

N° 4906

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 janvier 2022

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE *visant*
à **identifier les dysfonctionnements et manquements**
de la **politique pénitentiaire française**

Président

M. PHILIPPE BENASSAYA

Rapporteure

MME CAROLINE ABADIE

Députés

La commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française est composée de : M. Philippe Benassaya, *président* ; Mme Caroline Abadie, *rapporteuse* ; Mme Laetitia Avia ; Mme Françoise Ballet-Blu ; M. Ugo Bernalicis ; Mme Aude Bono-Vandorme ; Mme Blandine Brocard ; M. Alain Bruneel ; M. Alain David ; M. Éric Diard ; M. Olivier Falorni ; M. Jean-Michel Fauvergue ; Mme Maud Gatel ; M. Raphaël Gérard ; Mme Séverine Gipson ; M. Philippe Gosselin ; Mme Émilie Guerel ; M. Michel Herbillon ; M. Dimitri Houbron ; M. Sacha Houlié ; Mme Élodie Jacquier-Laforge ; M. Hubert Julien-Laferrière ; M. Jacques Krabal ; Mme Monica Michel-Brassart ; Mme Naïma Moutchou ; M. Thomas Rudigoz ; Mme Michèle Tabarot ; Mme Agnès Thill ; Mme Nicole Trisse ; M. Stéphane Trompille ; Mme Cécile Untermaier.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT PROPOS DU PRÉSIDENT	11
INTRODUCTION	17
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	41
PREMIÈRE PARTIE – DES HOMMES : PERSONNELS PÉNITENTIAIRES ET PERSONNES DÉTENUES	53
I. LES AGENTS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	55
A. ÉTAT DES LIEUX	55
1. Organisation et effectifs de la direction de l'administration pénitentiaire.....	55
a. Rappel historique sur l'administration pénitentiaire.....	55
b. Organisation actuelle de l'administration pénitentiaire	57
c. Les métiers et l'évolution des effectifs pénitentiaires.....	60
2. Recrutement et formation des personnels pénitentiaires	66
a. Les concours et l'École nationale d'administration pénitentiaire.....	66
b. Les enjeux de la formation continue.....	67
c. Des métiers de terrain : l'importance de l'expérience et de l'apprentissage auprès des pairs.....	69
3. La revalorisation récente des conditions statutaires et salariales.....	70
B. DES CONDITIONS DE TRAVAIL DIFFICILES ET DES MÉTIERS SOUVENT MAL CONNUS ET PEU RECONNUS	73
1. Les problèmes quotidiens des agents et de leur hiérarchie.....	73
a. Des difficultés concrètes et quotidiennes	73
b. Des problèmes de recrutement et de gestion.....	74
c. Des difficultés de recrutement accrues pour certains établissements compte tenu de leur faible attractivité	76
2. L'accentuation récente de la revalorisation des métiers pénitentiaires.....	78
a. Mieux reconnaître le travail des personnels pénitentiaires	78
b. Mieux former le personnel pénitentiaire.....	81
c. Le surveillant, acteur de la détention	84
d. Le nécessaire renforcement des services d'insertion et de probation.....	86

II. LA POPULATION CARCÉRALE	88
A. L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION INCARCÉRÉE DEPUIS VINGT ANS	88
1. Une augmentation continue du nombre de personnes écrouées	88
a. Une augmentation absolue et relative	88
b. Une évolution comparable à celles des autres pays du Conseil de l'Europe	91
c. Une augmentation continue du nombre de places de prison	92
2. La répartition de la population carcérale sur le territoire national.....	93
3. Le profil de la population carcérale	94
a. Une population jeune	94
b. Une population peu diplômée	95
c. Une population cumulant problèmes sociaux et de santé	96
d. Le poids stable des ressortissants étrangers parmi la population détenue	99
e. Des profils minoritaires en détention	99
B. LES MINEURS PLACÉS EN ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE : UNE RÉALITÉ MINORITAIRE MAIS UN DÉFI PARTICULIER POUR NOTRE JUSTICE ET NOS PRISONS	102
1. Les détenus mineurs, une réalité carcérale minoritaire.....	102
a. Les mineurs : des incarcérations relativement rares, de courte durée et principalement sous le régime de la détention provisoire.....	103
b. Le profil des mineurs détenus :	108
2. Les spécificités de l'incarcération des mineurs	110
a. Les lieux de détention des mineurs.....	110
b. L'organisation de la détention des mineurs	113
c. Le fonctionnement de la détention des mineurs	115
d. La prise en charge des mineurs détenus.....	119
3. La récente réforme de la justice pénale des mineurs : des avancées importantes et attendues.....	123
a. Les trois grands principes.....	123
b. Une réforme de grande ampleur	124
4. Des moyens importants pour répondre à cet enjeu crucial pour notre société.....	125
a. Un temps d'enfermement le plus utile possible : réinsérer des jeunes bien souvent en situation de décrochage scolaire	125
b. Continuer à faire de l'emprisonnement une exception et privilégier l'enfermement en établissement pour mineurs plutôt qu'en quartier pour mineurs	129
C. L'IMPORTANCE CRUCIALE DE LA LUTTE CONTRE LA RADICALISATION : UNE ADAPTATION RAPIDE ET IMPORTANTE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	131
1. Appréhender l'ampleur du phénomène : la montée en puissance des plans et des structures dédiées	131

a. Des plans d'action de grande ampleur	131
b. Des structures dédiées au sein de l'administration pénitentiaire	132
2. Évaluer et prendre en charge la radicalisation : des défis relevés par l'administration pénitentiaire	136
a. L'origine et le développement des quartiers d'évaluation et de prise en charge de la radicalisation au sein des établissements pénitentiaires	136
b. Le fonctionnement des QER et des QPR : le cas des détenus incarcérés pour des faits de terrorisme en lien avec l'islam radical	137
c. Le cas des détenus de droit commun susceptibles de radicalisation (DCSR)	142
d. Le suivi en milieu ouvert	144
3. La lutte contre la radicalisation en 2021 : réalités, enjeux et perspectives	144
a. Chiffres	144
b. Perspectives de la prise en charge de la radicalisation	147

DEUXIÈME PARTIE – DES MURS : DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE DÉTENTION QUI SE CONFONDENT

155

I. UNE SURPOPULATION PERSISTANTE QUI A DES CONSÉQUENCES SUR LA VIE EN DÉTENTION

155

A. MALGRÉ UN PARC PÉNITENTIAIRE VASTE, LA FRANCE SE CARACTÉRISE PAR UNE SURPOPULATION CHRONIQUE

155

1. Un parc immobilier vaste et qui se diversifie	155
a. Un parc immobilier vaste	155
b. ... et en voie de diversification	157
2. Mais une surpopulation chronique	160
a. La France se démarque par sa densité carcérale	160
b. Des raisons structurelles à cette densité	164

B. LA SURPOPULATION A DES CONSÉQUENCES SUR LES CONDITIONS DE DÉTENTION EN PRISON

166

1. Les prisons françaises font face à des conditions de détention particulièrement difficiles	166
a. Un principe d'encellulement individuel jamais respecté	166
b. Les conséquences graves de la surpopulation carcérale sur les conditions de détention	167
c. La surpopulation, facteur d'augmentation des violences carcérales	169
2. Les normes internationales et européennes de détention ont permis de renforcer le contrôle des établissements pénitentiaires	174
a. Les normes internationales et européennes ont débouché sur un ensemble de prescriptions concernant la condition digne de détention	174
b. La prise en compte récente de l'opposabilité des conditions de détention par le juge interne	175
3. Un contrôle régulier effectué par une pluralité d'acteurs	178

a. Les autorités administratives indépendantes	178
b. Les parlementaires	180
c. Les magistrats et les avocats	180
d. Le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.....	181
II. UN PARC IMMOBILIER VASTE ET VIEILLISSANT, EN VOIE DE RÉHABILITATION	182
A. DEPUIS 2018, DES EFFORTS BUDGÉTAIRES REMARQUABLES POUR L'ENTRETIEN ET LA RÉNOVATION DU BÂTI EXISTANT	182
B. DES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION AMBITIEUX.....	186
1. Depuis trente ans, les programmes de construction de nouvelles places se sont succédés sans réussir à atteindre pleinement leurs objectifs	186
a. Le programme 13 000 de 1987-1989.....	186
b. Le programme 4 000 de 1995	187
c. Le programme 13 200 de 2002.....	187
d. Le « dispositif d'accroissement de capacité » de 2004.....	188
e. Le nouveau programme immobilier de 2011-2012	188
f. Le programme « 3 200 » de 2014	188
2. Les problématiques des programmes de construction :	189
a. Les difficultés pour trouver un emplacement allongent les délais de livraison et éloignent souvent les prisons des centres-villes	189
b. L'inefficacité des partenariats public-privé	193
c. Le développement de la gestion déléguée.....	200
d. Centrer la réflexion architecturale sur l'objectif de réinsertion.....	201
3. Le programme de construction « 15 000 places » face au défi d'une nouvelle architecture	202
a. État de la programmation	202
b. Le déploiement d'une nouvelle architecture et de nouveaux services tournés vers le numérique	206
III. LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE ET L'UTILISATION DU PARC CARCÉRAL DÉPENDENT DE LA POLITIQUE PÉNALE	209
A. UNE RÉPONSE PÉNALE SÉVÈRE ET CENTRÉE SUR L'ENFERMEMENT.....	209
1. La sévérité des condamnations : état des lieux chiffrés de la politique pénale.....	209
a. Une tendance durable de l'augmentation des condamnations et de l'aggravation des sanctions prononcées en matière correctionnelle	209
b. Une tendance confirmée par les données de l'incarcération.....	210
2. D'importants efforts faits pour limiter la surpopulation carcérale : la loi de programmation et de réforme pour la justice de 2019	212
3. Mais des effets encore peu visibles.....	215

a. Une appropriation sans doute encore insuffisante sur le terrain.....	215
b. Certaines critiques sévères sur l'insuffisance de ces mesures.....	216
c. ... malgré de premières évolutions qui laissent présager un changement progressif.....	216
B. LE POIDS PROBLÉMATIQUE DE LA DÉTENTION PROVISOIRE	218
1. États des lieux	218
a. Évolution du nombre de personnes prévenues	218
b. Une influence directe sur la surpopulation carcérale.....	219
c. Un temps d'enfermement difficile à rendre utile.....	221
2. Quelques réflexions sur cette problématique spécifique	222
a. Les cas de détention provisoire	222
b. Développer l'assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE), une alternative pertinente à la détention provisoire	225
c. Les enjeux de la procédure de comparution immédiate.....	227
C. REPENSER LA PEINE AU-DELÀ DU SEUL EMPRISONNEMENT.....	229
1. L'importance des aménagements de peine pour limiter le recours à l'emprisonnement ferme	229
a. Les différentes procédures prévues.....	229
b. Un nombre d'aménagements ab initio enfin en progression.....	234
c. Le recours aux différents aménagements de peine en cours d'exécution	237
d. Faciliter le recours aux aménagements de peine	239
2. Les alternatives à l'emprisonnement, des mesures pénales pertinentes	240
a. Le travail d'intérêt général	240
b. Le sursis probatoire	245
c. La peine de détention à domicile sous surveillance électronique.....	246
d. Autres peines alternatives	247
3. La question de la régulation carcérale	249
a. Un serpent de mer pénitentiaire.....	249
b. La régulation carcérale mise en œuvre pendant la crise sanitaire	250
c. Des expérimentations qui fonctionnent : exemple de l'Isère et exemple des établissements pour mineurs (mécanisme du « stop écrou »)	251
Conclusion : Oser interroger le principe de l'encellulement individuel.....	253

TROISIÈME PARTIE – LA PRISON : UNE VILLE DANS LA VILLE

261

I. L'ARRIVÉE DE L'HÔPITAL DANS LA PRISON : UNE ÉVOLUTION PERTINENTE MAIS DES MOYENS ENCORE INSATISFAISANTS

263

A. UNE ORGANISATION DES SOINS ÉQUIVALENTE À CELLE QUI PREVAUT POUR LA POPULATION GÉNÉRALE TOUT EN TENANT COMPTE DE LA PARTICULARITÉ DE LA POPULATION CARCÉRALE	263
--	------------

1. Une prise en charge des soins des personnes détenues qui tend à devenir équivalente à celle de la population générale.....	263
a. Un droit à la santé équivalent à celui de la population générale	263
b. Le développement balbutiant d'une politique de réduction des risques en milieu carcéral	264
2. Une organisation des soins somatiques et psychiatriques sur trois niveaux qui relève de la compétence exclusive du ministère chargé de la santé.....	268
a. L'organisation des soins somatiques	271
b. La prise en charge des soins psychiatriques.....	272
B. UNE PRISE EN CHARGE SANITAIRE QUI SOUFFRE TOUTEFOIS D'UN MANQUE DE MOYENS ET D'UN DÉFAUT DE COORDINATION, MALGRÉ L'ENGAGEMENT DU PERSONNEL MÉDICAL	278
1. Les unités sanitaires souffrent d'un manque de personnel compromettant l'accès aux soins des détenus	278
2. Une meilleure coordination entre les personnels médicaux et l'administration pénitentiaire apparaît indispensable	280
a. La nécessité d'une meilleure coordination en vue d'améliorer le respect des droits des détenus	280
b. La conception ou la rénovation des établissements doit associer le personnel médical	282
c. Faire des agences régionales de santé l'actrice centrale de la coordination des soins	283
3. Achever le programme de construction des UHSA pour une meilleure prise en charge des troubles psychiatriques.....	283
4. Si la simplification du circuit financier a permis de rationaliser le coût de fonctionnement, le personnel médical fait toujours face à un manque de moyens financiers	286
a. La prise en charge médicale des détenus entraîne un surcoût pour la collectivité ..	286
b. Le circuit de financement entre l'administration pénitentiaire et l'assurance maladie a été centralisé et simplifié.....	286
c. Un manque de moyens qui nuit à la qualité des soins	287
5. Tenir compte du vieillissement de la population carcérale.....	288
II. LA VILLE EN PRISON : ASSURER UNE MEILLEURE CONTINUITÉ ENTRE LE MONDE CARCÉRAL ET LE MONDE EXTÉRIEUR	291
A. INCLURE LES DÉTENUS DANS LA VIE PROFESSIONNELLE	291
1. La place du travail en détention.....	291
a. Le recul du travail en détention, une dynamique enfin en cours d'inversion.....	291
b. Les différents régimes de travail en détention.....	292
c. La rémunération du travail en détention	294
2. Des difficultés de terrain qui compliquent le développement du travail	295
a. Des contraintes logistiques.....	296

b. Des difficultés organisationnelles.....	297
c. La question de l'employabilité des personnes détenues	298
d. Les problématiques en lien avec la rémunération des détenus travailleurs	300
3. La création d'un statut de travailleur détenu pour faciliter la réinsertion.....	301
a. Évolution des règles applicables au travail en détention.....	301
b. La réforme opérée par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire	303
4. Le pilotage d'une politique du travail pénitentiaire.....	305
a. Mieux accompagner des personnes détenues vers le travail et la réinsertion	305
b. La coordination des acteurs et le renforcement des liens avec les entreprises et les territoires.....	306
c. Valoriser le travail réalisé en détention.....	309
B. MIEUX ORIENTER LES DÉTENUS VERS LA VIE PROFESSIONNELLE ...	311
1. L'enseignement en milieu pénitentiaire.....	311
a. La scolarisation des personnes détenues majeures	311
b. La scolarisation des personnes détenues mineures.....	314
2. La formation professionnelle en milieu pénitentiaire	315
a. Le cadre de la formation professionnelle en détention	315
b. La diminution de l'accès à la formation professionnelle : une évolution inacceptable.....	317
c. Les difficultés actuelles de la formation professionnelle en milieu pénitentiaire....	320
C. DÉVELOPPER LES AUTRES ACTIVITÉS AU SEIN DE LA DÉTENTION EN LIEN AVEC LA CITE.....	323
1. Les activités sportives et socio-culturelles.....	323
2. Le développement de nouvelles activités	326
3. Une liberté de culte assurée malgré des problèmes de recrutement et des locaux souvent peu adaptés.....	328
III. RÉINSÉRER LES PERSONNES DÉTENUES : UN OBJECTIF DEvenu CENTRAL DANS LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE.....	330
A. L'ACCROISSEMENT DE LA MISSION DE RÉINSERTION DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE.....	332
1. Certaines structures pénitentiaires spécialement conçues pour la réinsertion	332
a. Les centres ou quartiers de semi-liberté.....	332
b. Les centres ou quartiers pour peines aménagées	333
c. Les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS).....	333
2. Gagner en efficacité et adapter la prise en charge aux besoins des détenus.....	335
a. Professionnaliser les greffes pénitentiaires	335
b. Fluidifier les transfèrements.....	336
c. Développer les prises en charge spécifiques	337

3. Préparer la sortie reste un enjeu crucial sur tous les plans.....	338
a. Insertion et réinsertion : structurer et fortifier le lien dedans-dehors.....	338
b. Sortir du parcours de délinquance : l'enjeu de la désistance.....	341
c. La nécessité de l'évaluation pour faire progresser la prise en charge.....	343
B. CONTINUER À CHANGER LA PLACE ET L'IMAGE DE LA PRISON DANS NOTRE PAYS.....	344
1. Faire de l'effort du détenu une condition des modalités d'exécution de sa peine : une évolution pertinente.....	344
a. Valoriser les efforts de réinsertion.....	344
b. Valoriser les réussites de réinsertion.....	346
2. Des marges de progression encore importantes pour ne plus exclure les prisons du reste de la société.....	347
a. Garantir en détention le respect des droits et l'accès aux droits.....	347
i. L'enjeu crucial du respect des droits fondamentaux.....	347
ii. L'effectivité des droits.....	348
b. Faire connaître les prisons.....	350
c. Considérer la prison comme un service public à part entière.....	351
EXAMEN EN COMMISSION.....	355
CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES ET DES DÉPUTÉS..	377
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	387
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES VISITES D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES.....	393
INSTITUTIONS, ORGANISATIONS ET EXPERTS AYANT FAIT PARVENIR DES DOCUMENTS ET ANALYSES.....	395
ANNEXE STATISTIQUE – RÉPONSES DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES.....	397

AVANT PROPOS DU PRÉSIDENT

« Une société se juge à l'état de ses prisons », écrivait Albert Camus. L'auteur avait vu juste, notamment pour ce qui concerne notre pays. Malgré les nombreux efforts de modernisation accomplis depuis des années, nos prisons posent encore question, dans une société parfois indifférente à leur avenir. Avec près de 190 établissements pénitentiaires, dont plus de 80 maisons d'arrêt touchées par la surpopulation carcérale, 69 000 détenus pour 60 000 places, dont 1 600 matelas au sol, plus de 1 000 détenus radicalisés, 120 suicides en 2020, un personnel pénitentiaire mal reconnu et aux missions de plus en plus complexes, il y a urgence. Sans noircir à l'envi le tableau d'un monde carcéral en forte mutation, les problématiques restent nombreuses. Elles fondent la nécessité d'une évaluation objective mais sans complaisance.

Un champ d'investigation ambitieux

C'est à l'aune de ce constat que la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française a fixé un champ d'investigation ambitieux :

- identifier les facteurs de la surpopulation carcérale et de la dégradation progressive des conditions de détention des personnes incarcérées en France ;

- étudier l'éventuel lien de causalité entre les conditions d'incarcération et le phénomène de la radicalisation religieuse de personnes détenues ;

- évaluer le risque de la dégradation de la réponse pénale associée à l'insuffisance du nombre de places de prison et l'efficacité des aménagements des peines ;

- mesurer l'incapacité grandissante à garantir l'accès aux dispositifs de réinsertion et de préparation à la sortie des personnes détenues ;

- améliorer, le cas échéant, le traitement carcéral des délinquants mineurs.

En corollaire à ces thèmes généraux, la commission d'enquête a en outre convenu de se pencher sur :

- les moyens consacrés à l'entretien du parc immobilier existant et à la construction de nouvelles structures ;

- les ressources humaines (recrutements, conditions de travail, attractivité des carrières, formation, logement et prestations sociales) ;

- les conditions de détention (accompagnement éducatif, social et de loisirs, activités professionnelles et accès aux soins, notamment psychiatriques) ;

- la question de l'encellulement individuel ;

- la différenciation entre les catégories de détenus, en particulier les différents régimes d’incarcération ;
- les violences en prison ;
- la sécurisation des lieux de détention ;
- le respect de la laïcité en prison.

Les centres de rétention administrative (CRA), évoqués dans la proposition de résolution tendant à la création de la commission d’enquête, ne relèvent pas de l’autorité de l’administration pénitentiaire, mais de celle du ministère de l’intérieur. La situation de ces établissements a par conséquent été exclue de son champ d’investigation.

Par ailleurs, s’agissant des jeunes placés sous main de justice, la commission d’enquête s’est seulement intéressée à ceux détenus dans les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) et les quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires, à l’exclusion des différentes catégories de structures relevant de la protection judiciaire de la jeunesse.

Enfin, interrogé par le président de l’Assemblée nationale conformément à l’article 139, alinéa 1, du Règlement de l’Assemblée nationale, M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice, lui avait fait savoir, dans un courrier du 5 juillet 2021, que le périmètre de la commission d’enquête envisagée était « susceptible de recouvrir des procédures liées au contentieux de l’indignité des conditions de détention ». La commission d’enquête a donc veillé, tout au long de ses travaux, à ne pas faire porter ses investigations sur des questions relevant de la compétence exclusive de l’autorité judiciaire.

Le constat d’une lacune politique

Sous la XIV^e législature et depuis le début de la XV^e législature, de nombreux textes ont intégré des mesures ou soulevé des débats relatifs à la politique pénitentiaire. Par ailleurs, à l’Assemblée nationale – comme au Sénat –, plusieurs rapports parlementaires ont alimenté le débat sur les questions carcérales, sans compter les travaux du groupe d’études prisons et conditions carcérales de l’Assemblée nationale, auxquels adhèrent plusieurs membres de la commission d’enquête et que préside la Rapporteuse de notre commission, Mme Caroline Abadie.

Cependant, malgré l’ensemble des réflexions conduites et des mesures envisagées, les moyens mis à la disposition de l’administration pénitentiaire par les pouvoirs publics demeurent insuffisants, dans certains établissements de métropole comme d’outre-mer, afin de mieux répondre aux missions de l’institution pénitentiaire :

- sévir contre des personnes que la justice a jugées suffisamment dangereuses pour les priver de liberté, à la fois pour sanctionner leurs actes et pour protéger la société ;

– quelle que soit la durée de la peine accomplie, préparer la sortie des personnes incarcérées afin de leur permettre de se réinsérer convenablement, dans leur intérêt comme dans celui de la société.

L'intention du groupe Les Républicains, qui a exercé son droit de tirage annuel en demandant la création de cette commission d'enquête, a été précisément de combler cette lacune politique en cherchant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française.

Concernant l'intitulé de la commission d'enquête, une mise au point s'impose afin de tuer dans l'œuf toute tentative de procès d'intention : le groupe Les Républicains n'a nullement eu pour intention d'incriminer l'administration pénitentiaire, ses responsables opérationnels et ses dizaines de milliers de fonctionnaires engagés quotidiennement en première ligne de la République, mais bien de pointer du doigt les manquements et dysfonctionnements de la politique pénitentiaire, déterminée et conduite par les autorités auxquelles il incombe de donner aux prisons de France des moyens humains, immobiliers, matériels et organisationnels suffisants.

Un travail d'investigation en séquences, jalonné par des visites de terrain

Sur un sujet aussi vaste, la commission d'enquête a choisi, par souci de clarté, d'organiser ses travaux de façon séquencée, en examinant successivement les problématiques suivantes :

– l'organisation et les missions de la direction de l'administration pénitentiaire ;

– les autorités administratives et services nationaux et européens compétents pour le contrôle et l'inspection du milieu carcéral ;

– les travaux de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;

– les organisations syndicales des différents corps et catégories de personnels de surveillance, d'insertion et de probation, ainsi que de support administratif et technique ;

– l'immobilier pénitentiaire ;

– l'insertion des prisons dans leurs écosystèmes locaux ;

– la situation particulière des établissements pénitentiaires d'outre-mer ;

– le travail en prison, la formation professionnelle et l'employabilité des détenus libérés ;

– le phénomène de la radicalisation islamiste en prison ;

– les associations partenaires de l'administration pénitentiaire ;

- la vie quotidienne en détention ;
- la santé des personnes détenues ;
- les dispositifs de détention des mineurs ;
- la politique pénale, l’application des peines et les alternatives à la détention ;
- l’insertion et la probation ;
- la prospective pénitentiaire.

Le cycle de ces auditions a commencé avec M. le directeur de l’administration pénitentiaire et s’est achevé avec celle de M. le ministre de la justice, garde des sceaux.

Il a été jalonné par la visite de quatre établissements représentatifs de la diversité des infrastructures d’incarcération et des dispositifs de prise en charge des personnes détenues :

– à Paris, La Santé, centre pénitentiaire implanté en milieu urbain dense, rénové en 2019 et fonctionnant depuis lors en gestion déléguée dans le cadre d’un partenariat public-privé, doté d’un module « Respect » et d’un quartier de prise en charge de la radicalisation ;

– à Marseille, Les Baumettes, centre pénitentiaire lui aussi historique, en cours de rénovation et d’agrandissement, doté d’un quartier pour femmes (QF) accueillant notamment des mineures, d’une unité pour détenus violents (UDV) et d’une structure d’accompagnement vers la sortie (SAS) ;

– à Fresnes, deuxième plus grand centre pénitentiaire de France, qui n’a jamais fait l’objet d’une rénovation d’ensemble depuis son inauguration, en 1898, qui héberge le Centre national d’évaluation et où vient d’être créé un quartier de prévention de la radicalisation spécialisé dans l’évaluation (QPRse) destiné aux femmes ;

– à Château-Thierry, petit centre pénitentiaire, l’un des plus vétustes de France, spécialisé dans la prise en charge des personnes présentant des troubles psychiatriques lourds.

Le recueil d’un matériau analytique considérable

Au total, 135 personnes ont été auditionnées, au cours de 42 séances, qui se sont tenues tantôt à l’Assemblée nationale, tantôt en visioconférence. Parallèlement, une cinquantaine de professionnels exerçant en prison ont été rencontrés sur le terrain lors des visites d’établissements pénitentiaires. De plus, une cinquantaine de contributions écrites substantielles, émanant d’institutions publiques, d’organisations privées ou d’experts, nous ont été adressées.

Je tiens à adresser mes remerciements à chacun de ceux qui, à titre personnel ou en leur qualité de représentants d'une administration, d'une autorité administrative, d'un syndicat, d'une entreprise ou d'une association – sans oublier M. Éric Dupond-Moretti, ministre de la justice, garde des sceaux –, ont ainsi contribué à parfaire notre connaissance du milieu carcéral et à alimenter le matériau analytique sur lequel nous avons fondé notre réflexion.

Je remercie également l'ensemble des membres de la commission d'enquête, qui, par-delà les appartenances politiques, ont œuvré avec le souci de l'intérêt collectif en vue d'identifier les problèmes structurels à régler et de faire émerger des propositions réalistes. Je souligne en particulier la qualité du travail en commun avec Mme la Rapporteuse Caroline Abadie, qui a été déterminante pour garantir le bon esprit dans laquelle nous avons conduit nos investigations.

Enfin, je salue l'implication de l'équipe administrative de la direction du contrôle et de l'évaluation de l'Assemblée nationale qui nous a accompagnés.

L'administration centrale et déconcentrée du ministère de la justice, en particulier la totalité des services de l'administration pénitentiaire sollicités – au premier rang desquels les personnels de direction, d'encadrement et d'application des prisons visitées –, s'est montrée très coopérative, sauf sur un point particulier.

En effet, la commission d'enquête a élaboré un questionnaire détaillé à destination des établissements pénitentiaires, qu'elle souhaitait diffuser directement. Elle s'est cependant heurtée à des prétextes dilatoires de l'administration centrale, qui s'est refusée à lui communiquer la liste des coordonnées des chefs d'établissement. Pour ne pas trop retarder l'opération, la commission d'enquête a préféré consentir à ce que le questionnaire soit finalement diffusé sous la responsabilité de l'administration centrale. Au total, moins d'une centaine de réponses nous sont parvenues, soit à peine plus de la moitié des établissements pénitentiaires français. La validité du traitement statistique des données est par conséquent sujette à caution ; ceci est dommage car des résultats plus probants auraient non seulement été utiles pour les travaux de la commission d'enquête, mais auraient surtout servi à l'administration pénitentiaire pour compléter son portefeuille de données internes.

Cinq thèmes prioritaires

Quoi qu'il en soit, au terme des travaux de la commission d'enquête, cinq thèmes me semblent devoir être traités prioritairement pour améliorer la situation des prisons françaises.

Premièrement, **l'État se doit d'accroître son effort en faveur des personnels pénitentiaires**, en améliorant la formation, en renforçant l'accompagnement social – notamment dans le domaine de l'accès au logement –, en revalorisant les déroulements de carrière, en réexaminant les grilles indiciaires. C'est la condition indispensable pour doper l'attractivité des métiers, aussi bien dans la filière surveillance que dans la filière insertion et probation, et ainsi pour accroître le nombre et le niveau des candidats se présentant aux concours.

Deuxièmement, force est de constater que **le Gouvernement, en dépit de promesses, n'est aucunement parvenu à réduire la surpopulation carcérale**, qui nuit à la dignité des personnes détenues. Résoudre durablement le problème passe par une meilleure coordination entre politique pénale et politique pénitentiaire, ainsi que par la construction de nouvelles places de prison afin d'assurer une meilleure application du principe d'encellulement individuel prévu par la législation. Ainsi, sur les 15 000 places annoncées, seules 2 000 places nettes ont été créées et 7 000 places mises en chantier – dont 2 000 programmées déjà avant 2017. Il faut néanmoins avouer que la construction de places de prisons coûte cher et prend du temps.

Troisièmement, **la prison est de plus en plus un lieu de cristallisation de la radicalisation religieuse**, compte tenu de la concentration de détenus islamistes, qu'ils aient été condamnés pour des faits de terrorisme ou de droit commun. L'administration pénitentiaire a eu la clairvoyance de s'adapter à cette nouvelle donne en créant des quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER), des quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR) et de nouvelles spécialisations professionnelles, comme celles des médiateurs du fait religieux. La structuration de la réponse à ce phénomène doit être renforcée, dans la perspective de la libération des détenus concernés, au terme de leur peine judiciaire.

Quatrièmement, **un système pénitentiaire ne marche sur deux jambes que si la privation de liberté s'accompagne d'une préparation à la réinsertion**. À cet égard, l'employabilité des personnes détenues est évidemment essentielle, à travers l'éducation, la formation professionnelle et l'exercice d'une activité professionnelle qualifiante et non occupationnelle. Or, malgré de nombreuses initiatives locales, les résultats sont encore faibles. La situation est spécialement préoccupante en matière d'emploi puisque le nombre de postes de travail proposés a chuté ces dernières années.

Cinquièmement, **la société se doit de prendre en charge la santé des personnes détenues**. Au-delà de l'impératif humain, c'est aussi une condition indispensable à la réinsertion. Or, l'accès aux soins est partout difficile, surtout pour certaines spécialités médicales et paramédicales, comme les soins dentaires. La première urgence est l'augmentation des moyens consacrés au suivi psychologique et psychiatrique en prison, le système actuel ne permettant pas de traiter convenablement la masse des patients concernés – au moins 30 % de la population carcérale –, et encore moins les cas les plus aigus.

Le développement d'un modèle carcéral considérant les surveillants à leur juste valeur, permettant une réinsertion effective des détenus et profitant ainsi à l'ensemble de la société ne pourra faire l'économie de ces cinq grands chantiers.

INTRODUCTION

Selon les termes de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Parlement « *contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques* ». Dans ce cadre, le droit d'enquête, corollaire de la mission de contrôle des parlementaires, revêt une importance particulière puisqu'il confère aux parlementaires des pouvoirs spécifiques.

La commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, constituée en juillet 2021 par l'exercice du droit de tirage annuel du groupe Les Républicains, porte l'ambition de faire le bilan de l'action des gouvernements dans ce domaine au cours des dernières années.

Avant tout, votre Rapporteur souhaite remercier le président de la commission d'enquête, M. Philippe Benassaya, avec lequel elle a pu travailler en bonne intelligence. Abordant, lui aussi, les sujets carcéraux avec pragmatisme et ambition, cherchant sans idées préconçues à ancrer l'enquête dans le réel, il a garanti le bon déroulement des travaux de la commission. Elle salue en particulier le climat apaisé et l'esprit transpartisan dans lesquels se sont déroulés aussi bien les auditions que les déplacements.

Le sujet des prisons tient une place particulière dans les travaux parlementaires et nombre d'entre eux ont abordé les problématiques carcérales ; dont certains constituent sans aucun doute des réflexions clefs, dans la lignée desquelles s'inscrit le travail de votre Rapporteur.

- L'un des premiers travaux parlementaires effectués sur cette question remonte aux débuts de la Troisième République, sous l'impulsion du député orléaniste Paul-Gabriel d'Haussonville. Intervenant durant la période de l'Ordre moral, en réaction à la Commune de Paris, le système pénitentiaire y est observé sous le prisme de la « *moralisation* » des détenus. Lancé en 1872, ce vaste travail d'enquête – qui aboutira à la publication de six volumes rassemblant une soixantaine de rapports sur les prisons françaises et leur fonctionnement – était motivé par des statistiques carcérales mettant alors en évidence une augmentation continue de la récidive. La commission parlementaire, composée de trente-sept membres, a mené un travail d'enquête minutieux, auditionnant de nombreux députés, préfets, magistrats, représentant de l'administration pénitentiaire et experts étrangers. Ce travail a été à l'origine de la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales qui a intégré dans notre droit le principe de l'encellulement individuel.

● Bien plus tard, en 1989, sur proposition du garde des sceaux de l'époque, M. Pierre Arpaillange, le Premier ministre, M. Michel Rocard, charge le député socialiste Gilbert Bonnemaïson de dresser un bilan des problèmes que rencontre l'administration pénitentiaire et de proposer des mesures d'amélioration. Le système carcéral est alors en pleine évolution, notamment depuis les révoltes de prisonniers de l'été 1974. Le régime des peines a été réaménagé et les détenus se sont vu reconnaître davantage de droits. La prison n'a désormais plus comme rôle essentiel de punir et de moraliser, mais de réinsérer socialement les condamnés. Le rapport Bonnemaïson, qui n'est pas à proprement parler un rapport parlementaire, centre sa réflexion sur l'amélioration de la vie en détention ainsi que sur la restructuration et la rénovation des établissements.

● Les 28 et 29 juin 2000, l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ puis le Sénat ⁽²⁾ publient les rapports de leurs commissions d'enquête respectives. Tandis que l'Assemblée nationale s'est fixé un champ d'investigation vaste, ayant pour ambition de traiter l'ensemble des aspects du système carcéral français, le Sénat a concentré son enquête sur les conditions de détention dans les maisons d'arrêt au regard de la présomption d'innocence et sur le régime de contrôle des prisons relevant de la justice et de l'administration. Ces deux rapports d'enquête sont intervenus, d'une part, après la visite par l'Assemblée nationale, en septembre 1999, de la maison d'arrêt de Saint-Denis, à La Réunion, constatant l'état lamentable de l'établissement et la nécessité d'une réflexion sur le système pénitentiaire français, et, d'autre part, après la publication de l'ouvrage du Dr Véronique Vasseur ⁽³⁾ mettant en lumière les dysfonctionnements de la prison, déjà connus mais qui, relayés dans les médias, ont suscité une grande émotion dans l'opinion publique.

Ces différents rapports réalisés, à des époques et dans des cadres différents, par des membres du Parlement, ont constitué des jalons essentiels dans l'évolution de la politique pénitentiaire en France. Ils ont abordé, avec des perspectives qui leur sont propres, des problématiques qui sont, aujourd'hui encore, le socle des réflexions conduites sur les questions carcérales. Ces rapports éclairent utilement le travail qui a été conduit par la présente commission d'enquête et permettent de prendre un recul nécessaire sur les différentes questions abordées.

(1) *Rapport de commission d'enquête n° 2521 du 28 juin 2000 : « Système pénitentiaire »* (président, M. Louis Mermaz ; rapporteur, M. Jacques Floch).

(2) *Rapport de commission d'enquête n° 449 du 29 juin 2000 : « Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France »* (président, M. Jean-Jacques Hyest ; rapporteur, M. Guy-Pierre Cabanel).

(3) *Médecin-chef à la prison de la Santé, Le Cherche Midi, 2000.*

I. UNE COMMISSION D'ENQUÊTE QUI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ D'UNE LONGUE RÉFLEXION PARLEMENTAIRE SUR LES SUJETS CARCÉRAUX

1. Des conditions de travail difficiles pour le personnel pénitentiaire, confronté à un sous-effectif chronique

● Le premier sujet auquel la commission d'enquête de 1875 s'est attachée concernant le personnel était celui du sous-effectif des agents de surveillance, dans les prisons départementales comme dans les maisons centrales, empêchant une présence optimale de jour et de nuit. Le matériel insuffisant et défectueux participait également aux difficultés des conditions de travail des surveillants. Certaines personnes auditionnées par cette commission, notamment les aumôniers, mentionnaient aussi l'insuffisance des modalités de recrutement des agents pénitentiaires, amenant au recrutement de gardiens dépourvus de principes et empêchant l'amendement moral du prisonnier : « *Savoir lire et écrire, c'est tout ce que vous demandez au candidat. Tout est bon pour garder un prisonnier. Est-il surprenant que dans cette grande légion d'agents il y ait des hommes sans mœurs, sans délicatesse, sans fidélité, sans humanité ?* ».

● Faisant suite aux mouvements sociaux des personnels pénitentiaires de 1988, les enjeux de personnel et de conditions de travail sont au cœur du rapport Bonnemaïson de 1989. Les conditions de travail, tout d'abord, faisaient toujours l'objet de critiques. Les sous-effectifs étaient encore d'actualité, avec un déficit de personnel administratif et technique, et de travailleurs sociaux. Le rapporteur constatait le désinvestissement des personnels, certains exerçant des activités extraprofessionnelles, conduisant à un taux d'absentéisme élevé et rendant difficile l'organisation des temps de travail et la mise en œuvre d'un projet d'établissement. À cela s'ajoutait le fait que la médecine du travail et l'assistance sociale gratuite peinaient à se mettre en place, malgré la réglementation. En outre, ces difficultés s'accompagnaient d'une mauvaise image dans l'opinion publique et d'accusations diverses, en particulier de laxisme. Dans ce contexte, le personnel se sentait dévalorisé, écarté, isolé, réduit à la fonction de porte-clés, doté toujours, comme en 1875, d'un matériel insuffisant et dégradé. Le sentiment de marginalité du personnel était aggravé par les relations difficiles entretenues avec les magistrats. L'administration pénitentiaire était considérée comme une « *exécutante* » par les magistrats, et les personnels se considéraient comme les « *mal-aimés* » du ministère de la justice, les juges ne prenant pas assez en compte les contraintes de la détention. Les personnels en ressentaient un manque de légitimité, notamment dû à un défaut de discussion, de concertation et de prise en compte de la relation entre surveillants et détenus, dans un contexte d'irruption de nouveaux droits pour ces derniers.

● Ces difficultés ont aussi été soulignées par les rapports d'enquête de 2000, d'autant que la surpopulation et les mauvaises conditions ont rendu le travail des personnes particulièrement pénibles. Le personnel pénitentiaire se sentait, en outre, relégué à la gestion des incidents, au détriment de la mission d'observation et de surveillance. Le problème chronique du sous-effectif était à nouveau souligné, avec

un faible taux d'encadrement des détenus – théoriquement de 2,6 détenus par surveillant, mais en réalité d'un surveillant seulement par coursive, accueillant une centaine de détenus. Cette situation s'expliquait par le fait que les effectifs d'un établissement étaient fonction de sa capacité d'accueil théorique et non de son niveau d'occupation réelle. Ce sous-effectif a eu pour conséquence de conduire à renoncer à des tâches essentielles à la sécurité comme des services de nuit, des fouilles de cellules ou des passages dans les chemins de ronde. Il pesait aussi sur la formation des agents, qui n'avaient pas toujours la possibilité de quitter leur poste pour partir en formation. Les rapporteurs notaient aussi que la politique pénitentiaire, favorisant le contrôle électronique, a sédentarisé les agents dans leurs postes de contrôle et diminué les contacts avec les détenus, d'autant plus avec la construction d'établissements à grande capacité. Le personnel ressentait ainsi un profond déphasage entre, d'une part, les missions de réinsertion et d'organisation des meilleures conditions de détention possibles, et, d'autre part, les moyens financiers et humains accordés. Enfin, les formations sont jugées inadaptées, orientées principalement vers la sécurité plutôt que le dialogue, la gestion des mineurs et le travail en partenariat avec le social, le médical ou l'éducatif, sans sensibilisation à la réinsertion et sans formation continue, ce qui ne permet pas aux personnels de s'adapter aux évolutions de l'administration et de voir évoluer leur carrière.

Ainsi, comme en 1989, les personnels pénitentiaires ressentent un malaise relatif au décalage entre leur travail et les missions qu'ils perçoivent être les leurs, et au manque de concertation : « *En maison d'arrêt, le temps de parole est largement insuffisant ; nous sommes confrontés à une surpopulation chronique, et le surveillant n'a pas le temps d'engager un réel dialogue avec les détenus* ». Le sentiment de manque de soutien hiérarchique a aggravé un sentiment d'isolement des personnels dans l'accomplissement de leurs missions. Si des progrès ont eu lieu ensuite en matière de concertation, avec la création des comités techniques paritaires au niveau des régions, en 1991, et des comités d'hygiène et de sécurité spéciaux au niveau de chaque établissement, en 1992, le dialogue n'était pas organisé de façon continue. À ce titre l'intérêt porté par la représentation nationale au travers de ces deux commissions d'enquête à la situation des personnels et plus largement à la question pénitentiaire a été positivement ressenti.

2. La problématique particulière des mineurs en prison

- Les jeunes détenus sont un sujet important pour la commission d'enquête de 1875. En effet, en 1850, une législation avait été adoptée à propos des mineurs de 16 à 21 ans, permettant aux magistrats, souvent réticents à assimiler ces jeunes aux adultes, de recourir au placement en établissements de correction jusqu'à l'âge de 20 ans ou à une incarcération en maison d'arrêt quand les peines étaient inférieures ou égales à trois ans.

Les jeunes étaient ainsi principalement envoyés dans des colonies pénitentiaires, établissements de correction privées ou publiques, ou des maisons

d'éducation pour filles. Selon la loi dite « *Corne* »⁽¹⁾, ces derniers devaient y « *recevoir en commun une éducation morale, religieuse et professionnelle, être appliqués aux travaux de l'agriculture et aux principales industries* ». Dans ces établissements, on trouvait aussi des enfants délaissés par leurs familles ou éloignés de ces dernières par le juge, sans avoir été nécessairement condamnés. Le législateur a voulu, d'après le rapport, « *venir en aide à de pauvres enfants délaissés et entraînés dans de premiers écarts, les préparer à rentrer dans la vie, débarrassés des mauvaises impressions et des vices qui ont failli les perdre, rendre à la société d'honnêtes et paisibles ouvriers de l'agriculture, au lieu de jeter dans les carrefours de nos grandes villes de jeunes êtres pervertis et prêts à toute espèce de guerre contre les lois et la société* ».

Si la commission avait constaté des effets bénéfiques – pour commencer, sur le fait que les enfants ne soient pas placés en prison, dans la promiscuité avec des adultes –, elle a aussi pointé des incohérences et des lacunes. Tout d'abord, ces colonies étaient surpeuplées, ce qui rendait difficile le travail de « *moralisation* », la surveillance et l'enseignement professionnel, et conduisait également à l'absence de séparation et de distinction de traitement entre les acquittés, les condamnés et les enfants soustraits à leur famille. Cette réalité était d'autant plus problématique que la commission soulignait le nombre relativement élevé de mineurs de moins de 12 ans dans ces établissements. Par ailleurs, le système d'éducation y était médiocre et non adapté à la future réinsertion des jeunes, notamment ceux vivant en ville, le législateur ayant essentiellement prévu des travaux agricoles, considérés comme plus efficaces du point de vue de la régénération morale. En conséquence, le taux de récidive avoisinait les 25 %.

● Bien sûr, cette problématique est bien différente à partir de la seconde moitié du XX^e siècle. Selon l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, les mineurs doivent « *en priorité, bénéficier de mesures de surveillance, de protection, d'assistance et d'éducation et une condamnation pénale ne pourra être prononcée que lorsque la personnalité du mineur et les circonstances particulières l'exigeront* ». Le juge, concernant les mineurs, doit ainsi prioriser la liberté surveillée préjudicielle, le contrôle judiciaire, les mesures de réparation ou placement en foyer, en unité éducative renforcée, en centre de placement immédiat ou dans une famille. Un décret de 1972⁽²⁾ a fixé le principe de séparation entre les détenus mineurs de moins de 21 ans et les détenus adultes, et une loi de 1987⁽³⁾ a interdit le recours à la détention provisoire en matière correctionnelle pour les mineurs de moins de 16 ans.

● En 2000, les rapports d'enquête de l'Assemblée et du Sénat ont constaté que la délinquance des mineurs s'est aggravée et que la détention provisoire constituait plus de 90 % des incarcérations de mineurs. Cependant, peu de structures

(1) Loi du 5 août 1850 sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus.

(2) Décret n° 72-852 du 12 septembre 1972.

(3) Loi n° 87-1062 du 30 décembre 1987 relative aux garanties individuelles en matière de placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire et portant modification du code de procédure pénale.

permettaient d'accueillir des mineurs en difficulté et le placement de mineurs, notamment récidivistes, dans des foyers classiques représentait souvent un danger pour ces derniers. Des unités éducatives à encadrement renforcé ont été créées mais elles étaient insuffisamment nombreuses et la protection judiciaire de la jeunesse souffrait d'un manque d'éducateurs. Si les conditions de détention des mineurs, notamment par l'amélioration de la prise en charge des structures éducatives, se sont améliorées depuis 1998, elles restaient tout de même déplorables. Dans beaucoup d'établissements, les mineurs ne sont pas séparés des majeurs, notamment en raison de la surpopulation et l'encellulement individuel n'était généralement pas appliqué.

Dans le cas des mineurs en détention, l'enjeu primordial, selon les rapporteurs, était celui de la scolarité, obligatoire jusqu'à 16 ans. Très peu de mineurs en détention suivaient des cours au-delà, incitant à la réflexion sur une possible extension de l'obligation de scolarité au-delà de cet âge. Cependant, la gestion même de la scolarité était complexe en détention, les enseignants étant trop peu nombreux, des associations intervenaient souvent en complémentarité, comme le GENEPI – Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées.

L'administration se trouvait ainsi démunie, et surtout sans formation spécifique, face à cette population de mineurs qui « *n'est pas à réinsérer mais à insérer purement et simplement* » et pour laquelle on attend de la prison qu'elle « *réussisse là où tous les autres intervenants de la société ont échoué* ». Cette population est d'autant plus compliquée à gérer qu'elle dispose de ses propres codes et qu'elle tend souvent à reproduire l'organisation sociale à laquelle elle était soumise à l'extérieur des murs, en constituant des bandes, avec des phénomènes corollaires de violences, de trafics et de rackets, d'autant même que la prison a tendance à renforcer le « *prestige du mineur délinquant* » dans son quartier. Le rapport du Sénat concluait ainsi que la prison devait être en réalité « *le dernier recours à envisager pour les mineurs* » car elle fabrique « *des fauves, des individus détruits, néanmoins très jeunes* ».

3. Le constat d'une surpopulation carcérale persistante en dépit du principe d'encellulement individuel

● En 1875, le rapport d'Haussonville a mis en lumière un des points noirs du système carcéral de l'époque, à savoir la promiscuité entre détenus et la non-séparation entre différentes catégories. La promiscuité est constante, en particulier dans les dortoirs et cellules, où les prisonniers sont entassés. La commission constatait alors que la division des détenus par quartiers – quartiers pour les prévenus, quartiers pour les accusés et condamnés et quartiers pour les enfants, avec à chaque fois séparation des sexes – n'était effective presque nulle part. L'inspection générale des prisons déplorait que les prévenus et les condamnés soient mélangés, de même que les récidivistes et les primo-délinquants, et que des enfants soient parfois enfermés avec des adultes. Selon la commission, si ces questions ne sont pas résolues, aucune réforme ne sera possible.

La question de la surpopulation était alors traitée sous l'angle de la moralité. Ainsi la non-séparation entre catégories de détenus revenait à « *soumettre à un contact impur des hommes qui sont peut-être innocents* ». Les récidivistes et les criminels participeraient à une « *école du vice* » et à une corruption des primo-délinquants, nuisibles pour la moralité de ces derniers et leur rédemption. Elle estimait qu'« *il y a des milliers d'individus qu'on pourrait ne pas mettre en prisons [et que] vingt-quatre heures peuvent suffire pour perdre une existence* ».

Face à ces problèmes, la commission s'est interrogée sur l'encellulement individuel. Depuis l'adoption d'une loi de 1844 qui l'érigait en principe ⁽¹⁾, cette question faisait l'objet d'un vif débat : certains considérant qu'il assure l'amendement du détenu et le préserve de la contagion criminelle ; d'autres jugeant ce système néfaste pour la santé mentale. Ce principe est discuté par la commission, laquelle conclut qu'il s'agit d'un principe essentiel à mettre en application car il permettra de préserver les détenus « *de tout contact impur* » et d'éviter la récidive.

Cependant, l'état des locaux et leur configuration inadaptée ne permettait pas de le mettre en application. Or, à l'époque, l'État était rarement propriétaire des bâtiments : les maisons d'arrêt, pour les prévenus, les maisons de justice, pour les accusés, et les maisons de correction, pour les condamnés à un an et plus, sont des prisons départementales. Ainsi, aucune reconfiguration des locaux, pour résoudre leur mauvaise disposition ou leur exigüité, ne pouvait s'effectuer sans validation du conseil départemental, et celui-ci était libre de ses choix financiers. Selon de nombreux membres de la commission, l'un des enjeux était donc l'étatisation des prisons, sans laquelle « *aucune amélioration n'est possible* ». Le rapport d'Haussonville conclut finalement à la nécessaire mise en place d'un encellulement individuel mais sous un angle essentiellement moral.

• Les rapports suivants ne pourront que constater la persistance du phénomène de surpopulation, en particulier dans les maisons d'arrêt. Malgré l'étatisation des prisons départementales en 1947, le système pénitencier est toujours marqué par la promiscuité du fait de la surpopulation carcérale, le nombre de détenus ayant même tendance à fortement augmenter à partir de la fin des années 1960.

Le rapport Bonnemaïson de 1989 a ainsi constaté que les maisons d'arrêt étaient principalement touchées par ce phénomène, avec un taux d'occupation moyen de 170 %. Ainsi, les prévenus et condamnés à de courtes peines sont ceux qui supportent les plus mauvaises conditions, en raison de cette surpopulation, et qu'une grande partie d'entre eux n'ont rien à faire en prison. Face à cela, le rapport a proposé d'instaurer un *numerus clausus* pour les maisons d'arrêt, tout en développant le milieu ouvert, et en le sécurisant grâce à un système de surveillance électronique. Pour M. Bonnemaïson, l'emprisonnement doit être une sanction parmi d'autres, et non celle qu'il faut privilégier, et l'on doit y recourir avec discernement. La réalisation de cet objectif supposait un parc d'établissements diversifiés et

(1) Loi sur les prisons du 19 mai 1844.

justifiait une politique d'investissement ambitieuse. Le rapport précisait néanmoins que le risque était de voir de plus en plus de personnes en détention, en réaction à l'augmentation du nombre de places, aggravant ainsi la surpopulation.

- Les rapports d'enquêtes publiés en 2000 ont toutefois constaté que ce problème de surpopulation n'a jamais été résolu, la population pénitentiaire ayant même doublé en une vingtaine d'années. Le phénomène est toujours imputable aux mêmes raisons : multiplication de la détention provisoire, augmentation de la durée des peines, lenteur des procédures judiciaires. Comme en 1989, la surpopulation concerne essentiellement les maisons d'arrêt, dont le taux d'occupation moyen atteint 132 %. Les deux rapports parlementaires soulignant que celles-ci sont utilisées comme variable d'ajustement du système pénitentiaire, en accueillant les prévenus – qui représentent 35 % de la population carcérale –, les condamnés à des courtes peines mais aussi les condamnés en transfert attendant une place en établissement pour peines. Le *numerus clausus* de ces derniers provoque d'ailleurs un bouchon à leur entrée et vient aggraver le surencombrement des maisons d'arrêt. Cette surpopulation empêche de respecter le principe légal de l'encellulement individuel. En outre, la promiscuité est aggravée, dans nombre d'établissements, par l'absence de quartiers séparés selon la nature des statuts de détention, les détenus étant principalement affectés en fonction de l'âge, de leur comportement voire de leur nationalité ou de l'origine ethnique, ce qui rend les conditions de prévention de la récidive et réinsertion sous-optimales. Le rapport des sénateurs a d'ailleurs affirmé que cette situation « *fait le lit de la récidive et constitue une école de perfectionnement de la délinquance* », non sans rappeler les réflexions de 1875. Ce dernier rapport constatait par ailleurs qu'une grande partie de la population carcérale n'a rien à faire en prison. En effet, beaucoup de détenus sont des étrangers en situation irrégulière, des toxicomanes, des malades mentaux ou des mineurs, qui alourdissent la surpopulation pénale et compliquent les conditions de détention, alors qu'ils mériteraient une prise en charge alternative. Les rapports se sont enfin questionnés sur l'opportunité du remède à la surpopulation que constitue théoriquement la construction de nouvelles places de prison, en constatant qu'elle a souvent amené à l'augmentation parallèle du nombre de détenus. Pour cette raison, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale avait rappelé le caractère indispensable d'une régulation des entrées et posé le principe d'un *numerus clausus* pour les incarcérations dans les maisons d'arrêt, en concertation avec les magistrats.

4. L'état toujours préoccupant du parc pénitentiaire

- Interrogé lors de la commission d'Haussonville de 1875, l'inspection générale des prisons faisait remarquer qu'un grand nombre d'établissements, souvent d'anciens couvents ou d'anciennes prisons seigneuriales, étaient inadaptés aux règlements de la détention. Ainsi, la plupart ne comportait ni jardin ni préau, et le nombre de cellules était insuffisant. Comme rappelé précédemment, le problème de l'état des locaux, à l'époque, était indissociable de la propriété des prisons. Si l'État avait l'usage des prisons, il ne pouvait en réaliser les travaux d'adaptation nécessaires car celles-ci demeuraient la propriété des départements. Comme l'avait

souligné un des membres de la commission, « *on ne peut rendre responsable l'administration de l'étroitesse, de l'insalubrité, du délabrement des locaux dont elle dispose [...]. Il ne suffit pas que l'usage des prisons départementales lui ait été remis, il faut à toute force que l'État devienne propriétaire de ces bâtiments* ».

- Le rapport de 1989 a, quant à lui, été remis un an après le lancement du programme de construction « *13 000 places de prison* ». Selon M. Bonnemaïson, ce programme avait cependant pour conséquence de grever les crédits nécessaires pour assurer la maintenance du patrimoine existant et de renoncer aux programmes de rénovation pourtant indispensables compte tenu de la dégradation de certains établissements.

- Ce constat est à nouveau partagé en 2000. Les rapporteurs ont constaté que le parc pénitentiaire, tout particulièrement les maisons d'arrêt, était devenu inadapte à la réalité carcérale, avec des établissements majoritairement vétustes, dégradés ou mal adaptés, plus de la moitié d'entre eux datant d'avant 1920. Les locaux sont humides et insalubres, les cellules étroites, les coursives exigües, et les normes de sécurité, notamment pour les installations électriques, sont ignorées. Ainsi, la surpopulation n'a pas été prise en compte et, faute de programmes de maintenance et de personnels techniques, les équipements ont vieilli.

5. La prise en compte récente de la nécessité des conditions dignes de détention

- Sous la Troisième République, la question des droits de l'homme et des droits des détenus ne se posait pas. Même si apparaît alors l'idée d'une fonction de rédemption morale, la prison est essentiellement conçue comme devant appliquer un châtiment en réponse à une faute, le détenu n'étant pas considéré comme sujet de droit. Du reste, rappelons que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne s'appliquait que partiellement en droit positif – et encore moins dans le monde carcéral – et que la Convention européenne des droits de l'homme, importante source pour le droit de la prison, n'entrera en vigueur qu'en 1953.

Les conditions de vie en détention ne sont cependant pas absentes des réflexions de la fin du XIX^e siècle. En 1875, les conditions sanitaires des détenus étaient jugées médiocres. Si la nourriture, essentiellement constituée de pain et de soupe, était considérée comme suffisante en quantité – dans le sens où les détenus ne mouraient pas de faim –, du point de vue hygiénique, le pain n'était pas toujours fabriqué selon les prescriptions, mais quelquefois avec des farines de qualité inférieure, achetée par un entrepreneur trompant ainsi l'administration.

- Toutefois, à partir des années 1980, les rapports se sont beaucoup concentrés sur les conditions dignes de vie en détention ; le changement de conception du système pénitentiaire est évident. Dans son observation des prisons, M. Bonnemaïson jugeait inacceptable que le système carcéral porte encore atteinte à la dignité de la personne et aux droits de l'homme. La surpopulation et la promiscuité constituaient des conditions de détention ne correspondant plus aux

standards fondamentaux. Les conditions de détention sont donc devenues un enjeu déterminant dans la réflexion sur le système carcéral. L'idée que le détenu a des droits, jadis étrangère à l'administration pénitentiaire, est notamment illustrée par un décret de 1972 ⁽¹⁾ assouplissant les règles de correspondance, le régime des visites, les permissions de sortir et l'accès des détenus aux journaux et à la radio.

● En 2000, les constats portaient sur la vétusté des locaux et ses conséquences sur la vie en détention, du fait du manque criant d'hygiène. Les repas arrivaient rarement chauds, les capacités de production d'eau chaude étaient insuffisantes pour permettre le nombre de douches réglementaires et certaines cellules n'étaient pas équipées en sanitaires et ne jouissaient pas d'une bonne aération. À cela s'ajoute le fait que les installations, notamment dans les cuisines, étaient rarement conformes aux normes techniques et sanitaires, que les parloirs étaient mal nettoyés et mal éclairés, et que les douches étaient dégradées, avec du salpêtre, des moisissures voire la présence de cafards.

Le rapport du Sénat en 2000 a choisi de faire des droits des détenus un des axes majeurs de son enquête.

Le premier enjeu était celui du régime de détention des prévenus, lesquels, quoique présumés innocents, subissaient des conditions de vie moins bonnes que les condamnés, en raison de la surpopulation et de la promiscuité en maison d'arrêt, du manque d'activités culturelles, sportives, de formation et de travail, d'absence de permissions de sorties ainsi que de l'interdiction de téléphoner : les sénateurs vont d'ailleurs jusqu'à affirmer que les conditions de détention en France sont indignes du pays des droits de l'homme. De surcroît, les durées d'encellulement étaient plus élevées qu'ailleurs.

L'arbitraire carcéral constituait le deuxième enjeu de taille. Selon les rapporteurs du Sénat, le droit de la prison était illusoire car reposant sur des dispositions réglementaires, des circulaires et des notes de services surabondantes, dont la mise en œuvre apparaissait très disparate selon les établissements. Il était ainsi très difficile, pour les détenus, de connaître les règles qu'ils devaient suivre et leurs fondements, d'autant que les principes composant le droit de la prison – l'encellulement individuel par exemple – sont assortis de dérogations et de souplesse afin d'assurer une meilleure sécurité.

Alors que le détenu est normalement privé de sa seule liberté d'aller et venir, de nombreuses libertés, en prison, étaient, de fait, inapplicables. Par exemple, le droit de vote n'était pas interdit mais quasiment inappliqué car aucune disposition ne facilite son exercice, et le secret de la correspondance était constamment violé car la permission donnée à l'administration de contrôler les lettres des détenus a été transformée en principe de fonctionnement.

De plus, chaque établissement possédait son propre règlement, qui pouvait fortement varier d'un établissement à un autre : certains établissements autorisaient

(1) Décret n° 72-852 du 12 septembre 1972.

le téléphone, d'autres non ; certains se conformaient à la règle concernant le nombre de douches, d'autres les accordaient à la demande. Si ces règles spécifiques sont censées être détaillées dans un « *guide du détenu arrivant* », ce dernier n'était pas systématiquement distribué ; de ce fait, elles deviennent souvent un enjeu de négociation entre détenu et surveillants, pour une douche, un parloir, une heure de sport ou un déplacement en bibliothèque.

Enfin, les rapports notaient que les détenus manquaient d'informations concernant leur situation judiciaire, et que les juges, de leur côté, recevaient peu d'informations sur le prévenu.

En outre, selon les auteurs des rapports remis en 2000, l'administration disposait d'une trop grande latitude dans la procédure disciplinaire : elle en était à l'initiative tout en jouant le rôle de juge, le prétoire étant composé d'un représentant de la direction et d'un représentant du personnel, devant lesquels le détenu devait assurer seul sa défense. Comme l'observe le Sénat, la procédure disciplinaire était surtout, dans certains établissements, une opération de communication interne, car les surveillants obtenaient souvent gain de cause, la direction se gardant de les désavouer. Il apparaissait que les sanctions prévues par le code de procédure pénale pouvaient être prononcées quelle que soit la faute, et il était constaté un nombre de punitions à des peines de quartier disciplinaire très élevé, mais surtout une adéquation irrégulière, voire une réelle disproportion, entre infractions et sanctions. Ces dernières, en tant que mesures d'ordre intérieur, furent longtemps insusceptibles de recours pour excès de pouvoir ; si cette possibilité a été reconnue par la jurisprudence en 1995 ⁽¹⁾, cela s'avérait assez théorique.

Des progrès ont été notés quant aux conditions de détention dans les quartiers disciplinaires, qui étaient particulièrement rigoureuses avant 1970 – pain sec et eau, obscurité quasi complète et seau hygiénique. Cependant, l'état des mitards demeurait variable, certaines cellules étant encore dotées de toilettes à la turque dégradées, d'un simple robinet, d'un mince matelas posé sur une dalle de béton et d'une aération déficiente, ou encore soumises à une température glaciale en hiver et suffocante en été.

6. Le contrôle parcellaire du système pénitentiaire mais de plus en plus effectif

• Le constat dressé en 1875 était celui d'une quasi-absence de contrôle du système pénitentiaire. Le contrôle des établissements pénitentiaires était normalement assuré par les commissions de surveillance, créées par une ordonnance royale de 1819 ⁽²⁾. Si, dans certains cas les commissions de surveillance s'avéraient dynamiques, la plupart d'entre elles se montraient peu efficaces voire inexistantes : les visites d'inspection étaient trop rares ou jamais effectuées. Cette inefficacité des commissions, qui n'existaient « *que sur le papier* », laissait au gardien-chef un

(1) Arrêts du Conseil d'État Hardouin et Marie du 17 février 1995.

(2) Ordonnance du 9 avril 1819 créant la Société royale pour l'amélioration des prisons

pouvoir discrétionnaire. D'autres autorités devaient théoriquement visiter les prisons, comme les préfets et les maires, mais ces visites étaient tout aussi peu effectuées.

- Le rapport Bonnemaïson de 1989 constatait, quant à lui, le manque de contrôle exercé par les magistrats. En effet, le code de procédure pénale prévoit le contrôle par les magistrats de l'exécution de leurs décisions et des conditions de leur application : cela nécessitait qu'ils se rendent sur place, afin de connaître et de prendre en compte l'organisation et le fonctionnement des prisons. Or ces visites étaient très peu effectuées. De même, les juges d'instruction, qui avaient la possibilité de voir les prévenus à la maison d'arrêt, le faisaient peu voire pas du tout.

- En 2000, alors que l'enjeu du contrôle était devenu fondamental notamment sous l'effet de la Convention européenne des droits de l'homme de 1952, les rapporteurs remarquaient que si les contrôles étaient multiples en théorie, ils étaient en réalité inexistantes ou inefficaces car trop disséminés et parcellaires pour constituer une véritable force de contrainte sur l'administration pénitentiaire.

Il existait tout d'abord des contrôles internes à l'administration, exercés, en théorie, par les directions régionales des services pénitentiaires. Toutefois, en pratique, ces derniers n'ayant pas de service d'inspection, le gros du contrôle interne était assuré par l'inspection des services pénitentiaires (ISP) et l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), qui n'avaient pas de capacité d'intervention suffisante. L'ISP ne disposait ainsi que de cinq inspecteurs, et les deux services avaient des tâches multiples, comme le conseil technique de l'administration pénitentiaire pour l'ISP et le contrôle des 1 100 juridictions françaises pour l'IGSJ. Ce contrôle n'était donc pas susceptible de s'assurer des conditions de détention et de détecter des dysfonctionnements dans une prison. À la marge, d'autres services d'inspection pouvaient être compétents : l'inspection du travail pour le contrôle du respect des conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail des détenus ; l'inspection des affaires sociales pour le contrôle des conditions d'hygiène relatives à l'alimentation des détenus ; l'inspection générale de l'éducation nationale pour le contrôle des activités d'enseignement et des formations. Cependant, ces contrôles, même s'ils étaient nombreux et fréquents, s'avéraient inefficaces, car un grand nombre d'installations ne respectaient pas les normes sans qu'aucune conclusion en soit tirée.

Les commissions de surveillance demeuraient un sujet de préoccupation en 2000. Chaque établissement pénitentiaire disposait d'un tel organe, présidé par le préfet ou le sous-préfet et composée de magistrats, d'élus, de fonctionnaires, de personnalités et de membres d'associations. Selon la loi, elle se réunissait au moins une fois par an dans l'établissement où elle est située, un ou plusieurs de ses membres pouvaient être délégués pour effectuer des visites, elle pouvait procéder à l'audition de toute personne susceptible de lui apporter des informations, et elle recevait les requêtes des détenus sur toute matière relevant de sa compétence. Néanmoins, en pratique, les commissions de surveillance ne remplissaient pas leurs missions. Elles se réunissaient au mieux une fois par an, mais le plus souvent jamais.

Les visites, quand elles existaient, étaient très brèves, et les commissions n'assuraient pas de suivi et n'utilisaient pas la possibilité de procéder à des auditions.

Enfin, les magistrats n'assuraient presque jamais leur mission de contrôle. Les juges de l'application des peines, pourtant fortement impliqués dans la vie des prisons, ne procédaient pas tous à la visite destinée à vérifier les conditions dans lesquelles les condamnés exécutent leur peine. Ces défaillances s'expliquaient avant tout par la charge de travail des magistrats, en sous-effectif chronique ; mais aussi par la difficulté, pour eux, d'appréhender leur rôle vis-à-vis de la détention, certains ayant le sentiment qu'il s'agissait là d'un contrôle inutile, les rapports produits ne faisant l'objet d'aucun retour.

Selon le rapport du Sénat, le seul contrôle efficace existant concernant les prisons était celui exercé par un organe supranational : le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe, qui a pris l'habitude d'examiner l'ensemble des sujets concernant la détention, particulièrement les conditions matérielles. Le CPT exerce son contrôle au moyen de nombreuses visites, ses rapports sont complets et il démontre une grande capacité à détecter les dysfonctionnements, mais ses recommandations n'étaient pas entendues.

7. La question de la prise en charge médicale des détenus

- En 1875, le service médical apparaissait lacunaire. Les prisonniers étaient pris en charge par un médecin installé hors des murs et qui ne percevait pas une indemnité suffisante pour être présent assez souvent. Certaines prisons, qui disposaient d'un nombre de lits médicaux limité, voire qui ne possèdent pas du tout d'infirmerie, étaient ainsi obligées d'envoyer des malades à l'hôpital, dans des conditions difficiles et dangereuses.

- En 1989, le rapport Bonnemaïson a cependant fait le constat que, dorénavant, le service public pénitentiaire était davantage préoccupé par les conditions de détention qu'un siècle auparavant : « *La société doit assurer aux détenus une exécution des peines dans des conditions satisfaisantes et dignes de notre temps* ». Toutefois, la pauvreté de l'administration en infirmières était notée. La santé mentale, peu considérée en 1875, est devenue une question à part entière : le recrutement de psychologues professionnels pour suivre la population pénale souffrant de troubles du comportement est affirmé comme une nécessité. Le rapport intervient, en effet, après un décret de 1986 qui crée des services médico-psychologiques régionaux dans certains établissements pénitentiaires ⁽¹⁾.

- Alors que la prise en charge médicale en détention relevait au départ de la seule compétence de l'administration – avec des médecins vacataires désignés

(1) Décret n° 86-602 du 14 mars 1986 relatif à la lutte contre les maladies mentales et à l'organisation de la sectorisation psychiatrique.

auprès de chaque établissement et un chirurgien-dentiste tenu de faire minimum deux visites par mois, ce qui était dérisoire au regard des besoins –, elle a évolué dans les années 1980 et 1990, avec le décret de 1986 sur les services médico-psychologiques régionaux (SMPR) et une loi de 1994 ⁽¹⁾ qui donne mission au service public hospitalier de dispenser les soins aux détenus en milieu pénitentiaire et affilient ces derniers à l'assurance maladie. Il s'agit alors d'un tournant dans la conception des soins en prison : sont reconnus le droit pour les détenus de bénéficier des mêmes soins que s'ils étaient à l'extérieur, le respect de la relation médecin-patient et la continuité des soins à la libération. Ainsi, des unités de consultation de soins ambulatoires (UCSA) ont été aménagées dans les prisons afin d'assurer les soins courants et les consultations.

Cependant, comme l'ont constaté les rapports d'enquête de 2000, la prise en charge médicale connaissait toujours des difficultés importantes. Les locaux étaient souvent inadaptés aux soins car peu rénovés et avec une surface insuffisante. En outre, certaines prisons étant éloignées des centres urbains, il était difficile de trouver des médecins pour assurer les consultations spécialisées. Par ailleurs, le manque des spécialistes dans les prisons était dénoncé comme criant : des établissements disposaient d'appareils de radiologie neufs mais inutilisés faute d'un manipulateur radio ou d'un médecin spécialiste.

En conséquence, le nombre d'extractions s'est multiplié, avec toutes les difficultés d'organisation et de sécurité que cela implique. Il revient à la police ou à la gendarmerie d'assurer la garde des détenus, missions peu appréciées car mobilisant sur une longue période des effectifs importants, requérant de multiples autorisations et une coordination entre trois administrations différentes. Enfin, les rapporteurs s'interrogeaient sur le respect du secret médical lors des consultations médicales en milieu hospitalier, car, par peur pour leur sécurité, il arrive que les médecins demandent à un surveillant de rester dans la pièce.

La prise en charge des addictions et des troubles psychiatriques est aussi devenue un enjeu fondamental dans la prise en charge médicale en détention. En effet, la consommation de substances addictives, drogues, alcool ou produits psychotropes, a des conséquences lourdes sur la prise en charge et la vie en détention, car elle alimente aussi des trafics internes. Cette consommation est d'ailleurs très liée, comme l'ont constaté les rapporteurs, à la prévalence des troubles psychiatriques communs parmi la population carcérale. Cette prise en charge psychiatrique a connu d'indéniables progrès, malgré des difficultés latentes. Ainsi, le rapport de l'Assemblée nationale mentionnait tout d'abord que les expertises psychiatriques étaient trop rapides et mal rémunérées. Elles étaient effectuées par des psychiatres qui, pour beaucoup, ne connaissaient pas la vie en prison. Elles pouvaient aussi se retrouver biaisées, les experts voulant éviter que la personne détenue ne se retrouve à sa charge, à l'hôpital psychiatrique du département, donnant ainsi à la prison une vocation asilaire qu'elle ne devrait pas avoir. Par ailleurs, la prise en charge était difficile en raison du nombre insuffisant

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

de SMPR, de la vacance de postes dans certains secteurs de psychiatrie, d'une disparité de moyens au détriment des maisons d'arrêt, et de la complexité des hospitalisations en hôpital psychiatrique ou en unité pour malades difficiles, dans la mesure où les établissements d'accueil n'avaient souvent pas la capacité nécessaire et n'étaient pas équipés contre le risque d'évasion. Enfin, le service de santé en prison ne pouvait assurer le suivi psychiatrique des détenus en dehors de la prison, et le service de secteur compétent devait prendre la suite. Or ce dernier était soit débordé, soit inquiet de la dangerosité du patient ex-détenu.

Un autre enjeu a suscité l'intérêt des membres des commissions d'enquête : le vieillissement de la population carcérale, notamment dû à l'allongement de la durée moyenne des peines. Les détenus âgés sont parfois dépendants physiquement, présentant des problèmes de santé de type gériatrique et nécessitant par conséquent une prise en charge particulière. L'administration pénitentiaire apparaît démunie face à cette situation, les établissements étant inadaptés à une telle prise en charge, ne possédant pas l'équipement ni l'architecture pour des personnes invalides ou dépendantes, dont l'hygiène devient d'ailleurs souvent précaire.

8. Un climat de violence endémique

- En 1875, les parlementaires s'inquiétaient du climat de violence carcérale, liée à la fois à la promiscuité et aux mélanges des personnes écrouées. Face à cette violence, le pouvoir disciplinaire était entièrement exercé par le gardien-chef, qui peut infliger des punitions, par exemple priver de vivres chaudes et de promenade ou infliger le cachot et les fers. Différents témoins rapportent que ces punitions étaient décidées arbitrairement car ne nécessitant qu'un simple contrôle du directeur départemental. Les punitions les plus sévères devaient faire l'objet d'une mention sur un registre, soumis théoriquement au visa du maire, lequel, bien souvent, ne prenait pas la peine de le signer ou de prendre connaissance du dossier.

- Pour les parlementaires de 2000, la violence dans les établissements pénitentiaires met en lumière une certaine impuissance de l'administration pénitentiaire à faire face à la vie quotidienne carcérale, faite de tensions et de rapports de force entre les détenus et avec les personnels, aggravée par la surpopulation carcérale et le manque d'effectifs. Les violences prennent ainsi diverses formes et connaissent une croissance relative, notamment dans les maisons d'arrêt : agressions entre détenus, rackets, violences sexuelles, encore très occultées dans le milieu carcéral ; auto-agressions – automutilations et suicides – ; violences contre les surveillants ; dans une moindre mesure, agressions de détenus par des surveillants, réprimées avec faiblesse par l'administration. La population carcérale a fortement évolué, avec de nouvelles catégories de délinquants : par exemple, ceux liés au trafic de stupéfiants, qui posent des problèmes de gestion et de coexistence, ou encore les délinquants sexuels, qui suscitent le rejet de leurs codétenus et subissent des violences psychologiques, physiques et sexuelles face auxquelles l'administration est démunie.

9. Le travail de réinsertion et la prévention de la récidive

● Au XIX^{ème} siècle, si l'amendement moral, qui passe essentiellement par le travail et la religion, est considéré comme un des moyens d'action que l'État doit utiliser pour réduire la récidive, il n'est pas considéré comme le principal objectif du système pénitentiaire. En effet, les doctrines de droit pénal de l'époque affirment le besoin de défendre la société et d'infliger un châtement proportionné au détenu, en prenant en compte certains principes d'humanité : la prévention de la récidive ne sera efficace que lorsque « *les détenus sortiront des prisons corrigées aussi bien que punis* ».

Cependant, le taux de récidive reste très important et croissant, passant de 28 % en 1850 à plus de 40 % dans les années 1870, et même 80 % dans certaines prisons départementales. La réinsertion commence alors à être pensée au travers du travail en détention – de plus en plus considéré comme le socle essentiel de la moralisation – et de l'enseignement, ainsi que du patronage, une aide apportée aux libérés, principalement assurée par les aumôniers, permettant à ces derniers de retrouver ressources et emploi.

Selon le rapport d'Haussonville, le travail est un agent puissant de moralisation pour le détenu et de lutte contre l'oisiveté. Elle a cependant constaté que peu de travail était proposé, notamment dans les prisons départementales. Elle estimait en outre que le travail, paradoxalement, pouvait constituer un obstacle à la moralisation, puisqu'il impose le rapprochement entre détenus, c'est-à-dire la promiscuité, source de corruption. L'entrepreneur étant un spéculateur, il peut se retrancher derrière son cahier des charges pour faire obstacle aux réformes qui visent justement à séparer les catégories de condamnés.

En plus du travail, l'enseignement – ainsi que le service religieux, qui, à l'époque, lui est indissociable – était un facteur important d'amendement moral essentiel contre la récidive. Dans les prisons départementales, le service religieux était assuré par un vicaire de la localité, mais qui disposait d'une rétribution trop minime pour pouvoir assurer l'enseignement, rendant cette mission négligeable voire nulle dans ces établissements, si ce n'est la présence de quelques instituteurs, dotés de matériel scolaire très incomplet. Dans les prisons centrales, si le service religieux était assuré et que, grâce à une rétribution correcte, l'aumônier assurait aussi l'enseignement primaire, le nombre de détenus était beaucoup trop important pour un seul enseignant.

Selon la commission, il ne saurait y avoir de réforme pénitentiaire moderne sans patronage pour le suivi des libérés, surtout pour ceux ne disposant d'aucun pécule, et des sociétés privées ont été fondées à cet effet. Ce dispositif apparaissait alors indispensable pour accompagner la liberté provisoire ou les réductions de peine, récompensant ainsi la bonne conduite et l'amendement moral. Ce système devait permettre de « *réveiller, dans l'esprit des condamnés, la notion du bien et du mal* ».

Mais dans certaines maisons centrales, il n'y avait pas de patronage ou alors il pouvait être perturbé par la surveillance dite « *de haute police* » : l'administration choisissait le lieu de vie de certains libérés et les obligeait à suivre des procédures complexes avant d'être autorisés à changer de localité, ce qui pesait sur leur réinsertion et les faisait « *retomber dans le mal* ». Plusieurs membres de la commission d'enquête réclamaient une réforme de cette surveillance et un plus grand soutien du patronage de la part de l'administration.

- Le rapport Bonnemaïson en 1989 témoigne d'une nouvelle conception de la réinsertion qui, en vue notamment d'éviter la récidive, apparaît comme l'objectif majeur de l'établissement pénitentiaire.

Sur ce plan, le rapport est ainsi très critique, constatant que le système, en n'intégrant pas assez l'insertion sociale, n'a cessé de produire de la délinquance, avec des personnes incarcérées de plus en plus longtemps et un taux de récidive qui reste très élevé, entre 60 et 70 %. La peine de prison favorise souvent davantage la délinquance qu'elle ne la combat, et le recours à l'incarcération sans discernement est une pratique aberrante. Mais cette mission d'insertion est difficile, la prison arrivant souvent après l'échec du cercle familial et de l'école.

Des progrès ont tout de même eu lieu : depuis 1975 les activités socio-éducatives se sont développées en détention, décroissant la prison en y faisant entrer la culture, le sport, la santé et la formation, ce qui facilite l'insertion sociale des détenus, pour laquelle le rôle des travailleurs sociaux devient essentiel. De même, le milieu ouvert s'est développé, avec la montée en puissance des comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL), créés à la Libération, dont les missions se sont diversifiées : chargés des sursis avec mise à l'épreuve, des libérations conditionnelles et de l'accueil des sortants, ils se sont également vus confier le travail d'intérêt général et le contrôle judiciaire.

Cependant, selon le rapport, la mission d'insertion sociale était mise en défaut, d'abord parce que la prison n'est pas assez ouverte sur la société – l'auteur milite pour davantage de partenariats locaux et régionaux ainsi que pour le développement d'actions de la ville en matière de formation, d'emploi, de culture ou de santé dans les prisons –, mais aussi et surtout en raison du nombre très insuffisant de travailleurs sociaux et d'agents des CPAL.

- Les rapports de 2000 observent les défaillances persistantes de l'administration pénitentiaire en matière de réinsertion. Selon les rapporteurs, le personnel de surveillance est en première ligne pour cette mission : leur contribution à la réinsertion passe par l'écoute, le dialogue et le contact avec les détenus. Or les sous-effectifs, les conditions de travail et les conditions de détention font obstacle à sa réalisation. De plus, l'impératif de sécurité, basé sur la crainte de l'évasion et des désordres dans un climat de détention tendu, prime encore sur l'insertion : « *Quand les jeunes arrivent dans l'établissement, on leur dit d'oublier ce qu'ils ont appris en sciences humaines ou en psychologie. Le principal est que le détenu ne s'évade pas. La preuve en est qu'en cas d'évasion, le surveillant passe au conseil de*

discipline alors que ce n'est pas le cas lorsqu'un suicide a lieu ». Les objectifs d'insertion n'étant pas évalués clairement, l'administration pénitentiaire se recentrait sur cet impératif sécuritaire, déshumanisant ainsi la prison. Les sénateurs ont d'ailleurs précisé que le contact humain avec le surveillant, souvent l'unique personne avec laquelle le détenu peut s'entretenir, est fondamental dans le processus de réinsertion. Or la conception sécuritaire des établissements pénitentiaires peut faire qu'un détenu ne voit aucun surveillant pendant toute une journée. Elle a de plus comme effet d'infantiliser les détenus, ce qui ne les incite pas à s'impliquer dans une démarche d'insertion, surtout lorsque cela s'accompagne d'un cadre de détention dégradé et d'une absence des mesures d'aménagement de peine, privant de perspectives les détenus de longue durée – en 1996 et 1997, 82 % des condamnés libérés n'avaient bénéficié d'aucun aménagement.

En second lieu, les détenus doivent être intégrés socialement. Les deux rapports ont noté que l'isolement du détenu par rapport à la société nuisait à la réinsertion sociale. La situation des prisons, souvent reléguées dans des zones inaccessibles en transport, a des conséquences en matière de lien social : selon les rapporteurs il apparaissait alors nécessaire de réintégrer les prisons dans les villes pour faciliter les liens familiaux et sociaux, et faire de ces derniers un fondement de la politique de réinsertion.

De manière plus générale, les députés ont constaté que l'insertion était « *le parent pauvre de l'administration pénitentiaire* », avec des activités socio-éducatives, culturelles, sportives ou de formation inégalement organisées – les maisons d'arrêt, où les séjours sont brefs, éprouvent plus de difficulté à cet égard -, un matériel pédagogique variable et quelquefois inaccessible, et une pénurie de postes de travailleurs sociaux toujours criante.

De surcroît, l'organisation de la détention n'était en elle-même pas favorable à la réinsertion car elle désocialisait les personnes. En raison des contraintes des horaires de travail des agents, les journées de détention sont courtes et laissent de grandes plages horaires sans activité – le soir à partir de dix-huit heures, les week-ends et l'été –, ce qui favorise les tensions et les complications d'organisation, quand il faut choisir, par exemple, entre les cours scolaires, la promenade et le travail. Sur ce sujet, les sénateurs ont émis l'idée d'une rémunération des détenus suivant une formation.

Depuis 1999, les services d'insertion ont connu des évolutions, avec une fusion des CPAL, qui s'occupaient du milieu ouvert, et des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires, qui étaient chargés du milieu fermé. Les sénateurs ont dressé un bilan mitigé de cette réforme : en étant à présent organisés au niveau départemental et étendus au milieu ouvert, les travailleurs sociaux sont moins présents en détention, tandis que les intervenants extérieurs ont un contact moins clair avec les établissements ; de plus, se renforçait la crainte des surveillants d'être cantonnés au rôle de porte-clés.

Le travail en détention n'est désormais plus considéré comme un outil de moralisation, mais comme un moyen de réinsertion sociale. Les deux rapports soulignaient néanmoins que la réalité est bien loin de cette mission car le travail apparaissait davantage comme un instrument de gestion de la détention. Il n'est d'ailleurs pas proposé partout et les locaux étaient diversement adaptés selon les établissements. De plus, les activités en elles-mêmes ne nécessitaient généralement pas de qualification et avaient donc peu de valeur pour la future réinsertion professionnelle des détenus : le rapport du Sénat a donc insisté sur la nécessité de développer les activités qualifiantes et d'instituer des procédures de certification des compétences. L'objectif de réinsertion par le travail est, en dernier lieu, compromis par la non-application du droit du travail, du fait de l'absence de relation contractuelle et de l'impossibilité de recours contre les conditions d'exercice de l'activité.

II. UNE COMMISSION D'ENQUÊTE QUI S'INTÉRESSE À CES QUESTIONS ET À DE NOUVEAUX ENJEUX

1. Les prisons : un sujet central pour les parlementaires

L'analyse des rapports précédents montre que la politique pénitentiaire tient une place à part dans le contrôle parlementaire.

Comme le rappelle Michel Foucault dans *Surveiller et punir*, la prison est « un appareil disciplinaire exhaustif » qui « doit prendre en charge tous les aspects de l'individu », sans interruption, et qui « donne un pouvoir presque total sur les détenus »⁽¹⁾. Les règles pénales et la procédure pénale relevant du domaine de la loi, le législateur y a toujours porté une attention spécifique. D'ailleurs, depuis les dernières commissions d'enquête sur les prisons, nombreuses sont les lois qui ont fait évoluer les normes applicables. Les différentes lois de programmation et de réforme pour la justice, ainsi que la loi pénitentiaire de 2009⁽²⁾ ont ainsi marqué des étapes importantes dans l'évolution du cadre juridique de la politique pénitentiaire.

Depuis 2000, les membres du Parlement disposent en outre d'un droit formel de visiter à tout moment, même à l'improviste, les établissements pénitentiaires⁽³⁾. Ils peuvent, dans ce cadre, être accompagnés de journalistes. Visant à mieux contrôler les conditions de détention, le rôle des parlementaires, représentants de la Nation, est essentiel et il n'a eu de cesse de se développer, en particulier au cours des dernières années. Ainsi, en 2017, 212 parlementaires sur les 999 représentants aux parlements français et européen ont visité un établissement pénitentiaire, soit 21,22 % d'entre eux, contre seulement 7,4 % en 2014⁽⁴⁾.

(1) Michel Foucault, *Surveiller et punir – Naissance de la prison*, 1975.

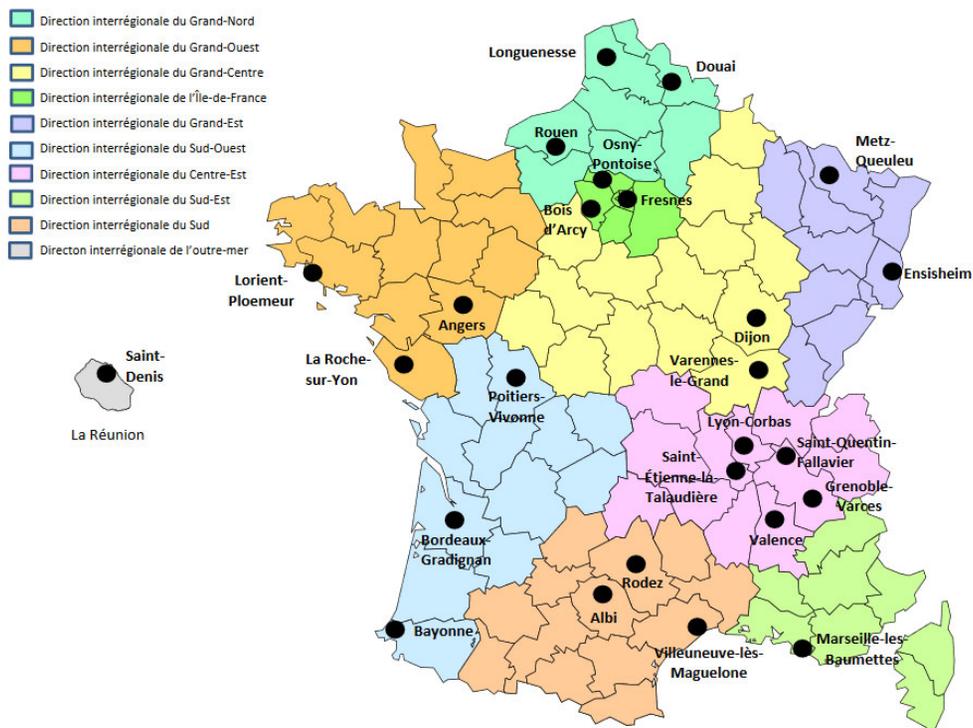
(2) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(3) Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

(4) Source : *Le contrôle des prisons, vie-publique.fr*.

Le sujet pénitentiaire constitue un des sujets d'attention de la commission des Lois de l'assemblée nationale. Le 6 novembre 2017, les députés membres de la commission, de tous bords politiques, avaient ainsi décidé d'exercer, simultanément et sur l'ensemble du territoire de notre pays, leur droit de visite : plusieurs dizaines de centres pénitentiaires et de maisons d'arrêt ont été concernés.

ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES VISITÉS PAR LES DÉPUTÉS MEMBRES DE LA COMMISSION DES LOIS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE LE 6 NOVEMBRE 2017



Source : Assemblée nationale

À la suite de cette initiative inédite, emblématique d'une volonté nouvelle d'aborder les politiques publiques sur la base de contrôles exercés « sur le terrain », la commission des Lois a décidé, en décembre 2017, la création exceptionnelle de quatre groupes de travail transpartisans, dont la direction a été confiée à la présidente, Mme Yaël Braun-Pivet, et à trois vice-présidents, Mme Laurence Vichnievsky et MM. Philippe Gosselin et Stéphane Mazars, afin d'étudier plus spécifiquement quatre sujets centraux : l'activité en détention ; le lien avec le tissu économique local dans une perspective de réinsertion ; la prise en charge des détenus présentant des troubles psychiatriques et la diversification des conditions de détention par le recours aux établissements ouverts. S'inscrivant dans une démarche concrète, au plus proche du terrain, leurs travaux ont également permis de formuler des recommandations pragmatiques.

C'est dans la même démarche concrète et opérationnelle que veut s'inscrire aujourd'hui votre Rapporteur. L'objectif de cette commission d'enquête n'est ni de critiquer les personnels de l'administration pénitentiaire, dont le travail est remarquable et le dévouement certain, ni de faire le procès des responsables politiques, dont l'objectif – de tout temps et quel que soit leur bord politique – est toujours d'améliorer la politique pénitentiaire, l'état de nos prisons, ainsi que les conditions de travail et de détention.

Comme l'a montré le développement historique qui débute cette introduction, les questions carcérales sont anciennes et dépassent de loin le seul champ politique. Cela n'enlève toutefois rien aux réalités qui se jouent derrière les murs des établissements, ni à la responsabilité que portent les responsables publics, dont font partie les parlementaires qui participent aujourd'hui à la présente commission d'enquête. Nous nous devons de garantir l'état de nos prisons et l'efficacité de notre politique pénitentiaire : c'est un enjeu crucial pour notre société.

2. Neuf thématiques anciennes, devant aujourd'hui être appréhendées avec l'œil du XXI^e siècle

Conditions de travail, détention des mineurs, surpopulation carcérale, état du parc immobilier, dignité des conditions de détention, contrôle du système pénitentiaire, prise en charge médicale, violences, réinsertion et prévention de la récidive : ces sujets, tous abordés par les rapports décrits ci-avant, sont encore d'actualité et, logiquement, tous sont abordés dans le présent rapport d'enquête.

Bien sûr, le contexte n'est plus le même, de nombreux changements ont eu lieu et c'est d'ailleurs ces évolutions qui sont au cœur de la réflexion de votre Rapporteur : vingt après les commissions d'enquête parlementaires de 2000, où en est-on sur ces différentes thématiques ? Comment doit-on aujourd'hui les aborder ? Quelles sont les questions qui se sont posées au cours des travaux de la commission d'enquête ?

- **Conditions de travail** : le constat des difficultés de recrutement et du manque de valorisation du travail réalisé par les agents pénitentiaires apparaît d'emblée. Malgré un engagement constant, l'administration pénitentiaire demeure méconnue et la question d'une amélioration des carrières des personnels se pose encore aujourd'hui avec acuité.

- **Détention des mineurs** : ce sujet demeure essentiel. La récente réforme de la justice pénale des mineurs et l'entrée en vigueur du nouveau code afférent en septembre 2021 marquent des avancées importantes qui soulignent la volonté politique actuelle d'améliorer la prise en charge des mineurs. Leur placement en détention demeure exceptionnel, mais il doit être parfaitement adapté aux besoins présents et à venir de ce public spécifique.

● **Surpopulation carcérale** : les récentes condamnations de la France par la CEDH suffisent à prouver que ce sujet est malheureusement toujours d'actualité. Depuis des décennies, il s'agit d'ailleurs sans doute d'un des pivots de toutes les réflexions sur les questions carcérales. Force est de constater que les politiques menées depuis vingt ans n'ont donc pas permis de résorber la surpopulation carcérale, ce qui dégrade tout le système pénitentiaire. Est-on alors condamné à l'impuissance dans ce domaine ? Quelles autres pistes existent ?

● **État du parc immobilier** : l'ambitieux programme de construction de 15 000 nouvelles places de prison d'ici 2027 (7 000 d'ici 2022, puis 8 000 d'ici 2027) et l'augmentation des moyens dédiés à l'entretien du parc existant sont autant de marqueurs de l'engagement du Gouvernement pour améliorer l'état de l'immobilier pénitentiaire. L'avancement de ces projets fera bien sûr l'objet d'une attention particulière dans le présent rapport. Cette analyse ne doit pas être que quantitative, mais intégrer également les aspects qualitatifs : type de places créées, développement de structures innovantes tournées vers la réinsertion, modernisation de la détention, sécurisation des établissements, développement du numérique, liens des établissements avec leur environnement local, *etc.*

● **Dignité des conditions de détention** : dépendant directement de l'état du parc immobilier, cette question ne se résume toutefois pas aux conditions matérielles. La jurisprudence de la CEDH prend ainsi de nombreux aspects en compte : conditions d'hygiène en cellule, fouilles corporelles imposées aux détenus, règles disciplinaires, isolement, violences et mauvais traitements, transfèrements répétés... Ces différents critères ne sont bien sûr pas exclusifs, mais bien souvent c'est le cumul de ces difficultés qui conduit à caractériser le caractère indigne de certaines conditions de détention. L'accroissement des droits reconnus aux personnes détenues – qui sont privées de leur liberté d'aller et venir, mais ne doivent pas être privées des autres libertés – impliquent de considérer cette question des conditions de détention sous un angle plus large et plus inclusif.

● **Contrôle du système pénitentiaire** : les vingt dernières années ont été marquées par de très importants progrès dans ce domaine. En particulier, des autorités *ad hoc* ont été créées et le contrôle des juges (administratifs et judiciaires) s'est développé. L'attention ainsi portée au respect des droits des personnes détenues marque une nouvelle ère de notre politique pénitentiaire : l'entrée du droit commun dans les prisons.

● **Prise en charge médicale** : les alertes, concernant notamment la santé mentale des personnes incarcérées, ont été nombreuses au cours des dernières années. Malgré l'arrivée de l'hôpital dans la prison et la professionnalisation de la prise en charge sanitaire des personnes détenues, des difficultés persistent. De nouvelles questions doivent être prises en compte, par exemple la mise en œuvre d'une véritable politique de réductions des risques ou encore l'adaptation de la détention au vieillissement de la population carcérale.

● **Violences** : ce sujet, comme tous ceux qui caractérisent la vie en détention, a été influencé par l'entrée du droit commun dans les prisons. Les procédures disciplinaires sont mieux encadrées, des points d'accès au droit ont été créés, le CGLPL et le Défenseur des Droits peuvent être saisis. Ces progrès ont-ils permis de réduire la violence en détention ?

● **Réinsertion et prévention de la récidive** : en vingt ans, la réinsertion est devenue un objectif aussi central dans les missions de l'administration pénitentiaire que la garde des détenus. La montée en puissance des services pénitentiaires d'insertion et de probation marque un tournant dans les pratiques professionnelles de prise en charge des personnes détenues. Cela implique de très nombreux sujets : programmes de réinsertion, diversification des types de structures pénitentiaires, développement des activités, du travail, de la formation professionnelle... Par ailleurs, mieux réinsérer passe par une prise en charge toujours plus spécialisée, qui doit s'adapter aux différentes composantes de la population carcérale. Dans une perspective de lutte contre la récidive et de réinsertion, la prise en charge des détenus radicalisés a confronté ces dernières années les personnels pénitentiaires à de nouveaux défis qui doivent eux aussi faire l'objet d'une analyse particulière.

Ces sujets ne sont bien sûr pas distincts les uns des autres. En réalité, le système carcéral se définit par l'addition de tous ces aspects qui s'entrecroisent. Par exemple, la question de la radicalisation concerne aussi bien la formation des agents, que le développement de quartiers de détention spécifiques, les conditions de détention adaptées, les programmes de réinsertion... Tout sujet carcéral est par essence transversal car il touche à l'humain et la prison accueille ainsi en son sein une partie de notre société.

3. Un rapport d'enquête qui entend prendre en compte ces différentes questions et remettre la prison au cœur de la cité

Le système carcéral est complexe et multidimensionnel. Pour prendre en compte l'ensemble de ses composantes, votre Rapporteuse a organisé sa réflexion autour de trois grands axes qui structurent la prison :

– Des Hommes : personnels pénitentiaires et personnes détenues

En grande partie coupée de la société extérieure, la prison n'en demeure pas moins un lieu humain, un lieu de vie quotidienne, dans lequel évoluent les agents pénitentiaires et les personnes détenues. La prison, se caractérise avant tout par son encadrement humain, ces hommes et ces femmes – personnels de direction, de surveillance, d'insertion et de support –, qui assurent une mission de service public au sein d'une institution de la République et dont le travail n'est pas reconnu à sa juste valeur. La prison, c'est aussi évidemment les prisonniers : ces hommes, principalement, qui ont été privés de leur liberté par décision de justice et qu'il revient à l'administration pénitentiaire de prendre en charge, en tenant compte de leurs spécificités.

– Des murs : des conditions de travail et de détention qui se confondent

La prison est un espace identifiable et identifié. Dans ce lieu, les conditions de travail des agents et les conditions de détention des prévenus et des condamnés sont intimement liées. Composée par un important parc immobilier, les prisons couvrent différents types d'établissements, qui correspondent à des réalités architecturales complexes et à des normes spécifiques définies par la politique pénitentiaire ainsi que par la politique pénale.

– La prison : une ville dans la ville

Du fonctionnement des hommes et de l'organisation des murs découle le quotidien du système carcéral, une réalité complexe faite d'interactions nombreuses. Contrairement à une idée reçue, une prison n'est pas intégralement coupée du reste de la société. Au contraire, il s'agit d'une institution de la République, partie prenante de la communauté nationale. Dans le rapport d'enquête du Sénat de 2000, cet enjeu de l'ouverture des prisons à la société était déjà mis en avant, car « *la prison ne peut changer que si elle est placée sous le regard des citoyens* ». Vingt ans après, d'importants progrès ont été faits : la prison a ouvert ses portes à des intervenants extérieurs toujours plus nombreux, le droit des détenus s'est rapproché du droit commun dans de nombreux domaines, le développement de la mission de réinsertion de l'administration pénitentiaire a conduit à concevoir la peine de manière plus inclusive.

La prison joue un rôle essentiel pour le fonctionnement de notre justice et le maintien du lien social. C'est dans cette perspective que certaines pratiques doivent encore être questionnées et que l'ouverture du monde carcéral vers l'extérieur doit se poursuivre. La prison ne peut continuer d'être vue comme un lieu d'exil, éloigné du travail, des villes, des citoyens...

C'est dans cette perspective que votre Rapporteuse a choisi d'aborder l'ensemble des questions carcérales au sein d'un rapport complet qui conclue six mois d'un travail particulièrement riche.

*

* *

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Offrir de meilleures conditions de travail aux personnels pénitentiaires

Des conditions de travail difficiles et des métiers mal connus et peu reconnus

Proposition n° 1

Réviser les organigrammes des établissements pénitentiaires afin de les adapter aux effectifs réels des personnes détenues.

Mieux reconnaître le rôle des agents pénitentiaires

Proposition n° 2

Renforcer l'attractivité de la profession de surveillant pénitentiaire en :

- améliorant leurs conditions de logement, en particulier dans les zones urbaines tendues et en début de carrière ;
- étudiant le passage de l'ensemble des personnels de surveillance du corps d'encadrement et d'application en catégorie B.

Proposition n° 3

Renforcer la formation des agents pénitentiaires en :

- alignant la durée de formation initiale des surveillants pénitentiaires dispensée à l'École nationale d'administration pénitentiaire sur celle des gardiens de la paix, afin d'accroître le niveau de recrutement et la professionnalisation de la filière surveillance qui assure des missions de plus en plus diversifiées ;
- valorisant d'avantage les bonnes pratiques de formation continue mises en œuvre dans les établissements pénitentiaires en facilitant leur partage via la plateforme numérique de l'École nationale d'administration pénitentiaire.

Proposition n° 4

Affirmer une véritable identité professionnelle du surveillant pénitentiaire en :

- créant un référentiel-métier permettant de clarifier la diversité des tâches qui lui sont aujourd'hui confiées ;
- mettant en valeur les possibilités de progression de carrière du premier au dernier échelon dans l'administration pénitentiaire ;
- élargissant ses opportunités de carrière *via* l'ouverture de passerelles vers les autres administrations, notamment au sein du ministère de la justice.

Mieux valoriser le rôle des services de probation et d'insertion pénitentiaires

Proposition n° 5

Engager une réflexion sur la revalorisation du statut des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation et le développement de passerelles entre les postes de directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation et de directeurs des services pénitentiaires.

Proposition n° 47

Pérenniser l'échelon départemental des services pénitentiaires d'insertion et de probation et renforcer la coopération de ces services avec les collectivités territoriales.

Proposition n° 49

Internaliser les compétences d'assistance social et de suivi psychologique en créant des postes spécifiques dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Proposition n° 50

Recruter des statisticiens et des sociologues dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires afin de réaliser des études sur des cohortes de personnes prises en charge par les différents services pénitentiaires d'insertion et de probation départementaux, afin notamment d'évaluer les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre et, ainsi, de piloter une politique nationale dans ces domaines.

Résoudre le problème de la surpopulation carcérale

Des marges de progrès en matière de politique pénale

Proposition n° 16

Permettre le transfèrement des personnes prévenues incarcérées dans des maisons d'arrêt particulièrement surpeuplées vers des établissements pour peine dont le taux d'occupation est inférieur.

Accélérer, après jugement, le transfèrement dans un établissement pour peine des personnes dont le projet de réinsertion n'est pas abouti, quand bien même le reliquat de peine serait faible.

Proposition n° 17

Conduire une évaluation de l'emploi de la détention provisoire selon les différentes procédures applicables afin de mieux calibrer son usage par rapport aux réalités des situations.

Proposition n° 18

Développer le recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) comme alternative à la détention provisoire en :

– créant un répertoire des services pénitentiaires d'insertion et de probation mis à disposition des magistrats concernés ;

– harmonisant les gestions des alertes des bracelets électroniques afin notamment d’alléger la charge de travail supplémentaire induite pour les magistrats ;

– développant des canaux de communication facilités entre les services pénitentiaires d’insertion et de probation et les magistrats concernés pour fluidifier les procédures afférentes au prononcé et au suivi de l’ARSE ;

– sensibilisant davantage les magistrats et les avocats au recours à l’ARSE.

Proposition n° 19

Conduire une évaluation spécifique sur les conséquences des procédures de comparution immédiate en termes de détention provisoire, d’une part, et de prononcé d’une peine d’emprisonnement ferme, d’autre part.

Proposition n° 20

Favoriser les alternatives à l’incarcération en :

- développant une politique pénale spécifiquement liée aux peines privatives de liberté autres que l’emprisonnement ;

– lançant, le plus tôt possible, parfois dès la garde à vue, les enquêtes sociales rapides ;

– renforçant la mise en œuvre des peines de probation ;

– sensibilisant les professionnels de la justice, notamment les avocats et les magistrats, sur les peines alternatives à la détention.

*

Proposition n° 21

Systématiser et sanctuariser dans la loi les mécanismes d’échanges entre l’administration pénitentiaire et les juridictions afin de mieux réguler les incarcérations et de mieux lutter contre la surpopulation carcérale.

La question de l’encellulement individuel, un principe qu’il faut oser questionner

Proposition n° 22

Oser repenser l’absolu de l’encellulement individuel pour concevoir ce principe de manière plurielle et pragmatique.

Il est tout à la fois une obligation pour les détenus qui construit parfois le sens de leur peine, une mesure de sécurité et d’organisation de la détention et un droit pour les détenus qui participe de la dignité de leurs conditions de détention. Ce principe non absolu peut ainsi connaître de nombreuses dérogations pertinentes : pour éviter la désocialisation, pour faciliter la construction de projets de réinsertion, pour prévenir certains risques de santé...

L’encellulement individuel doit être garanti quand il est souhaité par la personne détenue et quand il est souhaitable en termes d’organisation de la détention. L’encellulement collectif – en cellule double respectant le droit à la dignité – doit être possible quand il est souhaité par la personne détenue et quand il est souhaitable en termes d’organisation de la détention.

Proposition n° 23

Les dispositions ont été prises pour respecter la date butoir du moratoire, le 31 décembre 2022, pour le respect du principe d'encellulement individuel, tant en matière de construction de places qu'en matière de politique pénale (développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération). Dans ce second champ, les effets des réformes menées ne sont pas encore totalement visibles et devraient monter en puissance au cours de cette année, laissant espérer une amélioration de la situation carcérale. Nous resterons vigilants quant à l'application de ces nouveaux dispositifs.

Cela étant, dans la continuité de la réflexion sur le caractère non absolu du principe d'encellulement individuel, il conviendra d'oser questionner dans les mois qui viennent la pertinence de l'inscription dans notre droit d'un objectif de 100 % d'encellulement individuel qui ne correspond pas nécessairement aux réalités carcérales, que ce soit en termes de conditions de détention, souhaitées ou souhaitables, ou d'organisation des établissements pénitentiaires.

Améliorer durablement les conditions de détention

L'enjeu de la lutte contre les violences en détention

Proposition n° 12

Lutter davantage contre les violences commises en détention en développant les statistiques, à l'aide notamment d'enquêtes de victimation auprès de la population carcérale, et en étudiant les facteurs et formes de violences en détention.

Proposition n° 13

Dématérialiser les procédures de signalement des violences subies par les personnes détenues, dans le cadre du grand plan numérique déployé en détention.

Autoriser l'accès à ces données au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, aux membres du Parlement et aux bâtonniers.

Faciliter le traitement de ces signalements en lien avec les autorités compétentes.

La prise en charge sanitaire, un investissement pour la réinsertion

Proposition n° 6

Diligenter une enquête épidémiologique sur l'état de santé des détenus en France afin d'adapter au mieux la prise en charge médicale au sein des établissements pénitentiaires.

Proposition n° 24

En concertation avec les personnels pénitentiaires et à la lumière de l'expérience des pays voisins ayant mis en place ce type de politiques, prendre le décret d'application mentionné à l'article L. 3411-10 du code de la santé publique, créé par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, pour définir et encadrer les objectifs et les outils de la politique de réduction des risques en milieu carcéral.

Proposition n° 25

Renforcer la continuité de la prise en charge des détenus souffrant d'addictions au moment de la sortie de détention pour lutter contre les rechutes.

Proposition n° 26

Rendre plus attractive et plus facile la pratique médicale en détention en :

- mettant en place des dispositifs incitatifs à destination des praticiens se trouvant à proximité des établissements pénitentiaires, en particulier les psychiatres, les chirurgiens-dentistes et les kinésithérapeutes ;
- calculant les effectifs des professionnels de santé intervenant en détention et le budget alloué aux unités sanitaires en fonction des effectifs réels de personnes détenues – et non pas des effectifs théoriques.

Proposition n° 27

Associer le personnel de l'unité sanitaire de l'établissement pénitentiaire à la définition du niveau d'escorte en amont de chaque extraction médicale sans caractère d'urgence.

Associer systématiquement les personnels de santé à la conception architecturale des prisons en construction ou en rénovation.

Proposition n° 28

Mettre en place, sous l'autorité de chaque agence régionale de santé, un schéma pluriannuel d'organisation régionale de la prise en charge des soins somatiques et psychiatriques des personnes écrouées, en tenant compte des spécificités sanitaires de la population détenue et de l'offre régionale des soins.

Tenir une réunion semestrielle, sous l'autorité du directeur de l'agence régionale de santé, réunissant les représentants de l'État, le directeur interrégional des services pénitentiaires, les directeurs des centres hospitaliers, les chefs d'établissements pénitentiaires et les responsables médicaux, sur la mise en œuvre du schéma, les problèmes rencontrés et les solutions proposées.

Proposition n° 29

Mieux prendre en compte le vieillissement de la population carcérale en :

- proposant aux détenus en situation de dépendance de bénéficier de l'aide d'un binôme composé d'un intervenant extérieur spécialisé sur ces problématiques et d'un détenu bénévole ou auxiliaire du service général formé à cette mission ;
- chargeant le ministère de la justice de mettre en place un plan d'accompagnement au vieillissement de la population carcérale en détention et à la sortie de détention.

Proposition n° 30

Effectuer des évaluations régulières de l'état physique et mental des personnes placées en longue détention pour adapter les conditions de détention à l'état réel du détenu.

Proposition n° 48

Mettre en œuvre un parcours de santé pluridisciplinaire et individuel autour de quatre priorités :

- un bilan somatique et psychiatrique global à l'arrivée ;
- une amélioration de l'accès des femmes aux soins et une vigilance particulière sur leur santé ;
- la levée des obstacles techniques à la continuité de la protection maladie pendant et après la détention ;
- une multiplication des partenariats entre établissements pénitentiaires et acteurs extérieurs du champ de la santé somatique et psychique (notamment des addictions, du handicap et de la dépendance) qui interviendront pendant et après la détention. Ils favoriseront en outre les aménagements de peine.

Développer des prises en charge spécifiques

Les mineurs incarcérés, une réalité minoritaire mais importante

Proposition n° 7

Fluidifier les éventuels échanges entre police, justice, conseils départementaux et administration pénitentiaire sur les mineurs non accompagnés.

Proposition n° 8

Profiter du temps de détention des mineurs pour préparer leur orientation professionnelle par la découverte des métiers et des éventuelles formations pour y accéder.

Garantir aux mineurs incarcérés une prise en charge scolaire adéquate, se rapprochant le plus possible des conditions de scolarité en milieu ouvert.

Proposition n° 9

Améliorer la coordination entre les différents acteurs impliqués dans la prise en charge des mineurs détenus, afin notamment d'assurer davantage de continuité dans leur parcours avant, pendant et après-détention.

Proposition n° 10

Garantir les mêmes conditions de détention et de prise en charge des mineurs dans les quartiers pour mineurs et les établissements pour mineurs.

Prendre en compte ce défi dans la conception des futurs établissements pénitentiaires.

La prise en charge des détenus radicalisés, un défi relevé par l'administration pénitentiaire

Proposition n° 11

Cinq ans après le déploiement par l'administration pénitentiaire des quartiers d'évaluation de la radicalisation et des quartiers de prévention de la radicalisation, conduire une évaluation globale de la prise en charge de la radicalisation en milieu pénitentiaire.

Envisager d'autres prises en charge spécifiques pour d'autres profils de détenus

Proposition n° 45

Développer les prises en charge spécifiques en fonction du profil de la personne détenue ou du type d'infraction commise. Permettant un suivi plus adapté de certains profils, ces prises en charge spécifiques pourront reposer sur :

- des établissements spécialement dédiés, comme c'est par exemple le cas avec les mineurs : ces établissements pourront, le cas échéant, accueillir simultanément prévenus et condamnés qui sont confrontés à des mêmes sujets, comme les violences intrafamiliales par exemple ;
- une prise en charge assurée par un binôme : cela pourrait être particulièrement pertinent pour les personnes souffrant de troubles psychologiques ou d'addictions par exemple ;
- la poursuite du développement des structures d'insertion par l'activité économique en milieu pénitentiaire.

Développer les activités en détention en lien avec l'extérieur

Le travail en détention, une voie pour mieux inclure les détenus dans la vie professionnelle

Proposition n° 31

Recenser les difficultés matérielles faisant obstacles au développement des activités de travail et engager les actions nécessaires afin d'adapter les établissements anciens aux impératifs logistiques.

Proposition n° 32

Retisser le lien entre la vie économique et la prison à travers la conception d'un plan national de développement des activités de travail en détention visant à :

- rendre visibles les activités proposées sur chaque territoire ;
- ajuster les offres en fonction du type d'établissement pénitentiaire ;
- disposer d'un outil d'ensemble pour développer les offres manquantes là où les besoins existent et s'adapter ainsi davantage aux réalités locales.

Proposition n° 33

Systematiser et développer les bilans de compétence des détenus lors de leur arrivée en détention afin de déterminer un programme de formation ou une orientation vers un travail.

Proposition n° 34

Renforcer et structurer le réseau des acteurs du travail en détention grâce notamment à :

- la professionnalisation et la spécialisation des référents locaux du travail qui doivent avoir le temps et les moyens nécessaires pour accomplir les missions qui leur sont dévolues ;
- la mise en réseau, impulsée et coordonnée par l'ATIGIP, des acteurs impliqués dans le travail en détention.

Proposition n° 35

Systématiser l'organisation de forums sur l'emploi en détention, afin de préparer les détenus aux entretiens d'embauche, de favoriser les liens entre les acteurs, de sensibiliser des différents publics à cette problématique et de développer de nouvelles activités professionnelles en milieu carcéral.

La formation professionnelle et l'enseignement, deux enjeux centraux pour la réinsertion

Proposition n° 36

Évaluer le déploiement du test de compétences élémentaires en lecture du français dans l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Proposition n° 37

Établir une nouvelle convention entre la direction de l'administration pénitentiaire et les régions sur la formation professionnelle en détention, définissant pour 2022-2026 les objectifs chiffrés de formation et coordonnant les actions en la matière, afin que la formation professionnelle retrouve son niveau d'avant 2014.

Proposition n° 38

En s'appuyant sur le rôle national de l'ATIGIP, renforcer le pilotage de la formation professionnelle en détention par la publication d'un plan d'actions précis et la création d'un point de rencontre des acteurs impliqués dans ce domaine.

L'importance et la diversité des autres activités

Proposition n° 39

Inscrire dans la loi un objectif de temps « hors cellule », par exemple de huit heures par jour.
Poursuivre le développement et la diversification des activités en détention.
Prévoir des financements spécifiques, visibles dans le budget de l'administration pénitentiaire, pour la mise en œuvre des activités.

Proposition n° 40

Développer des partenariats entre établissements pénitentiaires et fédérations sportives afin de favoriser l'organisation d'événements associant les personnes détenues.

Proposition n° 41

Développer et diversifier les activités en détention, notamment en :

- construisant avec les services pénitentiaires d’insertion et de probation un référentiel listant les associations du territoire, y compris celles qui ne sont pas initialement tournées vers l’univers carcéral ;
- développant les liens avec ces différentes associations, par exemple grâce à un forum annuel des associations au sein de l’établissement pénitentiaire.

Proposition n° 42

Mettre en place un agrément « visiteur de confiance » permettant aux intervenants réguliers – en particulier les aumôniers, les employeurs, les formateurs et les acteurs associatifs – de bénéficier d’un accès à l’établissement pénitentiaire sur des horaires élargis et selon des modalités simplifiées.

Inclure la prison dans la vie de la Cité

Solidifier la réinsertion des personnes détenues

Proposition n° 43

Accroître le nombre de places en centres ou quartiers de semi-liberté et développer les passages dans ces structures dans le parcours d’exécution de la peine.

Proposition n° 44

Mieux adapter la politique de transfèrements aux réalités des personnes détenues :

- limiter les transfèrements quand un projet de réinsertion est en cours de construction dans un établissement pénitentiaire ;
- accélérer les transfèrements quand un détenu souffre d’un environnement carcéral qui l’empêche de s’investir dans des activités et de préparer sa réinsertion ;
- sauf pour des impératifs de sécurité, informer systématiquement les avocats en amont des transfèrements ;
- identifier des interlocuteurs dédiés aux relations avec les avocats au sein des établissements pénitentiaires.

Proposition n° 46

Assurer une meilleure coopération entre les services pénitentiaires d’insertion et de probation et les services intégrés de l’accueil et de l’orientation (SIAO) en :

- en actualisant la circulaire relative à la coordination entre les SIAO et les services pénitentiaires d’insertion et de probation, pour l’hébergement et l’accès au logement des personnes sortant de détention ou faisant l’objet d’un placement à l’extérieur du 13 mai 2016 ;
- assurant le lien entre services pénitentiaires d’insertion et de probation et SIAO et les associer systématiquement aux partenariats avec les acteurs de l’hébergement et du logement ;
- nommant des référents justice dans chaque SIAO afin de mieux accompagner les publics sortant de détention qui sont dans une situation de particulière fragilité ;
- mettant en place des dispositifs permettant d’éviter la perte du logement pendant la période de détention, en particulier pour les personnes condamnées à de courtes peines.

Ouvrir le monde carcéral vers l'extérieur et resserrer les liens entre prison et société

Proposition n° 14

Conduire une réflexion globale sur les leviers financiers à même de faciliter l'adhésion des élus locaux :

– s'agissant de la part de la dotation générale de fonctionnement destinée à la péréquation communale pour les communes accueillant des établissements pénitentiaires, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, les modalités de calcul du taux de logements locatifs sociaux, le financement de dispositifs ponctuels tels que « *Action cœur de ville* » ou « *Petites villes de demain* » ;

– concernant les retombées économiques locales des établissements pénitentiaires par le biais d'une politique volontariste d'approvisionnement auprès des commerçants et producteurs locaux.

Proposition n° 15

Améliorer les relations entre les acteurs locaux, les membres du Parlement, le représentant de l'État et l'administration pénitentiaire en instituant des réunions trimestrielles à l'échelle des territoires possédant une prison.

Changer l'image et la place des prisons dans notre pays

Proposition n° 51

Identifier d'anciens détenus au parcours de désistance exemplaire afin qu'ils participent bénévolement à des actions concourant à la lutte contre la récidive et à une image plus positive de la prison.

Proposition n° 52

Permettre l'accès des personnes détenues à Internet, selon des modalités adaptées aux spécificités de la détention et aux caractéristiques des personnes détenues et des régimes de détention, afin de mieux garantir l'accès effectif aux droits et de favoriser la construction des parcours de réinsertion.

Proposition n° 53

Faire entrer davantage les services publics en détention, notamment en permettant l'accès des Bus France Service à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

Proposition n° 54

Accroître la visibilité de la prison et améliorer la connaissance de l'administration pénitentiaire dans la cité :

- en créant une journée porte ouverte annuelle dans les établissements pénitentiaires afin de permettre au grand public de découvrir le fonctionnement carcéral, selon des modalités adaptées aux contraintes de la détention ;
- en systématisant le défilé des personnels pénitentiaires à l'occasion de la cérémonie nationale du 14 juillet.

Proposition n° 55

Changer l'image de la prison par une communication plus moderne en proximité grâce :

- aux chefs d'établissements, les mieux placés pour communiquer sur le territoire avoisinant, notamment auprès des habitants, associations, entreprises... ;
- à la distribution aux habitants d'un bulletin régulier présentant l'établissement pénitentiaire, ses interactions positives avec le territoire et les activités qui y sont développées ;
- à l'ouverture de pages dédiées à chaque établissement pénitentiaire sur les réseaux sociaux, comme le font par exemple la police nationale ou la gendarmerie ;
- à la mise en place de modules de présentation des métiers pénitentiaires dans les établissements scolaires ;
- à la création de stages d'observation pour les élèves à partir de la classe de troisième.

PREMIÈRE PARTIE – DES HOMMES : PERSONNELS PÉNITENTIAIRES ET PERSONNES DÉTENUES

Depuis toujours, une prison se caractérise par la dichotomie entre deux catégories de personnages : ceux qui la gardent et ceux qui y sont gardés, ceux qui surveillent et ceux qui sont surveillés. Essentiellement coupée de la société extérieure, la prison n'en demeure pas moins un lieu humain, un lieu de vie quotidienne, un lieu où se côtoient chaque jour les personnels pénitentiaires et les personnes détenues.

En préambule de cette partie, les membres de la commission d'enquête ont été marqués, tout au long de ses travaux, par l'investissement et le dévouement de tous les personnels pénitentiaires rencontrés. Bien sûr certaines difficultés peuvent exister, mais il semble fondamental de leur rendre ici hommage afin de saluer le travail qu'ils réalisent – travail difficile et méconnu – en exécutant une mission indispensable au fonctionnement de notre société et au maintien du lien social.

Comprendre le système carcéral en 2021, c'est également s'intéresser aux hommes, aux femmes et aux mineurs qui y sont pris en charge. Réceptacle des difficultés sociales et des actes hors-la-loi, la prison est en réalité le miroir de notre société, car s'y traduisent les évolutions des comportements et des normes que nous nous appliquons.

*

* *

I. LES AGENTS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

La prison, c'est donc avant tout son encadrement humain, l'ensemble du personnel pénitentiaire – de surveillance, d'insertion et de support – qui assure le bon fonctionnement de cette institution de la République et dont le travail manque de reconnaissance.

Comme l'a rappelé M. Sébastien Nicolas, secrétaire général du Syndicat national pénitentiaire des personnels de direction FO (SNP PD FO), « *La politique pénitentiaire n'est certes pas parfaite, mais elle est portée par des hommes et des femmes qui ont beaucoup donné au cours des quarante dernières années pour faire évoluer l'administration, dont l'évolution est sans pareille. Il convient de mesurer, à l'échelle de l'histoire, le travail réalisé.* » Votre Rapporteur mesure le travail réalisé par l'administration pénitentiaire et ses personnels. Sans nier d'éventuelles difficultés de terrain ni la problématique systémique de la surpopulation carcérale, elle mesure l'ampleur des progrès déployés, ces dernières années, pour améliorer l'organisation et le fonctionnement de la détention.

Alors qui sont ces hommes et ces femmes qui travaillent dans nos prisons ? Comment l'administration pénitentiaire est-elle organisée ? Son fonctionnement est-il satisfaisant ? Quels points doivent encore être améliorés ?

A. ÉTAT DES LIEUX

L'administration pénitentiaire est principalement structurée autour d'une administration centrale, de directions interrégionales et des directions des 186 établissements pénitentiaires et des 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

1. Organisation et effectifs de la direction de l'administration pénitentiaire

a. *Rappel historique sur l'administration pénitentiaire*

Sans prétendre, bien sûr, présenter une histoire exhaustive des prisons dans notre pays, certaines évolutions sont à connaître pour appréhender la réalité de l'administration pénitentiaire, de son organisation et de ses missions en 2022.

En 1791, le premier code pénal place l'enfermement au cœur du dispositif judiciaire et généralise la peine privative de liberté. La prison est un lieu de punition mais aussi d'amendement du condamné, par le travail et l'éducation. Après 1791, deux types de prisons coexistent : les départementales, maisons d'arrêt pour les courtes peines et les prévenus ; les maisons centrales pour les longues peines.

Dès 1795 est créée, au sein du ministère de l'intérieur, l'administration des prisons. Celle-ci se développe progressivement et, en 1858, elle compte 5 bureaux et 55 agents.

Le 13 mars 1911, l'administration pénitentiaire est transférée par décret au ministère de la justice. Elle ne changera plus de tutelle – sauf sous le régime de Vichy ⁽¹⁾. Les gardiens deviennent des surveillants – ils sont rebaptisés officiellement en 1919 ⁽²⁾ – et le rôle des juges dans l'exécution des peines se trouve renouvelé. Jusqu'en 1924, ils ne bénéficient pas du droit de se syndiquer.

L'après-guerre marquera plusieurs changements de l'administration pénitentiaire. Auparavant organisées autour des maisons centrales, les circonscriptions pénitentiaires ont été rénovées en 1944, avec la création de dix-neuf régions pénitentiaires, dotées d'organes administratifs autonomes. Puis le décret du 16 juillet 1948 a réduit le nombre de circonscriptions aux neuf directions régionales métropolitaines encore existantes de nos jours – Paris, Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Rennes, Strasbourg, Toulouse ⁽³⁾ – auxquelles s'ajoutera l'outre-mer. En outre, en 1945, la réforme Amor, instituant une politique d'humanisation des conditions de détention, assigne à la prison, donc à son administration, des objectifs d'amendement et de reclassement social du condamné.

En 1964, les premiers instituteurs sont détachés dans les prisons par le ministère de l'éducation.

En 1974, un secrétariat d'État à la condition pénitentiaire voit le jour.

En 1987, la loi relative au service public pénitentiaire précise les missions de celui-ci : « *Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines.* » ⁽⁴⁾ La loi pose aussi le cadre de la participation du secteur privé à la gestion des établissements pénitentiaires.

Dans les années 1990, la prise en charge de certaines fonctions se spécialisent. En 1994, la santé en milieu pénitentiaire est confiée aux hôpitaux publics et en 1999, les services pénitentiaires de probation et d'insertion sont créés par décret ⁽⁵⁾. Ces derniers possèdent une compétence départementale et résultent de la fusion des comités de probation et d'assistance aux libérés, pour l'insertion en milieu ouvert, et des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires, pour l'insertion en milieu fermé.

Depuis 2000, de nombreuses mesures sont venues préciser et étendre les missions de l'administration pénitentiaire, tandis qu'une attention spécifique est

(1) *L'administration pénitentiaire est rattachée au secrétariat d'État de l'intérieur de septembre 1943 à septembre 1944.*

(2) *Circulaire du 1^{er} août 1919.*

(3) *Christian Carlier, Histoire des prisons et de l'administration pénitentiaire française de l'Ancien Régime à nos jours, 2009.*

(4) *Article 1^{er} de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.*

(5) *Décret n° 99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale (troisième partie. Décrets) et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.*

portée aux conditions de détention et au respect des droits des personnes détenues ⁽¹⁾.

En 2003, les équipes régionales d'intervention ont été créées par voie de circulaire en réponse à des incidents survenus en détention l'année précédente – mutineries, évasions.

En 2007 et 2009 sont créés les établissements pour mineurs.

Le 30 octobre 2007, la loi institue une nouvelle autorité indépendante, compétente dans le champ pénitentiaire : le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ⁽²⁾.

En 2009, la loi pénitentiaire clarifie et précise les missions du service public pénitentiaire ⁽³⁾.

En 2010, le code de déontologie du service public pénitentiaire est créé par décret ⁽⁴⁾.

À partir de 2015, l'administration pénitentiaire se voit également confier plusieurs missions en matière de lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation violente.

En 2018, l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP) est créée par décret ⁽⁵⁾.

En sus de ces évolutions touchant spécifiquement au monde pénitentiaire en tant qu'administration, de nombreux textes de loi ont également modifié le droit pénal et notamment l'exécution des peines, entraînant ainsi d'importants changements dans les pratiques des agents pénitentiaires.

Comme le souligne M. Laurent Ridel, directeur de l'administration : « *L'administration pénitentiaire est l'une des administrations qui a le plus évolué en l'espace d'une génération.* »

b. Organisation actuelle de l'administration pénitentiaire

La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) se compose :

– d'une administration centrale ;

(1) Sur ce sujet, voir la deuxième partie du présent rapport.

(2) Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

(3) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(4) Décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire.

(5) Décret n° 2018-1098 du 7 décembre 2018 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice ».

– de services déconcentrés : les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), les établissements pénitentiaires et les services pénitentiaires d’insertion et de probation (SPIP) ;

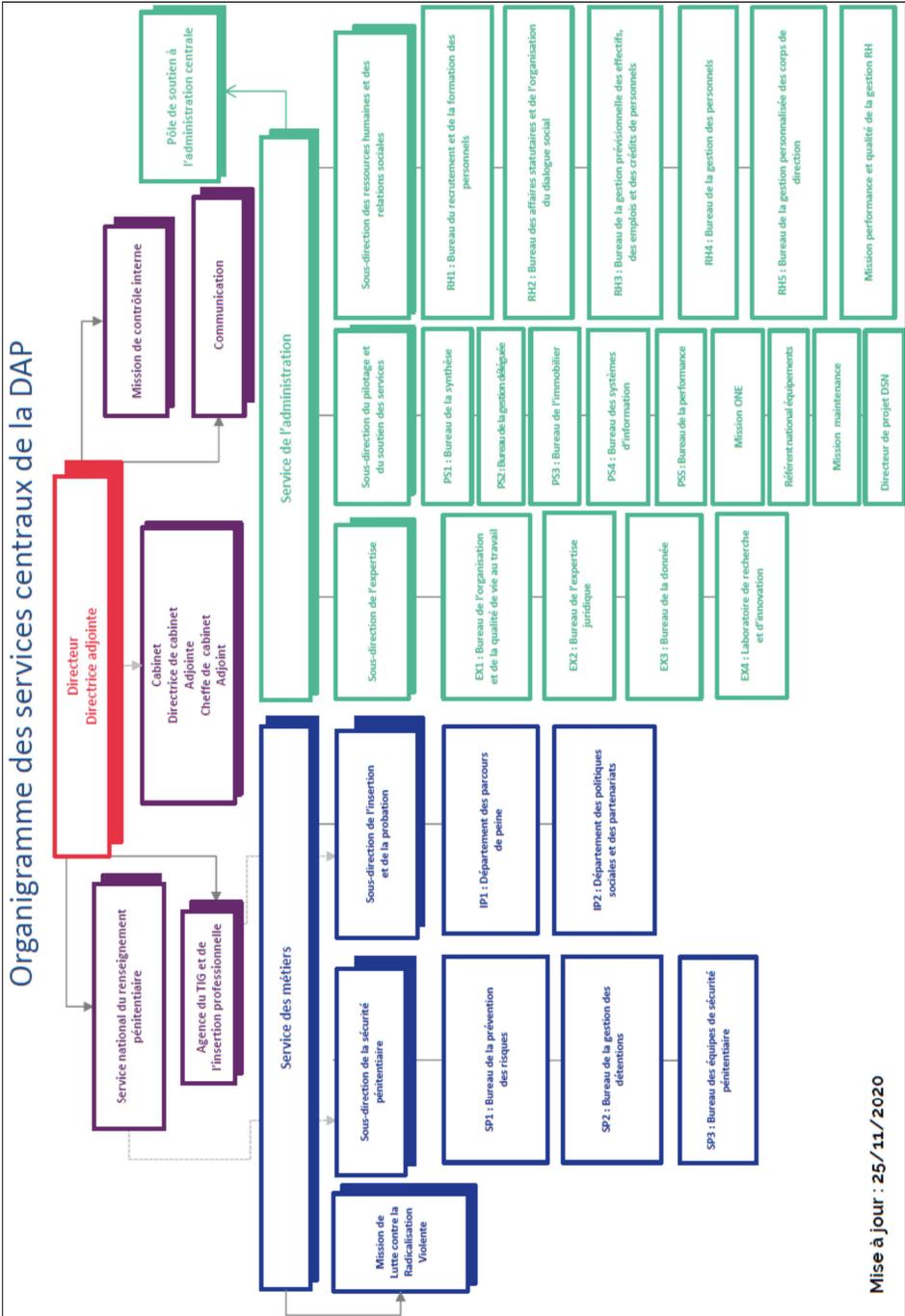
– d’un service à compétence nationale dédié au renseignement : le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) ;

– d’un établissement public administratif dédié à la formation des personnels : l’École nationale d’administration pénitentiaire (ENAP).

En outre, l’Agence du travail d’intérêt général et de l’insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice est rattachée à la DAP pour sa gestion administrative et financière.

En 2017, la DAP a connu une nouvelle réforme organisationnelle, après celle de 2015, conduisant à la création, d’une part, d’une cinquième sous-direction de sécurité pénitentiaire et, d’autre part, d’une mission nouvelle du renseignement pénitentiaire, au sens de l’article L.811-4 du code de la sécurité intérieure.

Conformément à l’extension de ses missions, la composante centrale de l’administration pénitentiaire se répartit aujourd’hui en différents bureaux spécialisés sur les grands sujets de compétences.



Source : Direction de l'administration pénitentiaire

c. Les métiers et l'évolution des effectifs pénitentiaires

En tout, au 1^{er} janvier 2021, la DAP comptait 42 452 agents, répartis comme suit entre ses différentes structures :

- 488 en administration centrale ;
- 3 776 dans les services déconcentrés ;
- 30 488 dans les établissements pénitentiaires ;
- 5 946 dans les SPIP ;
- 1 588 à l'ENAP ;
- 166 à l'ATIGIP.

Ces dernières années, les effectifs ont connu une augmentation très importante, passant de 21 573 en 2007 à près du double aujourd'hui.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE ENTRE 2007 ET 2021

Au 1^{er} janvier de chaque année

	Adm.centrale	ATIGIP	DISP	établissements	SPIP	ENAP	Autres	Total
2007	103	68	1 268	17 566	2 286	166	116	21 573
2008	143	94	1 702	21 854	3 198	191	2	27 184
2009	166	119	3 128	24 209	3 304	205	2	31 133
2010	221	123	3 220	26 252	3 467	208	4	33 495
2011	269	125	2 875	26 909	3 777	211	4	34 170
2012	297	127	3 196	27 072	4 069	220	2	34 983
2013	326	124	3 076	27 580	4 075	226	2	35 409
2014	334	126	2 614	27 774	4 205	223	1	35 277
2015	360	123	3 049	27 641	4 388	212	0	35 773
2016	368	130	3 548	27 991	4 777	221	0	37 035
2017	395	151	2 999	28 016	5 227	1 887	0	38 675
2018	411	151	3 187	28 806	5 240	2 392	0	40 187
2019	463	152	3 517	28 922	5 357	2 926	0	41 337
2020	466	160	3 702	30 011	5 556	1 901	0	41 796
2021	488	166	3 776	30 488	5 946	1 588	0	42 452

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Il convient de signaler qu'à plusieurs reprises, la hausse du nombre d'agents pénitentiaires a résulté de conflits sociaux. Par exemple, le 14 décembre 2015, un accord a été signé entre la garde des sceaux et les représentants syndicaux des personnels de surveillance, qui mit fin à un conflit pénitentiaire en prévoyant la création de 1 100 emplois supplémentaires en 2016 et 2017 afin notamment de résorber les emplois vacants et de renforcer la sécurité en prison. À cette occasion ont également été accordées des revalorisations indemnitaires dans le but d'accroître l'attractivité des métiers de la pénitentiaire. Ces mouvements se sont poursuivis les années suivantes et, aujourd'hui encore, les principaux syndicats du personnel pénitentiaire réclament davantage de recrutements.

i. Les personnels de surveillance

Les surveillants prennent en charge les personnes confiées par les autorités judiciaires, en assurent la garde et participent à la mission de réinsertion des personnes détenues et de prévention de la récidive.

Le personnel de surveillance a toujours été majoritaire parmi les effectifs de la DAP (75 % des effectifs totaux en 2007 et 71 % en 2021). Entre décembre 2017 et juillet 2021, ses effectifs théoriques et réels ont augmenté de 87 %, avec l'ouverture de nouveaux établissements et le développement de nouvelles missions, notamment la reprise des extractions judiciaires ou celles incombant aux équipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP).

La carrière des personnels de surveillance

Grâce au statut d'avril 2006 modifié en 2013, les surveillants pénitentiaires peuvent évoluer vers des postes d'encadrement (premier surveillant et major) puis accéder à des postes de commandement (lieutenant, capitaine, commandant pénitentiaire).

Ils peuvent être amenés à assurer les fonctions de chef d'établissement dans un établissement pénitentiaire de moins de 200 places.

– Les surveillants peuvent, par sélection interne, accéder à des fonctions spécialisées comme formateur des personnels, moniteur de sport, membre d'une équipe régionale d'intervention et de sécurité (ERIS).

– Les surveillants qui ont atteint au moins le cinquième échelon de leur grade, périodes de formation comprises, peuvent, par une validation des compétences sous forme d'unités de valeur (UV), devenir surveillant brigadier. Le surveillant brigadier est un surveillant expérimenté auquel sont confiées plus de responsabilités, mais il n'est pas le supérieur hiérarchique des autres surveillants.

– Les surveillants et surveillants brigadiers peuvent, après six ans d'ancienneté, par concours interne, atteindre le premier niveau des postes d'encadrement, celui de premier surveillant. Après treize ans de service dans l'administration pénitentiaire, dont quatre dans son grade, le premier surveillant peut devenir, par examen des capacités professionnelles, major pénitentiaire. Les premiers surveillants et majors pénitentiaires ont pour mission principale d'encadrer une équipe en détention. Les premiers surveillants peuvent occuper des fonctions spécialisées telles que référent local informatique, coordinateur du service des sports. Les majors pénitentiaires peuvent être responsables de secteurs particuliers, responsables de formation, etc.

– Les surveillants peuvent également présenter le concours de lieutenant en interne au bout de quatre ans d'ancienneté.

– Les premiers surveillants et majors pénitentiaires âgés de 38 ans au moins, après douze ans de service effectif dont cinq ans en qualité de premier surveillant, peuvent devenir, au choix, lieutenant pénitentiaire. C'est le premier niveau du corps de commandement. Au bout de deux ans, les lieutenants pénitentiaires peuvent être promus capitaine pénitentiaire. Les capitaines pénitentiaires, après six ans, peuvent accéder, par examen professionnel, au grade de commandant pénitentiaire.

Source : École nationale d'administration pénitentiaire

Selon la DAP, pour l'année 2021, le besoin de recrutement des personnels de surveillance s'élevait à 1 908 surveillants : 1 189 équivalents temps plein au titre du comblement des départs et 719 équivalents temps plein au titre des créations en loi de finances.

En 2021, 655 surveillants stagiaires sortants de l'ENAP, recrutés en 2020, ont été affectés dans les établissements, puis environ 800 autres, recrutés en 2021, ont été affectés en juillet-août. Il convient toutefois de rappeler que l'administration pénitentiaire n'a pas atteint ses objectifs de recrutement en 2019 et que la demande de rattrapage de cette sous-exécution en 2020 n'a pas été acceptée. Les moindres sorties constatées sur 2020 ont permis de ramener le nombre de créations non réalisées sur les cinq dernières années à 72.

ii. Les personnels d'insertion et de probation

Les missions des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP)

Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ont pour missions d'aider à la prise de décision judiciaire et de mettre à exécution les décisions pénales, restrictives ou privatives de liberté. Pour mener à bien ces différentes missions, ils travaillent avec les autres personnels pénitentiaires et s'appuient sur un réseau de partenaires institutionnels et associatifs.

En prison

- Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation accompagnent les personnes détenues dans le cadre d'un parcours d'exécution des peines.
- Ils aident à la décision judiciaire et à l'individualisation des peines : ils proposent des mesures d'aménagement de peine au juge de l'application des peines, en fonction de la situation du condamné.
- Ils aident à la préparation à la sortie de prison : il s'agit de faciliter l'accès des personnes incarcérées aux dispositifs d'insertion et de droit commun (logement, soin, formation, travail, *etc.*). Pour ce faire, les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation développent et coordonnent un réseau de partenaires institutionnels et associatifs.
- Ils luttent contre la désocialisation des personnes détenues.

En milieu ouvert

- Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation interviennent dans le cadre d'un mandat judiciaire.
- Ils apportent à l'autorité judiciaire tous les éléments d'évaluation utiles à la préparation et à la mise en œuvre des condamnations.
- Ils aident les personnes condamnées à comprendre la peine et impulsent avec elles une dynamique de réinsertion notamment par des programmes de prévention de la récidive.
- Ils assurent du respect des obligations imposées aux personnes condamnées à des peines restrictives ou privatives de liberté (semi-liberté, travail d'intérêt général, libération conditionnelle, placement sous surveillance électronique, *etc.*)
- Dans le cadre des politiques publiques, ils favorisent l'accès des personnes placées sous main de justice aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle.

Source : École nationale d'administration pénitentiaire

Services déconcentrés de l'administration pénitentiaire à compétence départementale œuvrant sous mandat judiciaire, créés en 1999, les SPIP ont pour mission principale la prévention de la récidive. Ils sont ainsi chargés d'évaluer la personne placée sous main de justice et de lui assurer un accompagnement adapté. Ils assurent également le contrôle et le respect des obligations prononcées par l'autorité judiciaire et aident à la décision judiciaire, par la transmission de rapports réguliers aux magistrats. En milieu ouvert comme en milieu fermé, ils assurent le suivi, en pré-sentenciel, avant que la condamnation définitive ne soit rendue, ou post sentenciel, après celle-ci.

Comme l'explique Mme Laura Soudre, secrétaire générale de l'Union nationale des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (UNNDPIP CFE-CGC) : « *Le SPIP intervient à tous les stades de la condamnation : en amont, pendant et après. Sa mission première est de prévenir la récidive et d'accompagner les personnes vers une réinsertion à travers un accompagnement individualisé. L'intervention du SPIP s'effectue en milieu ouvert – pour les deux tiers des personnes actuellement suivies par la justice – comme en milieu fermé.* »

Entre 2007 et 2021, la part des personnels de SPIP parmi les effectifs totaux de l'administration pénitentiaire a augmenté, passant de 10,6 % à 14 %. En effet, leurs effectifs ont connu une forte augmentation de l'ordre de 160 % entre ces deux dates.

EFFECTIFS AFFECTÉS EN SPIP DEPUIS 2018

(en ETP)

Corps	2017	2018	2019	2020	2021
Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation	438,2	417,2	423,8	470,0	476,1
Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation	2 993,6	3 102,1	3 295,3	3 351,0	3 520,5
CPIP stagiaires et élèves	532,5	463,5	446,0	536,5	653,0
Assistants de service social	61,6	54,8	81,6	107,4	100,5
Non-titulaires social médico-social & culture	398,3	406,1	349,4	570,2	564,1
Personnels de surveillance	299,1	295,2	318,4	319,2	312,9
Attachés d'administration	29,6	29,6	30,7	27,9	30,8
Secrétaires administratifs	142,5	142,8	150,9	149,6	146,3
Adjoint administratifs	552,3	545,0	561,0	576,1	574,6
Non-titulaires administratifs	64,5	81,8	90,7	100,0	100,2
Apprentis, autres non-titulaires	26,4	37,7	35,0	45,0	38,8
Effectif Global	5 538,6	5 575,7	5 782,8	6 252,9	6 517,7

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

La loi de finances pour 2014 a permis de créer, pour la période allant de 2014 à 2017, 1 000 emplois supplémentaires afin de faire face à l'évolution constante des missions de la filière insertion et probation. Dans le cadre du développement des alternatives à l'incarcération et pour permettre d'assurer le suivi des mesures afférentes, la loi de programmation et de réforme pour la justice de 2019 a prévu de renforcer les SPIP par la création de 1 500 emplois supplémentaires sur la période 2018-2022 ⁽¹⁾. Elle se décompose de la manière suivante : 150 créations en 2018, 400 en 2019, 400 en 2020, 300 en 2021 et 250 en 2022. Par ailleurs, cent emplois de CPIP contractuels ont été créés en fin d'année 2020 dans le cadre du renforcement de la justice de proximité.

L'administration pénitentiaire a précisé à votre Rapporteur qu'en raison des délais de formation, les agents recrutés au titre de ces créations d'emplois seront affectés à partir de la fin d'année 2021 : ainsi, 238 CPIP entrés à l'ENAP en 2019 ont été affectés en septembre 2021 et 289 élèves actuellement en cours de scolarité seront affectés en septembre 2022.

La carrière des CPIP

Le corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation du ministère de la justice, régi par le décret n°2019-50 du 30 janvier 2019, est classé en catégorie A.

Titularisés à l'issue de deux années de formation, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation bénéficient d'un déroulement de carrière en deux grades :

- conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, comprenant deux classes (la seconde classe comporte douze échelons et un échelon élève, la première classe comporte neuf échelons)
- conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de classe exceptionnelle (comportant neuf échelons)

Ils peuvent accéder au corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation par voie d'examen professionnelle ou de promotion au choix.

Les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation sont affectés principalement dans les 104 services pénitentiaires d'insertion et de probation ou de l'une de leurs antennes. Ils peuvent aussi être affectés au centre national d'évaluation, en direction interrégionale, à l'école nationale d'administration pénitentiaire ou à l'administration centrale.

À titre d'information, la durée minimale d'affectation d'un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation dans un premier emploi est fixée à deux ans. Une dérogation peut être accordée par le garde des sceaux, ministre de la justice, fondée notamment sur la situation personnelle ou familiale de l'agent ou dans l'intérêt du service.

Source : École nationale d'administration pénitentiaire

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

iii. Les personnels de direction

Les effectifs des personnels de direction de l'administration pénitentiaire, qui comptent les directeurs des services pénitentiaires et les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, ont eux aussi augmenté ces dernières années, passant de 384 au 1^{er} janvier 2007 à 1 148 au 1^{er} janvier 2021, soit une hausse de 200 %.

- Les directeurs des services pénitentiaires mettent en œuvre la politique définie pour la prise en charge des personnes faisant l'objet d'une mesure privative de liberté. Ils sont pour cela chargés de l'encadrement des services pénitentiaires. Ils sont recrutés par la voie du concours, externe ou interne, de directeur des services pénitentiaires. Ils exercent leurs fonctions à la tête des établissements pénitentiaires, au sein des circonscriptions et services de l'administration pénitentiaire ou encore au sein de l'administration centrale.

- Les directeurs pénitentiaire d'insertion et de probation forment un corps classé dans la catégorie A et sont responsables de l'organisation et du fonctionnement des SPIP. À ce titre, ils sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de prévention de la récidive et d'insertion et de réinsertion des personnes placées sous main de justice. Ils sont recrutés par concours, interne ou externe, par examen professionnel ouvert aux CPIP qui ont accompli au moins quatre ans de services effectifs dans ce corps et qui comptent au moins un an d'ancienneté dans le sixième échelon lorsqu'ils relèvent de la seconde classe du premier grade, ou encore au choix parmi les CPIP selon certaines conditions. Ils peuvent exercer leurs fonctions en SPIP, dans un centre pour peines aménagées ou un centre de semi-liberté, en quartier de préparation à la sortie, dans une direction interrégionale des services pénitentiaires, au Centre national d'évaluation (CNE), à l'ENAP ou en administration centrale.

iv. Les personnels administratifs et techniques

- Les personnels administratifs peuvent être des attachés d'administration qui ont vocation à exercer des fonctions de responsabilités administratives et financières en tant qu'attachés d'administration dans l'administration centrale. Ils peuvent également être des secrétaires administratifs, participant principalement à la gestion économique, financière ou administrative du lieu d'affectation et susceptibles d'encadrer des personnels d'exécution. Enfin, ils peuvent être des adjoints administratifs exerçant dans toutes les structures et amenés à remplir diverses fonctions de gestion administrative, de secrétariat, d'économat, de greffe, de comptabilité, etc.

En 2007, on comptait 2 842 personnels administratifs dans l'administration pénitentiaire. En 2021, ils sont 5 187.

- Les personnels techniques regroupent des métiers divers, ayant vocation à piloter l'ensemble des actions de maintenance, de production ou d'ingénierie dans les services pénitentiaires.

Ils participent à deux missions essentielles : le fonctionnement et la sécurité technique des établissements, en matière de patrimoine, d'équipement, de gestion quotidienne et de maintenance ; l'insertion professionnelle des détenus, à travers les actions de formation et l'encadrement du travail. Exerçant logiquement en service déconcentré ou en établissement pénitentiaire, ils sont recrutés par spécialités et par voie de concours.

En 2007, on comptait 267 personnels techniques dans l'administration pénitentiaire. En 2021, ils sont 674.

2. Recrutement et formation des personnels pénitentiaires

a. Les concours et l'École nationale d'administration pénitentiaire

Chacun des métiers de l'administration pénitentiaire dispose de son propre concours, comme présenté ci-avant. Cette diversité traduit la richesse du monde pénitentiaire et de ses missions, mais aussi la variété des profils des agents pénitentiaires.

Les niveaux de recrutement

- Aucun diplôme requis : adjoint administratif.
- Brevet national des collèges ou diplôme ou titre classé au moins de niveau 3 : surveillant pénitentiaire (de 18 à 45 ans au 1^{er} janvier de l'année du concours) et adjoint technique.
- Baccalauréat : secrétaire administratif et technicien
- Bac + 2 : lieutenant pénitentiaire (40 ans au plus au 1^{er} janvier de l'année du concours)
- Bac + 3 : directeur des services pénitentiaires (45 ans au plus au 1^{er} janvier de l'année du concours), directeur pénitentiaire d'insertion et de probation, directeur technique, attaché d'administration (voie instituts d'administration publique) et conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation.

Source : École nationale d'administration pénitentiaire

L'ENAP est l'unique école de formation des fonctionnaires pénitentiaires, toutes catégories confondues. Bien sûr, les formations techniques, comme la maintenance, sont dispensées dans d'autres structures, mais l'exercice professionnel en milieu pénitentiaire fait toujours l'objet d'un apprentissage spécifique à l'ENAP. Le directeur de l'école, M. Christophe Millescamps, le souligne : « *Toute personne travaillant pour l'administration pénitentiaire passe, à un moment donné, par l'ENAP, dans le cadre d'une formation initiale, d'une formation d'adaptation à l'emploi ou d'une formation d'adaptation à la prise de fonction.* »

La durée de formation est variable : de six mois pour les surveillants pénitentiaires à deux années pour les directeurs des services pénitentiaires, les directeurs d'insertion et de probation et les CPIP.

S'agissant des surveillants pénitentiaires, le concours permet d'accéder à une formation à l'ENAP d'une durée de six mois, rémunérée 1 200 euros mensuels nets, pendant laquelle les élèves surveillants suivent, en alternance, différents cours – droit pénitentiaire, connaissance des populations prises en charge, gestion du stress, techniques d'intervention, etc. – et participent à des stages pratiques en établissement pénitentiaire.

S'agissant des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, le concours leur permet d'accéder à une formation de deux années à l'ENAP. Lors de la première année, les lauréats du concours ont la qualité d'élève CPIP et sont rémunérés à l'échelon d'élève. Ils sont soumis, à l'issue de la première année, à des épreuves de sélection permettant l'accès à la seconde année pendant laquelle ils seront nommés CPIP stagiaires et rémunérés au premier échelon de la seconde classe du premier grade.

b. Les enjeux de la formation continue

La formation continue est un enjeu stratégique dans la construction de la carrière des personnels pénitentiaires et dans l'effort de modernisation que l'administration doit poursuivre pour mieux accomplir les missions qui lui sont assignées. « *Il s'agit d'un axe d'autant plus important que la carrière pénitentiaire des surveillants s'est beaucoup diversifiée : elle recouvre le métier de base des surveillants, l'extraction judiciaire, les équipes régionales d'intervention et de sécurité ou les équipes locales de sécurité pénitentiaire, par exemple* » précise le directeur de l'ENAP.

L'administration centrale a un rôle d'organisation et d'impulsion ; plus précisément, elle transcrit en objectifs généraux de formation, les orientations définies par le directeur de l'administration pénitentiaire aux directions interrégionales et à l'ENAP, auxquels incombe la mise en œuvre de l'offre de formation.

- D'une part, l'ENAP est chargée des actions de portée nationale ou très spécialisées – monitorats, greffes pénitentiaires – ou des actions ponctuellement demandées par l'administration centrale. Cela concerne en moyenne près de 3 % des agents formés tous les mois ; sur l'année 2021, selon la direction de l'administration pénitentiaire, ce chiffre approche même les 5 % d'agents formés par mois.

- D'autre part, les directeurs interrégionaux élaborent des plans de formation régionaux qui doivent s'inscrire au plus près de la réalité des besoins des établissements, des services et des situations de travail. Cette offre est distincte et complémentaire de celle proposée par l'ENAP.

Cette politique de formation continue au plan interrégional est animée par les unités de recrutement et de formation et qualifications (URFQ), organisées en pôles de formation puis en services de formation. 60 % des agents affectés en

services déconcentrés — c'est-à-dire au sein des DISP, des établissements pénitentiaires et des SPIP— ont suivi au moins une action de formation en 2021.

Au sein de chaque DISP, les services de formation disposent de salles de formation, de salles informatiques – près de quatre par DISP – et, dans certains cas, de dojos, plus rarement de stands de tir ⁽¹⁾. Un centre de formation continue est en projet sur le domaine pénitentiaire de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis. Il disposera de plateaux de simulations cellules incendie, dojos, stand de tir, un amphithéâtre et de nombreuses salles de formation modulables. Le catalogue de formation DAP comporte près de 400 désignations répertoriées autour de trois axes :

- garde et contrôle des personnes placées sous main de justice ;
- accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice ;
- soutien aux missions.

La formation continue est à la fois un droit et un devoir conformément à la réglementation de la fonction publique. Les personnels pénitentiaires peuvent aussi choisir de suivre certaines formations d'ordre varié : outils de l'évaluation, gestion du stress, communication non violente, applicatifs informatiques, etc. Ils peuvent également bénéficier de l'offre de formation interministérielle sur des thématiques transverses et généralistes.

Les obligations de formation des personnels de surveillance renforcées en 2018

L'arrêté du 26 octobre 2018 portant organisation de la formation statutaire des surveillants relevant du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, prévoit une obligation de formation continue durant l'année de stage de dix jours de formation notamment sur les modules suivants : le tir ; les techniques d'intervention ; la sécurité incendie ; la prévention et secours civiques de niveau 1 (PSC1) ; le positionnement professionnel-déontologie.

La circulaire du 22 novembre 2018 relative au socle commun de formation des personnels de surveillance en matière de sécurité prévoit que tous les agents de la filière de surveillance doivent suivre cinq jours de formation annuels portant sur des modules sécurité dont : le tir ; les techniques d'intervention ; la sécurité incendie ; la prévention et secours civiques de niveau 1 (PSC1) ; le positionnement professionnel-déontologie.

La note du 30 juillet 2013 relative aux modalités d'organisation de la formation des agents affectés au greffe des établissements pénitentiaires prévoit une formation obligatoire pour les agents affectés au sein des greffes et des modules complémentaires pour les responsables. Elle prévoit également une convention d'engagement entre l'ENAP, la DISP et l'agent.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

(1) Les formations opérationnelles en lien avec la sécurité (tir, techniques d'intervention, conduite opérationnelle) nécessitent très régulièrement soit la formalisation de partenariats de mises à disposition d'installations des autres forces de sécurité soit de passer par un prestataire (stand de tir privé par exemple).

Ce renforcement des obligations de formation a-t-il porté ses fruits ?

M. Sègla Blaise Gangbazo, président du Syndicat libre justice CFTC (SLJ CFTC), considère qu'en raison d'un nombre insuffisant de personnels, l'accès à la formation n'est pas suffisant pour permettre aux agents de gagner en compétence et de demeurer parfaitement performants. Il rappelle que c'est contraire à la règle 81-2 des règles pénitentiaires européennes, selon laquelle « *l'administration doit faire en sorte que, tout au long de sa carrière, le personnel entretienne et améliore ses connaissances et ses compétences professionnelles en suivant des cours de formation continue et de perfectionnement organisés à des intervalles appropriés.* »

En effet, d'après les statistiques fournies par l'administration pénitentiaire, près de 25 % des agents inscrits en formation ne la suivent finalement pas, dont près de 5 % parce qu'ils ne s'y présentent pas. Les 20 % d'absentéisme restant s'expliquent par l'annulation des formations en raison de l'indisponibilité des agents ou des animateurs pour nécessité de service, problème de logistique ou en raison du contexte sanitaire.

Votre Rapporteur partage l'idée que la formation continue est un enjeu fondamental pour l'administration pénitentiaire qui doit poursuivre ses efforts en la matière, notamment en s'assurant que les animateurs comme les agents soient disponibles lors des sessions de formation. Elle note cependant que sur l'année 2021, de janvier à novembre, dans un contexte de crise sanitaire, selon l'administration pénitentiaire, les formations ont quand même été suivies par 60 000 stagiaires ⁽¹⁾, ce qui représente en moyenne 5 400 stagiaires par mois.

c. Des métiers de terrain : l'importance de l'expérience et de l'apprentissage auprès des pairs

Si ce point n'a pas fait l'objet d'analyses ni d'auditions spécifiques au cours des travaux de la commission d'enquête, votre Rapporteur souhaiterait souligner que les métiers pénitentiaires sont des métiers particulièrement ancrés dans le réel. La formation initiale et continue est une nécessité absolue, mais elle ne saurait être suffisante pour garantir la parfaite opérationnalité des agents et doit toujours être complétée par un apprentissage de terrain.

(1) À noter qu'un agent peut suivre deux formations ; il est alors comptabilisé deux fois en qualité de stagiaire.

3. La revalorisation récente des conditions statutaires et salariales

GRILLES INDICIAIRES DES CORPS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE (POUR LES FILIÈRES MÉTIERS ET LES FILIÈRES DE DIRECTION)

Octobre 2021

Catégories	Corps propres à la DAP	Corps type	IM Minimum	IM Maximum	IB Minimum	IB Maximum	Nombre d'échelons
Catégorie A +	DSP Classe Ex.		792	1124	977	HEC	11
Catégorie A +	DSP Hors Classe		632	972	767	HEB	9
Catégorie A +	DSP		448	807	522	996	11
Catégorie A +		AC Général	830	972	1027	HED3	6
Catégorie A +		AC Hors Classe	667	972	813	HEBbis3	8
Catégorie A +		AC	461	792	542	977	9
Catégorie A	CSP Classe Ex.		655	830	797	1027	6
Catégorie A	CSP Hors Classe		500	806	593	995	9
Catégorie A	CSP		390	673	443	821	13
Catégorie A	DPIP Classe Ex.		655	972	797	HEB	9
Catégorie A	DPIP Hors Classe		515	821	613	1015	10
Catégorie A	DPIP		410	673	469	821	11
Catégorie A	CPIP Classe Ex.		503	668	597	815	9
Catégorie A	CPIP		394	638	449	775	14
Catégorie A	DT Classe Ex.		695	972	850	HEB	8
Catégorie A	DT 1ère classe		519	821	619	1015	9
Catégorie A	DT 2ème classe		390	673	443	821	10
Catégorie A		Attaché Hors Classe	655	972	797	HEB	9
Catégorie A		Attaché Principal	500	821	593	1015	10
Catégorie A		Attaché	390	673	443	821	11
Catégorie B	Officiers : Commandant pénitentiaire		512	756	609	930	9
Catégorie B	Officiers : Lieutenant et capitaine		365	640	404	778	11
Catégorie B	Technicien 1ère classe		439	587	510	707	8
Catégorie B	Technicien 2ème classe		356	534	389	638	10
Catégorie B		SA Classe Ex.	392	587	446	707	11
Catégorie B		SA Classe Supérieure	356	534	389	638	13
Catégorie B		SA Classe normale	343	503	371	597	13
Catégorie C	CEA : Major		484	553	573	672	6
Catégorie C	CEA : Premier surveillant		426	517	494	616	6
Catégorie C	CEA : Surveillant brigadier		377	483	424	571	6
Catégorie C	CEA : Surveillant et surveillant principal		332	472	354	556	12
Catégorie C	AT 1ère classe		379	482	427	570	7
Catégorie C	AT 2ème classe		332	442	354	514	10
Catégorie C		AAP1	350	473	380	558	10
Catégorie C		AAP2	334	420	356	485	12
Catégorie C		AA	332	382	354	432	12

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

De nombreuses mesures catégorielles ont été prises au cours des dernières années afin de revaloriser certains métiers pénitentiaires à travers des mesures d'amélioration catégorielles des carrières et des régimes indemnitaires des personnels pénitentiaires. Les différentes lois de finances consacraient pour cela :

- 16,8 millions d'euros en 2018 ;
- 19,1 millions d'euros en 2019 ;
- 11,7 millions d'euros en 2020 ;
- 29,2 millions d'euros en 2021 ;
- 22,4 millions d'euros en 2022.

Au total, sur ces cinq années, près de 100 millions d'euros sont ainsi dédiés à la politique catégorielle de l'administration pénitentiaire. Sans viser ici à l'exhaustivité – ces données faisant l'objet d'une analyse approfondie chaque année dans les rapports spéciaux et avis budgétaires – certaines de ces mesures méritent d'être soulignées.

D'une part, il s'agit de refontes de grande ampleur de certains corps : passage en catégorie A des CPIP, réforme statutaire du corps de commandement, réforme statutaire de la filière technique. Comme l'a confirmé la direction de l'administration pénitentiaire, d'ici 2023, lorsque les réformes concernant la filière de surveillant auront été menées à leur terme, 1 400 agents de catégorie C auront ainsi été requalifiés en catégorie B et 450 agents de catégorie B en A.

D'autre part, ce sont des mesures indemnitaires et de carrière : création d'une prime de fidélisation pour certains établissements ⁽¹⁾, hausse de la prime de sujétions spéciales, de l'indemnité pour charge pénitentiaire ou de l'indemnité forfaitaire des personnels d'insertion et de probation, ou encore revalorisation de l'indemnité pour charges pénitentiaires des surveillants pénitentiaires.

(1) Ce point fait l'objet d'un développement spécifique.

Le passage en catégorie A+ des directeurs des services pénitentiaires

La création du corps de chefs des services pénitentiaires (CSP) entre le corps de commandement (catégorie B) et le corps des directeurs des services pénitentiaires (catégorie A), par le décret n° 2019-1038 du 9 octobre 2019 modifiant le décret n° 2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire, nécessite aujourd'hui la modification des modalités d'accès au corps des directeurs des services pénitentiaires (DSP) prévues par le décret n° 2007-930 du 15 mai 2007 portant statut particulier du corps des directeurs des services pénitentiaires.

Le projet de décret modificatif prévoit ainsi de substituer à l'actuel accès réservé de la voie promotionnelle (examen professionnel et liste d'aptitude) une voie professionnelle dont les modalités sont identiques à celles du « tour extérieur » prévu par le statut particulier du corps des administrateurs civils.

Il est également proposé, afin de positionner le corps des DSP en catégorie A+, d'introduire des « marqueurs » de cette catégorie dans le statut des DSP. Dans cette optique, le projet de décret prévoit :

- de modifier les règles de classement au moment de la nomination dans le corps, afin de substituer aux actuelles règles inspirées de celles applicables aux attachés, les règles applicables aux administrateurs civils ;
- la possibilité d'affecter des DSP dans tous les services de l'administration centrale du ministère ;
- une durée de formation initiale d'un an sous le statut de stagiaire pour les DSP issus du tour extérieur ;
- l'augmentation de la durée minimale d'engagement de servir à sept ans, contre cinq actuellement, avec la possibilité de comptabiliser la durée de services accomplie dans un emploi relevant de la fonction publique territoriale ou hospitalière, ou des services de l'Union européenne ;
- l'intégration d'officiers supérieurs dans le corps des DSP sur le modèle de celle prévue dans le corps des administrateurs civils ;
- l'obligation de mobilité statutaire pour accéder au grade de DSP hors classe.

Par ailleurs, le projet de texte prévoit l'introduction de la mesure issue de l'article L. 412-1 du code de la recherche relative à l'accès des titulaires d'un doctorat aux concours de la fonction publique et il propose de subordonner l'accès au corps des DSP à la détention de la nationalité française, à l'instar des corps de la filière de surveillance et de la filière d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire.

La modification statutaire en cours lève toute ambiguïté sur le positionnement du corps qui devient un corps de catégorie A+. La réponse de la direction générale de l'administration et de la fonction publique valide ce positionnement. L'objectif serait de présenter au début de l'année 2022 le texte dans les instances paritaires, de saisir le conseil d'État et de publier le nouveau décret. Cette réforme fournirait un ancrage certain pour les évolutions indiciaires et indemnitaires du corps à l'identique des administrateurs de l'État.

B. DES CONDITIONS DE TRAVAIL DIFFICILES ET DES MÉTIERS SOUVENT MAL CONNUS ET PEU RECONNUS

Au-delà de cet état des lieux factuel, la commission d'enquête a constaté que les métiers pénitentiaires étaient plus variés que dans l'imaginaire collectif, leurs fonctions ayant en plus eu tendance à se renforcer et à se diversifier au fil des dernières années. Cette diversification contribue à valoriser ces métiers, mais elle les rend aussi plus complexe à exercer, d'autant plus dans des conditions parfois difficiles, en particulier dans les établissements surpeuplés.

1. Les problèmes quotidiens des agents et de leur hiérarchie

a. Des difficultés concrètes et quotidiennes

- i. Des conditions de travail difficiles qui doivent être mieux prises en compte

En premier lieu, la surpopulation carcérale ⁽¹⁾ dégrade considérablement les conditions de travail des agents pénitentiaires. Comme l'ont rappelé l'ensemble des représentants syndicaux auditionnés par la commission d'enquête, ainsi que les membres du personnel rencontrés au cours des déplacements dans les établissements, les conditions de travail des personnels pénitentiaires sont intrinsèquement liées aux conditions de détention des personnes détenues. Ainsi, le constat posé par exemple par M. Samuel Gauthier, secrétaire général de la CGT pénitentiaire, est sans appel : « *Les conditions de travail des personnels manquent d'attractivité, au regard des charges de travail. L'administration pénitentiaire n'attire pas, force est de constater qu'il s'agit d'un problème d'attractivité et de reconnaissance de nos métiers.* »

Or, les organigrammes des établissements ne tiennent pas compte de la surpopulation carcérale car ils sont basés sur les places de détention théorique et non sur le nombre réel de détenus. Le directeur de l'administration pénitentiaire explique en effet qu'il n'existe pas d'indexation des personnels sur le nombre de détenus. Il serait donc judicieux de continuer les efforts de recrutement afin de permettre la révision de ces organigrammes et leur adaptation aux effectifs réels et non pas théoriques.

Proposition n° 1

Réviser les organigrammes des établissements pénitentiaires afin de les adapter aux effectifs réels des personnes détenues.

En outre, les métiers pénitentiaires sont délicats en ce qu'ils consistent à suivre les personnes que nulle autre institution de la République n'a finalement réussi à prendre en charge. Les agents peuvent ainsi être confrontés à des individus

(1) Sur ce sujet, voir la deuxième partie du présent rapport.

violents, le risque de subir une agression, les pressions voire les menaces sont des réalités quotidiennes de leur métier.

Mais l'aspect humain ne se résume pas à ces actes de violence ponctuels. En réalité, les métiers pénitentiaires s'inscrivent dans un rapport social spécifique. Les surveillants pénitentiaires en particulier ont une relation quotidienne avec les personnes détenues ; la prison s'inscrit dans un vivre ensemble qui repose sur un équilibre délicat entre respect de l'autorité pénitentiaire et respect des détenus. Bien souvent, les surveillants peuvent être interrogés sur des questions qui ne concernent pas directement leurs missions : dispositifs juridiques, actualités, fonctionnement de tel ou tel service, etc. Ils sont ainsi de plus en plus impliqués dans une forme d'accompagnement des personnes détenues.

ii. La question particulière de l'accès au logement

La commission d'enquête a été alertée à plusieurs reprises de difficultés de logement des personnels pénitentiaires, en particulier en Île-de-France.

Comme l'indique la direction de l'administration pénitentiaire, deux options d'aide au logement sont disponibles pour les personnels :

– le logement ministériel : une mise en relation entre les agents du ministère avec les bailleurs sociaux par le département des ressources humaines et de l'action sociale ; les offres sont publiées sur l'intranet ;

– les logements de la Fondation d'Aguesseau : plusieurs propositions de logements sociaux meublés ou de logements en colocation en Île-de-France principalement, disponibles pour les agents pour une période de vingt-quatre mois maximum. La DISP d'Île-de-France a en outre mis en place des dispositifs spécifiques.

Le directeur de l'administration pénitentiaire, insistant sur la nécessité de lutter contre l'isolement et le sentiment d'insécurité des personnels pénitentiaires, a rappelé que l'administration a mis en place des dispositifs d'accueil et de fidélisation. A par exemple été mis en place un accompagnement social, permettant notamment la recherche de logement.

Si elle salue, bien sûr, les efforts faits en la matière, votre Rapporteuse souhaite ici se faire le relais des difficultés rencontrées par les personnels pénitentiaires et considère qu'il serait opportun de lancer une concertation pour améliorer les conditions de logement des personnels pénitentiaires, en particulier dans les zones urbaines tendues et en début de carrière.

b. Des problèmes de recrutement et de gestion

i. Un déficit ancien de personnels pénitentiaires

Comme l'a reconnu le directeur de l'administration pénitentiaire lors de son audition par la commission d'enquête, cette administration a longtemps été

confrontée à un déficit de personnels. Un plan de rattrapage a toutefois permis de passer « *de 2 500 vacances d'emploi à 1 000, actuellement, ce qui représente un taux de couverture de 95 %* ».

Si de réels progrès ont été accomplis en matière de recrutement, comme le montrent les chiffres précédemment évoqués, votre Rapporteuse considère que l'effort doit se poursuivre. Elle tient d'ailleurs à rappeler que les organisations syndicales font toutes le constat d'un manque de moyens humains.

En outre, l'accroissement des missions confiées à l'administration pénitentiaire – ce qui va plutôt dans le sens d'une meilleure reconnaissance de ses métiers et des compétences qui y sont liées – augmente les difficultés. M. Samuel Gauthier, secrétaire général de la CGT pénitentiaire, explique par exemple que le transfert des missions d'extraction n'a pas été accompagné des moyens suffisants : « *Ce sont les agents en charge de la détention qui ont été choisis pour compléter les effectifs dédiés aux missions extérieures, au détriment de la gestion de la détention. Nous trouvons toujours des postes vacants dans le domaine de la détention et dans les établissements pénitentiaires* ». M. Sébastien Nicolas, secrétaire général du Syndicat national pénitentiaire des personnels de direction FO (SNP PD FO), confirme ce point et illustre ce transfert à moyen décroissant : pour la mission d'extraction judiciaire, « *il nous a été accordé 800 équivalents temps plein (ETP) pour une mission préalablement calibrée pour 2 500 ETP par les services de police et de gendarmerie* ».

Un personnel en effectifs insuffisants conduit à négliger des missions pourtant essentielles. L'administration pénitentiaire constate elle-même que cette situation rend difficile la gestion des ressources humaines. Ainsi, le ratio effectif gérants/effectifs gérés était en 2019 de 2,65 % pour la police nationale contre 2,29 % pour la DAP, soit un écart significatif dans une période où les deux directions sont régulièrement comparées.

ii. Des difficultés de recrutement

Le manque d'attractivité des métiers pénitentiaires, en particulier celui des surveillants, a été mis en avant tout au long des travaux de la commission d'enquête. Il rend difficile le recrutement et menace, à moyen terme, les effectifs de notre service pénitentiaire.

M. Philippe Kuhn, secrétaire général national adjoint du SPS a témoigné en ce sens : « *On constate une déperdition importante, au point que la pénitentiaire recrute à 3 de moyenne. Notre syndicat dénonce cette situation. Il faudra savoir redonner confiance aux candidats pour les inciter à postuler, en sachant que le métier est compliqué.* » L'attractivité des métiers permet en effet d'attirer davantage de candidats aux concours pénitentiaires et d'assurer un niveau de recrutement suffisamment élevé.

Le directeur de l'administration pénitentiaire a signalé un autre problème : les bassins d'emploi ne correspondent pas aux bassins de recrutement : « *Les*

bassins de recrutement sont de plus en plus situés en outre-mer et dans le Nord de la France », tandis que le principal bassin d'emploi est l'Île-de-France.

c. Des difficultés de recrutement accrues pour certains établissements compte tenu de leur faible attractivité

i. Une attractivité inégale

À la fin de leur scolarité à l'ENAP, une liste de postes est proposée aux agents : elle correspond aux postes qui sont restés vacants à l'issue de mobilité des surveillants et qui sont donc considérés par les agents comme étant les moins attractifs. Les postes dans les établissements franciliens dominent parmi ceux proposés en sortie d'école.

Certaines affectations, ressenties comme plus difficiles, sont plus difficilement pourvues. En 2021, les établissements les moins attractifs étaient les suivants :

- à la DISP de Bordeaux, le centre de détention d'Uzerche ;
- à la DISP de Dijon, les centres de détention de Châteaudun et de Joux-la-Ville, les centres pénitentiaires de Châteauroux et d'Orléans-Saran et la maison centrale de Saint-Maur ;
- à la DISP de Lille, les centres pénitentiaires de Beauvais et de Liancourt ;
- à la DISP de Lyon, les centres pénitentiaires de Bourg-en-Bresse, d'Aiton, de Grenoble-Varces, de Moulins-Yzeure, de Saint-Etienne, de Saint-Quentin-Fallavier, de Valence et de Villefranche-sur-Saône ainsi que les maisons d'arrêt de Bonneville et de Lyon-Corbas ;
- à la DISP de Marseille, les centres pénitentiaires d'Aix-Luynes et de Marseille ainsi que les maisons d'arrêt de Grasse, de Nice et d'Arles ;
- à la DISP de Paris, les centres pénitentiaires de Bois-d'Arcy, de Fresnes, de Nanterre, de Meaux, de la Santé et du sud-francilien ainsi que les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, d'Osny, de Versailles, de Villepinte et de Poissy ;
- à la DISP de Rennes, le centre de détention de Val-de-Reuil, les centres pénitentiaires d'Alençon, du Havre et de Nantes ainsi que la maison d'arrêt d'Évreux ;
- à la DISP de Strasbourg, les centres de détention de Montmédy, de Saint-Mihiel, de Villenauxe-la-Grande, les centres pénitentiaires de Lutterbach et de Nancy-Maxéville, la maison d'arrêt de Mulhouse et les maisons centrales de Clairvaux et d'Ensisheim ⁽¹⁾.

(1) Source : direction de l'administration pénitentiaire.

Les élèves qui connaissent des difficultés sociales particulières – enfants handicapés, problèmes médicaux, charges de famille, soutien à ascendant – ont la possibilité de faire valoir leur situation, qui donne lieu à un examen. Quand le cas mérite un traitement particulier, il est alors procédé à une dérogation d'affectation. Les organisations syndicales sont informées de cette situation. À chaque promotion de surveillants pénitentiaires, une dizaine d'agents, sur environ 350, bénéficient d'une telle dérogation.

ii. Une prime de fidélisation pour pallier le manque d'attractivité de certains établissements

Comme mentionné précédemment, certains établissements sont considérés comme peu attractifs, souvent en raison de conditions de travail particulièrement difficiles, et rencontrent donc des difficultés de recrutement. Pour répondre à ces difficultés, l'administration pénitentiaire a instauré une prime de fidélisation.

En 2018, un décret ⁽¹⁾ a ouvert aux membres des corps de commandement et du corps d'encadrement et d'application (CEA), dès le 31 décembre 2018, le bénéfice de deux dispositifs :

– pour l'ensemble des agents appartenant à ces deux corps, l'attribution d'une prime de fidélisation d'un montant de 1 000 euros après trois ans d'exercice effectif des fonctions au sein de l'un des vingt-huit établissements ou services listés par arrêté ;

– pour les lauréats d'un concours national de surveillants à affectation locale, l'attribution d'une prime de fidélisation de 8 000 euros en trois fractions : 4 000 euros bruts lors de l'affectation, 1 000 euros bruts à l'issue de la troisième année d'exercice effectif des fonctions après l'affectation et 3 000 euros bruts à l'issue de la cinquième année d'exercice effectif des fonctions après l'affectation.

Au total, cette prime de fidélisation a pu bénéficier à :

- 655 agents en 2019, pour 655 000 euros ;
- 1 123 agents en 2020, pour 1 123 000 euros ;
- 882 agents en 2021, pour 882 000 euros.

Soit 2 660 agents pour un total de 2 660 000 € sur la période 2019-2021.

À titre transitoire, les membres du corps de commandement et du CEA qui, lors de l'entrée en vigueur du décret, étaient affectés depuis au moins trois ans dans un établissement ou service mentionné dans l'arrêté, ont bénéficié du versement exceptionnel de la prime de fidélisation, d'un montant de 800 euros. Cette disposition transitoire a bénéficié à 3 597 agents, pour 2 879 400 euros.

(1) Décret n° 2018-1319 du 28 décembre 2018 portant création d'une prime de fidélisation attribuée à certains personnels relevant de l'administration pénitentiaire.

Votre Rapporteur salue la mise en place de cette nouvelle prime de fidélisation afin de renforcer l'attractivité de certains établissements pénitentiaires.

2. L'accentuation récente de la revalorisation des métiers pénitentiaires

a. Mieux reconnaître le travail des personnels pénitentiaires

« *La prise en charge des personnes détenues en France est exceptionnelle : notre pays est ainsi l'un des rares du monde à prendre en charge des personnes difficiles, sans arme, grâce à des techniques et pratiques professionnelles. L'autorité s'y exerce sans recourir à la violence, ce qui est tout à l'honneur de la France et des personnels pénitentiaires.* » Ces mots de M. Jean-François Beynel, chef de l'inspection générale de la justice (IGJ) illustrent parfaitement la particularité, la délicatesse et la pertinence du travail des personnels pénitentiaires. Votre Rapporteur y adhère pleinement et considère qu'il convient de continuer à mieux valoriser ces métiers et les agents qui les exercent.

i. La question de la progression statutaire et salariale

La commission d'enquête ne s'est pas penchée de manière exhaustive sur l'ensemble des conditions salariales et statutaires de chaque métier pénitentiaire. Toutefois, elle a été alertée à plusieurs reprises sur certaines revendications concernant notamment le statut des surveillants pénitentiaires.

Les organisations syndicales considèrent que la sous-évaluation statutaire et indemnitaire des métiers de la pénitencière ne permet pas de rémunérer leur travail à leur juste valeur et conduit à les dévaloriser. M. Frédéric Belhabib, conseiller technique de la CFDT pénitencière, fait ce constat du manque d'attractivité, liée selon lui « *surtout à la rémunération et au manque de reconnaissance* ».

Pour remédier à cette situation, le passage de certaines catégories d'agents pénitentiaires à une catégorie statutaire supérieure a été évoqué à plusieurs reprises au cours des auditions.

M. Sègla Blaise Gangbazo, président du Syndicat libre justice CFTC (SLJ CFTC), estime notamment que les surveillants du corps d'encadrement et d'application devraient passer de la catégorie C à la catégorie B. La même demande est formulée par la CGT pénitencière, dont son secrétaire général, M. Samuel Gauthier, explique : « *Tout métier à risque et difficile justifie une reconnaissance indemnitaire et statutaire, par le biais du passage en catégorie B en ce qui nous concerne* ». Il estime qu'une telle progression est nécessaire pour attirer des candidats : « *Lorsqu'un candidat passe les concours de la fonction publique, la grille indiciaire revêt toute son importance. Il a donc tendance à s'orienter vers la police nationale ou municipale et la gendarmerie.* »

M. Armand Minet, secrétaire général du SLJ CFTC, complète ce constat en expliquant que « *le maintien en catégorie C est d'autant plus incompréhensible que le métier de surveillant se révèle différent et un peu plus compliqué que celui de*

policier ». Insistant ainsi sur la complexité du métier de surveillant pénitentiaire, « polyvalent, loin de l'image du porte-clés », il souligne que de surcroît la population pénale évolue et que le métier de surveillant s'imprègne d'un fort rôle d'accompagnement psychologique et technique qu'il ne faut pas négliger et qui justifie d'autant plus le passage en catégorie B. Plus précisément, « le corps du personnel de surveillance a été découpé, avec une partie des officiers qui accèdent à la catégorie A, celle qui reste en catégorie B, et le reste du corps d'encadrement et d'application, maintenu en catégorie C. C'est un non-sens, car il faut responsabiliser et rendre plus autonome la profession de surveillant à l'étage. Nous souhaiterions que le chantier de la catégorie soit rouvert. Les organisations syndicales se montrent quasi unanimes pour revendiquer cette catégorie B pour le corps d'encadrement et d'application. »

Interrogée sur ces questions, l'administration pénitentiaire précise que « plusieurs réformes statutaires et indemnitaires ont d'ores et déjà été lancées ces dernières années. Sur le plan indemnitaire on peut citer le passage des corps propres au RIFSEEP (DSP, DPIP, CPIP, techniques), avec des revalorisations indemnitaires. Des plans de requalification sont aussi en cours d'exécution (filière de surveillance et technique) jusqu'en 2023. À titre d'exemple à cette échéance, la DAP aura requalifié 1 400 agents de catégorie C en B et 450 agents de catégorie B en A pour la filière de surveillance. »

La nécessité de faire progresser en catégorie B les surveillants pénitentiaires est partagée par M. Jean-Louis Daumas, inspecteur général de l'administration, particulièrement catégorique sur ce sujet : « Les surveillants de prison relèvent de la catégorie C, quand les gardiens de la paix sont des fonctionnaires de catégorie B. Pourtant, ces métiers s'assortissent de difficultés et de responsabilités équivalentes. Malheureusement, la direction générale de l'administration et de la fonction publique s'est opposée à ce que les surveillants pénitentiaires rejoignent la catégorie B, au motif qu'il fallait, pour cela, être titulaire du baccalauréat. Il faut que vous nous aidiez à la convaincre de faire évoluer sa position. En effet, la mobilité est beaucoup plus facile pour un corps de catégorie B que pour un corps de catégorie C. Une réforme vient d'être mise en œuvre, pour permettre aux officiers pénitentiaires d'être rattachés à la catégorie A, ce qui constitue un excellent signal. Il est primordial de mettre en œuvre la même démarche pour les agents pénitentiaires de catégorie C. »

Votre Rapporteuse estime que d'importants efforts de revalorisation et de fidélisation ont été conduits, notamment la revalorisation de la rémunération de tous les agents de la fonction publique de catégorie C. Elle espère vivement que cette évolution récente permettra à l'administration pénitentiaire de palier ses difficultés de recrutement et son manque d'attractivité. Cependant, en cohérence avec celles menées pour d'autres corps de nos forces de sécurité, elle appelle à engager une réflexion sur le passage de l'ensemble des personnels de surveillance en catégorie B.

Proposition n° 2

Renforcer l'attractivité de la profession de surveillant pénitentiaire en :

- améliorant leurs conditions de logement, en particulier dans les zones urbaines tendues et en début de carrière ;
- étudiant le passage de l'ensemble des personnels de surveillance du corps d'encadrement et d'application en catégorie B.

ii. Donner aux personnels les moyens d'assurer leurs missions

Exprimant sans doute une vision commune à l'ensemble des personnels pénitentiaires, M. Éric Faleyieux, secrétaire générale de la CFDT pénitentiaire, a rappelé que ceux-ci souhaitent « *donner une autre image de l'administration pénitentiaire, toujours un peu ternie* ». La démonstration en a largement été faite pendant la crise sanitaire et la commission d'enquête a fait le même constat sur le terrain : les personnels pénitentiaires font preuve d'un réel dévouement et d'un engagement profond à l'égard des missions qui leur sont confiées, absolument essentielles pour notre société. Mais pour cela, il faudrait « *de nouveaux moyens humains et techniques dans ses différents domaines, qu'il s'agisse de la sécurité, de la prise en charge de la population pénale ou du renseignement pénitentiaire* ».

Reconnaissant les efforts budgétaires, M. Sébastien Nicolas partage ce constat des moyens limités et constate que « *nous partons néanmoins avec un certain retard qui nous a empêchés de rénover à hauteur suffisante notre parc immobilier, dont chacun s'accorde à dire qu'une part est vétuste et l'autre insuffisante. Cela ne nous a pas permis non plus de travailler suffisamment au recrutement et à la fidélisation des personnels pénitentiaires, toutes catégories confondues.* »

Les moyens ont en effet considérablement augmenté ces dernières années : pour 2022, l'administration pénitentiaire voit un renforcement de ses moyens avec une progression globale des crédits de paiement de 7,4 % par rapport à 2021. Cette nouvelle augmentation s'inscrit dans la continuité de la dynamique enclenchée depuis 2017 avec des augmentations budgétaires de 2,2 % en 2018, 5,7 % en 2019, 6,2 % en 2020 et 7,8 % en 2021.

Cette évolution va dans le bon sens et la commission d'enquête ne peut que se réjouir de ce que le Gouvernement ait pris la mesure des enjeux liés à l'administration et à la politique pénitentiaires ces dernières années.

Votre Rapporteur tient toutefois à rappeler que les agents pénitentiaires voient leurs tâches croître et se diversifier : équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), renseignement pénitentiaire, extractions, etc. Comme elle a eu l'occasion de le souligner précédemment, il s'agit d'une démarche vertueuse puisqu'elle enrichit les métiers pénitentiaires et permet de les valoriser et de diversifier les carrières. Toutefois, cette évolution des missions doit s'accompagner de moyens suffisants pour les exercer.

En outre, elle tient à souligner que l'administration pénitentiaire doit également prendre en compte d'autres évolutions, visant à moderniser le travail des personnels pénitentiaires. L'accès au numérique est un enjeu particulièrement important. Elle salue à ce titre le futur déploiement de terminaux portatifs, qui faciliteront les tâches quotidiennes des surveillants pénitentiaires.

**Adapter le travail des agents pénitentiaires aux conditions actuelles :
deux exemples concrets**

– Le développement du télétravail chez les professionnels en SPIP

Le télétravail était totalement absent de la pratique professionnelle en SPIP avant la crise sanitaire. Le confinement de l'ensemble de la population française a contraint les directions des SPIP à penser des solutions de contournement, afin d'assurer la continuité du service public de prise en charge des auteurs d'infractions. Ainsi, les agents ont été autorisés à travailler à domicile selon un système de rotation des ordinateurs portables disponibles dans les services. Depuis, les directions interrégionales ont doté l'ensemble de leurs agents en matériel informatique et en téléphones portables professionnels. Le succès de cette pratique dans le suivi des personnes placées sous main de justice et l'accueil favorable des professionnels pour cette nouvelle pratique ont incité les directions interrégionales et la direction de l'administration pénitentiaire à entamer des réflexions destinées à encadrer une pratique qui a vocation à se pérenniser, conformément aux accords relatifs à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique.

– Le développement et l'amélioration de l'outil numérique

La nécessité de doter les services d'outils numériques performants a été mise en lumière lors de la crise sanitaire. Le nécessaire repérage des profils délinquants les plus à risques et prioritaires en terme de suivi a permis de mettre à jour la nécessité d'améliorer les systèmes de requête du logiciel APPI (application des peines, probation et insertion). De plus, les services doivent désormais pouvoir être dotés d'outils à destination des cadres destinés à établir des plannings de façon rapide et simplifiée. Enfin, la nécessité d'une gestion documentaire au sein même de notre système d'information doit permettre la centralisation mais surtout la sécurisation de données et de documents personnels et confidentiels.

Le recours massif au système de visioconférence, notamment s'agissant de la tenue des commissions d'application des peines, a permis de gagner du temps et de réduire les déplacements au plus fort de la crise.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

b. Mieux former le personnel pénitentiaire

i. Allonger le délai de formation initiale

La formation initiale des surveillants pénitentiaires à l'ENAP a été concentrée, passant de huit à six mois. Selon la DAP, une refonte de l'architecture de formation a permis de mettre en œuvre une approche par les compétences. Pour cela, la période de 4 semaines de pré-affectation, auparavant comptabilisée dans les 8 mois de formation, ainsi que les 2 semaines de congés annuels, ont été supprimées de l'architecture. Le reste des temps de formation a été densifié pour parvenir

aujourd'hui à 260 heures de formation en moyenne. La DAP précise en outre que cette formation de 6 mois en tant qu'élève est aujourd'hui mieux articulée avec la période d'un an passée au sein d'un établissement en qualité de stagiaire durant laquelle doit être mis en œuvre le principe de la formation « continuée ».

Chaque année, l'ENAP reçoit quatre promotions d'élèves surveillants qui se composent de 350 à 450 élèves, sachant, comme l'a rappelé le directeur de l'ENAP que « *le contrat passé avec l'administration de tutelle porte sur la formation de quatre promotions de 600 élèves chaque année* ».

Bien sûr, les besoins de recrutement sont forts, mais il ne serait pas acceptable de réduire la qualité de la formation pour en augmenter la quantité. Le directeur de l'ENAP le souligne lui-même : « *Les besoins sont très forts. Il n'en demeure pas moins nécessaire de limiter les promotions, aux fins que la formation conserve un sens et puisse se dérouler dans de bonnes conditions.* »

Le chef de l'IGJ a par ailleurs exprimé « *de vraies inquiétudes sur le niveau de recrutement des agents pénitentiaires, qui fait l'objet d'efforts budgétaires considérables depuis des années. [...] Il est indispensable de renforcer la durée de la formation des surveillants. Bien évidemment, il est difficile de le faire, puisque nos établissements ont besoin de personnels de terrain. En poursuivant sans rien faire, on favorise la dévalorisation des métiers pénitentiaires et on en dégrade l'attractivité* ». Utilisant une comparaison courante, il rappelle que « *la durée de la formation des policiers est très nettement supérieure à celle du personnel pénitentiaire* ». Or la durée de formation des policiers devrait elle-même être augmentée : il considère donc qu'il devrait en être de même de la durée de formation des personnels pénitentiaires.

M. Jean-Louis Dumas, également inspecteur général de la justice, formule la même recommandation : « *Le métier de surveillant est aussi difficile – peut-être même plus – que celui de gardien de la paix. Le Président de la République entend allonger la durée de la formation initiale des gardiens de la paix, ce qui est très positif. Aujourd'hui, ils sont formés en douze mois. Les surveillants pénitentiaires, pour leur part, ne le sont plus qu'en six mois, contre huit mois par le passé. À titre personnel, j'estime qu'il est primordial d'accroître la durée de leur formation, à des fins de qualité* ».

Sur le terrain, les syndicats de personnels pénitentiaires s'inquiètent également de la formation initiale. M. Sébastien Nicolas, secrétaire général de SNP PD FO considère qu'en « *abaissant considérablement le niveau du recrutement, on accepte des agents que l'on met en danger face à une population pénale extrêmement manipulatrice dans certains établissements* ».

Cette situation apparaît problématique aux yeux de votre Rapporteur. Si la concentration de la formation de 8 à 6 mois lui apparaît ne pas poser de difficulté particulière, les témoignages et analyses des personnes auditionnées posent la question du niveau de cette formation. Même si votre Rapporteur est tout à fait

consciente que l’allongement de la formation implique non seulement des efforts budgétaires, mais également des difficultés de gestion des ressources humaines tant les besoins sur le terrain sont importants, il lui semble problématique que la durée de formation initiale soit aussi courte ; elle considère qu’il faudrait envisager de l’allonger afin d’accroître le niveau de formation, en cohérence avec le passage en catégorie B qu’elle recommande par ailleurs s’agissant du personnel de surveillance.

ii. Mieux valoriser les bonnes pratiques de formation continue

Afin de former les personnels à leurs nouvelles missions, des efforts importants ont d’ores et déjà été fournis en matière de formation continue. Quelques exemples fournis par l’administration pénitentiaire sont particulièrement parlants.

Premièrement, la doctrine des unités pour détenus violents (UDV), de novembre 2018, prévoit une formation spécifique portant notamment sur les techniques d’intervention. Par la suite, une mallette pédagogique a été réalisée. La formation d’adaptation à l’emploi est d’une durée de trois semaines. Ces formations sont organisées à destination de l’ensemble des agents exerçant dans ces quartiers dont les CPIP.

Deuxièmement, des arrêtés du 24 mai 2019 prévoient une formation obligatoire d’adaptation à l’emploi pour les membres des équipes de sécurité pénitentiaire : les pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ), les ELSP, les unités hospitalières (UH) et les équipes nationales de transfert (ENT). Cette formation est composée :

– de trois modules de formation obligatoires validant, d’une durée de dix-huit jours : doctrine, tir et techniques d’intervention ;

– de quatre modules obligatoires non validant, d’une durée de dix-huit jours et demi : sécurité périmétrique, sécurité intérieure, secourisme d’intervention, conduite opérationnelle

– de sessions de formation continue pour maintenir leurs compétences : deux sessions tir et deux sessions techniques d’intervention tous les vingt-quatre mois.

Troisièmement, la doctrine des quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR), d’octobre 2019, prévoit une formation d’adaptation à l’emploi de trois semaines portant notamment sur des modules comme les techniques opérationnelles, la déontologie pénitentiaire ou la doctrine du dispositif. Une formation continue est mise en place tous les six mois, intégrant notamment une journée de retour d’expérience (RETEX) et une journée d’actualisation des méthodes d’intervention et des connaissances. Ces formations sont organisées à destination de l’ensemble des agents exerçant dans ces quartiers dont les CPIP.

Enfin, comme l'a indiqué le directeur de l'ENAP, les formations sont désormais presque toutes accessibles à distance.

Lors de ses déplacements, la commission d'enquête a également constaté que la formation était conçue directement sur le terrain, au cas par cas, selon les établissements pénitentiaires. À la prison de la Santé, par exemple, des modules sont conçus en interne pour former tout surveillant intégrant l'équipe du QPR.

Votre Rapporture salue les efforts importants engagés en matière de formation continue. Elle a pu constater beaucoup de bonnes pratiques sur le terrain et considère qu'il serait utile de mieux les partager.

Proposition n° 3

Renforcer la formation des agents pénitentiaires en :

- alignant la durée de formation initiale des surveillants pénitentiaires dispensée à l'École nationale d'administration pénitentiaire sur celle des gardiens de la paix, afin d'accroître le niveau de recrutement et la professionnalisation de la filière surveillance qui assure des missions de plus en plus diversifiées ;
- valorisant d'avantage les bonnes pratiques de formation continue mises en œuvre dans les établissements pénitentiaires en facilitant leur partage *via* la plateforme numérique de l'École nationale d'administration pénitentiaire.

c. Le surveillant, acteur de la détention

Le surveillant pénitentiaire est un acteur central de la détention. Afin de réaffirmer ce rôle et la pluralité de ses missions, le 19 avril 2021, à l'occasion d'une visite au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan, le garde des sceaux a signé, avec les représentants nationaux des organisations syndicales des personnels de surveillance, une charte sur les « Principes du surveillant pénitentiaire, acteur incontournable d'une détention sécurisée ».

Comme l'explique le directeur de l'ENAP : « *Ce document revient sur la participation des surveillants pénitentiaires à l'observation et à l'évaluation des personnes relevant de la justice. [...] Par essence, l'administration pénitentiaire exerce une double mission de réinsertion et de sécurité.* »

Quatre grands principes sont mis en avant :

- un cadre professionnel respectueux, participant d'une meilleure qualité de vie au travail ;
- le positionnement du surveillant au sein d'un collectif, comme pierre angulaire de la sécurité et de la prise en charge du détenu ;
- une relation entre le surveillant et le détenu fondée sur l'autorité, l'écoute, l'observation et la responsabilité, permettant une réduction des violences ;

– vers une plus grande responsabilisation du surveillant dans ses missions régaliennes portées par un socle commun de formation ambitieux.

Cette démarche de reconnaissance du rôle central et pluriel des surveillants pénitentiaires est pertinente et correspond à la fois aux réalités du terrain et aux aspirations du personnel. Toutefois, comme le propose le directeur de l'ENAP, il serait peut-être utile « *de la compléter par un travail de référencement, qui aboutirait à un véritable référentiel métier, adossé à un référentiel de compétences et qui porterait une vision assise sur la formation plus que sur les ressources humaines* ». Le chef de l'IGJ souligne quant à lui la nécessité d'accroître les perspectives de carrière des surveillants : « *Il s'agit également de favoriser les mobilités au sein du ministère de la justice. À titre d'exemple, des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse doivent pouvoir, s'ils le souhaitent, prendre des emplois de premier surveillant ou d'officier en détention, et inversement. En effet, tous ces individus exercent des mandats de justice* ».

Sensible à la nécessité de rendre plus visible et plus attractif le métier de surveillant pénitentiaire, votre Rapporteuse est convaincue qu'il faut à la fois agir sur la forme, en communiquant davantage sur les opportunités qu'offre d'ores et déjà ce métier, et, sur le fond, en accentuant les possibilités de mobilités.

Pour accroître l'attractivité de la profession de surveillant pénitentiaire, votre Rapporteuse considère qu'il faut sortir de l'image obsolète d'un métier de « porte-clefs » et repenser dans leur globalité les carrières pénitentiaires. Nous devons mieux reconnaître et faire connaître la diversité des missions qu'exercent aujourd'hui les surveillants pénitentiaires. L'administration pénitentiaire est l'une des rares administrations dans laquelle on peut commencer sa carrière au premier échelon et progresser jusqu'à être directeur d'établissement. Au-delà de l'ascension verticale, les perspectives transversales doivent être accrues en créant des passerelles au sein du ministère de la Justice et, pourquoi pas, avec d'autres administrations. En plus de rendre de l'attractivité à la prison, cela diffuserait une meilleure connaissance de la détention dans d'autres services de l'État.

Proposition n° 4

Affirmer une véritable identité professionnelle du surveillant pénitentiaire en :

- créant un référentiel-métier permettant de clarifier la diversité des tâches qui lui sont aujourd'hui confiées ;
- mettant en valeur les possibilités de progression de carrière du premier au dernier échelon dans l'administration pénitentiaire ;
- élargissant ses opportunités de carrière *via* l'ouverture de passerelles vers les autres administrations, notamment au sein du ministère de la justice.

d. Le nécessaire renforcement des services d'insertion et de probation

i. Continuer de faire monter en puissance les personnels des SPIP

La réinsertion est, au même titre que la garde, une mission à part entière de l'administration pénitentiaire et de ses agents. Elle concerne également les surveillants pénitentiaires qui doivent avoir leur part dans ce processus, même si relève avant tout des personnes d'insertion et de probation.

Le directeur de l'administration pénitentiaire a mis en avant l'effort appuyé consenti pour recruter des personnels d'insertion et de probation : « *Sous le quinquennat actuel, nous comptons 1 500 effectifs supplémentaires [...]. Un conseiller d'insertion et de probation suit en moyenne 60 personnes, contre 100 à 130 personnes dans le passé.* » Au 1^{er} janvier 2021, on compte en tout 5 946 personnels dans les SPIP, dont 3 514 CPIP.

Pour appréhender l'activité des SPIP, il faut garder à l'esprit que, comme, l'a rappelé Mme Flore Dionisio, membre de la coordination nationale CGT insertion et probation, en sus des missions en milieu fermé, « *deux tiers des condamnés sont suivis en milieu ouvert et les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont les seuls à suivre les personnes du pré-sentenciel au post-sentenciel* ». Bien sûr, le suivi en milieu ouvert ne nécessite pas le même taux d'encadrement qu'en détention. **Si toutefois l'on veut en finir avec le modèle de l'incarcération comme référence de la peine, nous devons sans aucun doute accroître le poids et les moyens des services d'insertion et de probation et reconnaître ces métiers à leur juste valeur.** En effet, le développement des peines alternatives, qui sera abordé plus précisément dans la seconde partie du présent rapport, passe par un renforcement des effectifs des SPIP.

La question des ressources humaines ne concerne d'ailleurs pas que les CPIP. M. Alexandre Bouquet, secrétaire national du SNDP CFDT, rappelle : « *Les assistantes sociales, [sont] présentes en nombre trop peu important, essentiellement en SPIP, où desquels l'accès au droit, la préparation à la sortie et la réinsertion peuvent être rendus très compliqués. La même question se pose pour les psychologues. Notre administration a pris du retard sur leur recrutement, peine à boucler leur statut, alors qu'il s'agit d'une profession très importante compte tenu des publics que nous accompagnons et des professionnels que nous encadrons, qui vivent souvent des situations difficiles, voire de crise.* »

En sus de la question des effectifs, se pose celle des moyens matériels. Selon Mme Laura Soudre, secrétaire générale de l'Union nationale des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (UNDPIP CFE-CGC) : « *Si l'on souhaite développer les peines alternatives, il est indispensable de disposer de locaux adaptés à la prise en charge en milieu ouvert, pourtant bien souvent trop vétustes et trop petits, qui ne permettent ni la mise en œuvre d'actions collectives ni l'accueil de partenaires au plus près des besoins des personnes suivies* ».

L'augmentation des moyens et des effectifs des SPIP a été réelle, comme le montrent les données chiffrées présentées ci-avant. Votre Rapporteur salue ces efforts et appelle à poursuivre sur cette voie.

ii. Améliorer le statut des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation

Se référant au rapport de 2006 de la Cour des Comptes sur la gestion de la détention, Mme Laura Soudre en rappelle le constat : « *La faible attractivité du statut des chefs de service d'insertion et de probation, au regard des responsabilités qui leur incombent, est à l'origine d'importantes difficultés de recrutement. [...] Les difficultés perdurent à travers le problème de fidélisation au sein des postes.* »

Les organisations syndicales partagent toutes ce constat d'une trop faible valorisation du statut des DPIP. Mme Flavie Rault, secrétaire générale du SNDP CFDT, souligne, elle aussi, que pour les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, « *les statuts sont complètement en décalage avec ce que sont devenues les missions. Ce décalage très important porte sur les contraintes d'une part, et le statut et les avantages indemnitaires d'autre part* ». Cette analyse est confirmée par M. François Jean, secrétaire général adjoint du SNEPAP FSU, selon lequel il est anormal que les DPIP ne disposent pas d'un statut en correspondance avec l'expertise acquise et le niveau de responsabilité exercé.

M. Sègla Blaise Gangbazo, président du SLJ CFTC, appelle à intégrer les DPIP en catégorie A+ afin de revaloriser leurs missions. Pour Mme Laura Soudre, cette possibilité est liée à celle des perspectives de carrières des DPIP, car « *la question des passerelles entre en lien avec celle de la grille indiciaire et des possibilités qui lui sont alignées dans l'ensemble de la fonction publique. Il s'agit donc d'un cercle vicieux. Si un DPIP aspire à devenir DSP, il est contraint de repasser par une sélection et par une formation à l'ENAP.* »

Proposition n° 5

Engager une réflexion sur la revalorisation du statut des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation et le développement de passerelles entre les postes de directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation et de directeurs des services pénitentiaires.

*

* *

II. LA POPULATION CARCÉRALE

Il y a vingt ans, la précédente commission d'enquête de l'Assemblée nationale portant sur la thématique des prisons⁽¹⁾ mettait en avant certaines mutations de la population pénale et constatait que la prison devenait le réceptacle des crises de notre société. Qu'en est-il vingt ans plus tard ? Comment évolue la population carcérale ? Quelles en sont les caractéristiques ? Quels nouveaux défis s'imposent à l'administration pénitentiaire en fonction du profil des personnes détenues ?

A. L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION INCARCÉRÉE DEPUIS VINGT ANS

Comprendre les prisons aujourd'hui implique de cerner la population qui y est détenue : l'évolution des effectifs, sa répartition sur le territoire national, le profil des personnes concernées.

1. Une augmentation continue du nombre de personnes écrouées

a. Une augmentation absolue et relative

En vingt ans, le nombre de personnes écrouées détenues a augmenté de 31,5 %, passant de près de 48 000 au 1^{er} janvier 2001 à près de 70 000 à la fin de l'année 2021.

Augmentation absolue du nombre de personnes détenues, cette hausse est également relative : en effet, le nombre de personnes détenues pour 100 000 habitants est passé de 78,5 en 2001 à 103,6 à la fin de l'année 2021.

Exprimée en flux, elle se traduit par le passage d'environ 67 000 placements sous écrou en 2001, à près de 102 000 en 2019. Les chiffres sont donc clairs : la France incarcère davantage depuis vingt ans alors que l'on n'assiste pas à une telle hausse de la délinquance. L'OIP le démontre clairement : « *Si le taux de détention est passé sur la période 1990-2020 de 78 détenus pour 100 000 habitants à 105,4 pour 100 000, les indicateurs de l'évolution de la délinquance et de la criminalité recensée – que ce soient les enquêtes de victimisation ou le recueil des crimes et délits constatés par les services de police – ne témoignent pas d'une évolution corollaire. Les analyses de l'Observatoire scientifique du crime et de la justice (OSCJ) tirées de données policières et sanitaires témoignent même d'une tendance à la baisse de divers types d'infractions, comme les vols de véhicules et les cambriolages qui diminuent depuis deux décennies ou encore les homicides qui se situent à un niveau très bas (0,013 décès pour 1 000 habitants). Les vols avec armes diminuent en outre sensiblement depuis dix ans (16 100 enregistrés en 2009, 7 600 en 2019). Quant aux agressions physiques non létales, elles sont restées*

(1) Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises, présidée par M. Louis Mermaz. Rapport n° 2521 du 28 juin 2000 de M. Jacques Floch.

globalement stables sur la période, avec néanmoins une augmentation récente. Même chose concernant les violences sexuelles. On note une hausse significative des dépôts de plainte que depuis fin 2016 (SSMSI) ». Elle conclue, citant l'ancien contrôleur général des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue : « Il faut se défaire résolument de l'idée commune selon laquelle les effectifs de personnes emprisonnées sont liés à l'état de délinquance du pays » ⁽¹⁾.

EFFECTIFS, CAPACITÉ ET DENSITÉ CARCÉRALE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DEPUIS 2001

Au 1 ^{er} janvier	Personnes écroquées non détenues	Personnes écroquées détenues	Ensemble	Capacité opérationnelle pénitentiaire	Taux de densité carcérale
2001	-	47 837	47 837	48 593	98,4 %
2002	-	48 594	48 594	48 021	101,2 %
2003	-	55 407	55 407	47 987	115,5 %
2004	-	59 246	59 246	48 605	121,9 %
2005	966	58 231	59 197	50 094	116,2 %
2006	1 178	58 344	59 522	51 252	113,8 %
2007	2 001	58 402	60 403	50 588	115,4 %
2008	2 927	61 076	64 003	50 693	120,5 %
2009	3 926	62 252	66 178	51 997	119,7 %
2010	5 111	60 978	66 089	54 988	110,9 %
2011	6 431	60 544	66 975	56 358	107,4 %
2012	8 993	64 787	73 780	57 236	113,2 %
2013	10 226	66 572	76 798	56 992	116,8 %
2014	10 808	67 075	77 883	57 516	116,6 %
2015	11 021	66 270	77 291	57 841	114,6 %
2016	9 923	66 678	76 601	58 561	113,9 %
2017	10 364	68 432	78 796	58 681	116,6 %
2018	10 811	68 974	79 785	59 765	115,4 %
2019	11 191	70 059	81 250	60 151	116,5 %
2020	12 209	70 651	82 860	61 080	115,7 %
2021	12 348	62 673	75 021	61 037	103,4 %
1 ^{er} novembre 2021	13 746	69 812	83 558	60 494	115,4 %

Source : Ministère de la justice (Séries statistiques des personnes placées sous main de justice)

(1) Observatoire international des prisons, Section française, « Comment expliquer la surpopulation des prisons françaises ? », 18 février 2021.

L'inflexion de la population carcérale en raison de l'épidémie de covid-19

La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 a considérablement réduit la population carcérale. Au-delà du rythme habituel des flux sortants d'incarcération, plusieurs mesures ont contribué à cette évolution :

- le ralentissement de l'activité de jugement des tribunaux, qui a freiné les placements sous mandat de dépôt des personnes condamnées ;
- la facilitation des procédures permettant la libération anticipée des personnes condamnées ;
- la réduction supplémentaire de peine à titre exceptionnel.

Cette évolution a été particulièrement marquée sur le premier semestre 2020. Ainsi, le nombre de détenus a diminué de 11 956 personnes entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 2020, faisant baisser le taux d'occupation moyen des établissements pénitentiaires de près de 117 % à 97 %. Même si la seconde moitié de l'année a été marquée par une reprise des incarcérations et par une hausse de la population carcérale, l'amélioration de la situation pénitentiaire a toutefois été sensible.

En un an, entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} janvier 2021 :

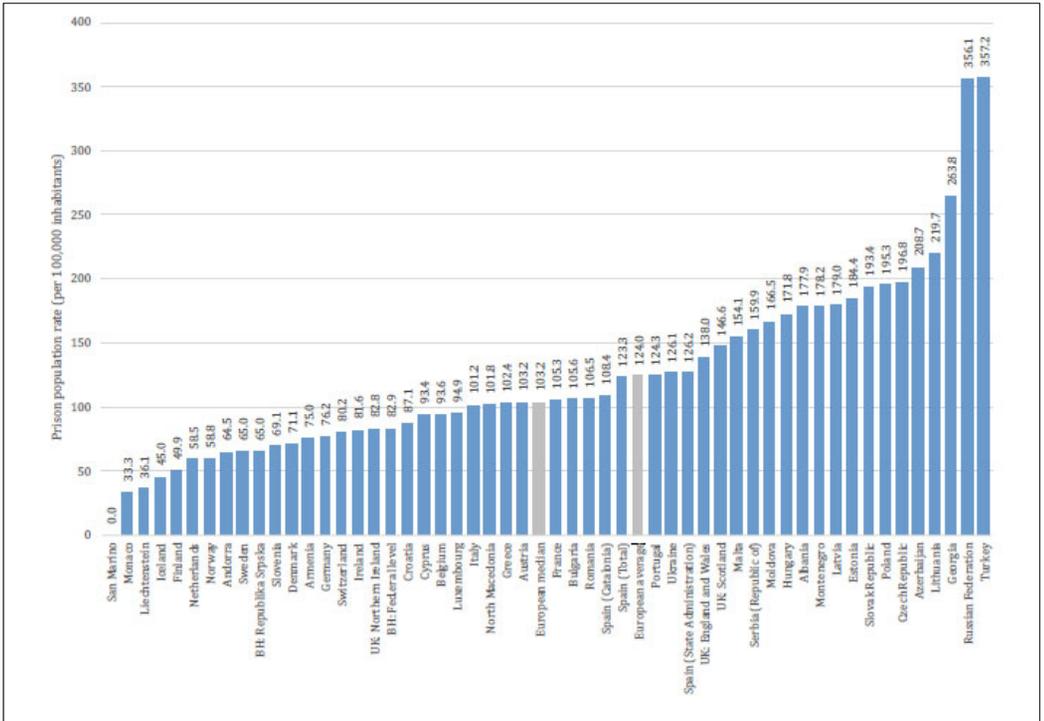
- le nombre de détenus est passé de 70 739 à 62 673 ;
- la part des prévenus parmi les détenus est passée de 25,9 % à 28,5 % ;
- le taux d'occupation global est passé de 117 % à 103 % ;
- en maison d'arrêt (hors places pour mineurs), ce taux est passé de 141 % à 119 % ;
- le nombre de personnes détenues dans un établissement suroccupé à plus de 120 % est passé de 42 853 à 21 664 ;
- le nombre de personnes détenues dans un établissement suroccupé à plus de 150 % est passé de 22 118 à 6 117 ;
- le nombre de détenus en surnombre par rapport aux places opérationnelles disponibles est passé de 14 905 à 9 650 ;
- le nombre de matelas au sol est passé de 1 614 à 688 ;
- le taux d'encellulement individuel est passé de 40,9 % à 48,6 %.

Source : Ministère de la justice (mesure de l'incarcération au 1^{er} janvier 2021)

b. Une évolution comparable à celles des autres pays du Conseil de l'Europe

Comme l'a toutefois noté lors de son audition M. Marcelo Aebi, chef du projet SPACE (Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe), le taux d'incarcération français se situe en-deçà de la moyenne européenne.

TAUX D'INCARCÉRATION (NOMBRE DE PERSONNES DÉTENUES POUR 100 000 HABITANTS AU 1^{ER} JANVIER 2001



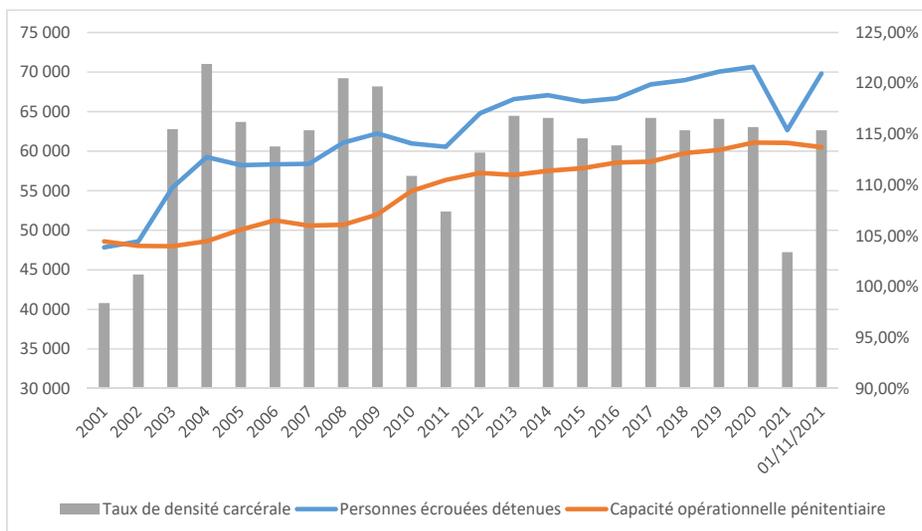
Source : Conseil de l'Europe (statistiques pénales annuelles)

En effet, pour l'année 2020, le taux d'incarcération s'établit à 105,3 personnes détenues pour 100 000 habitants, la médiane des pays membres du Conseil de l'Europe étant de 103,2 et la moyenne de 124. En comparaison avec les pays voisins, la situation française n'a rien non plus d'exceptionnelle : si le taux allemand est effectivement bien plus faible, s'établissant à 76,2, le taux italien est de 101,2, le taux espagnol de 108,4, le taux anglais de 138.

c. Une augmentation continue du nombre de places de prison

Parallèlement, le nombre de places opérationnelles dans les établissements pénitentiaires a augmenté de 19,7 %, passant de 48 593 au 1^{er} janvier 2001 à 60 494 à la fin de l’année 2021 : le nombre de places a donc augmenté plus faiblement que le nombre de personnes détenues, engendrant ainsi une surpopulation carcérale chronique. Ce sujet sera plus précisément abordé dans le cadre de la seconde partie du présent rapport.

DES CAPACITÉS PÉNITENTIAIRES STRUCTURELLEMENT INSUFFISANTES



Source : Assemblée nationale, à partir de données transmises par la direction de l’administration pénitentiaire

2. La répartition de la population carcérale sur le territoire national

Conséquence de la répartition des établissements pénitentiaires sur le territoire, mais également de la dynamique des bassins de délinquance, la population carcérale est plus importante dans certaines régions.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES PERSONNES DÉTENUES PAR DIRECTION INTERRÉGIONALE DES SERVICES PÉNITENTIAIRES (DISP)

Au 1^{er} janvier 2010 et au 1^{er} janvier 2020

	Effectifs des détenus en 2010	% par rapport à la totalité des détenus en 2010	Effectifs des détenus en 2020	% par rapport à la totalité des détenus en 2020	Évolution du % entre 2010 et 2020
DISP Bordeaux	4 678	7,7 %	5 383	7,6 %	- 0,1 point
DISP Dijon	5 179	8,5 %	4 794	6,8 %	- 1,7 point
DISP Lille	9 261	15,2 %	7 220	10,2 %	- 5 points
DISP Lyon	4 968	8,1 %	6 781	9,6 %	+ 1,5 point
DISP Marseille	7 234	11,9 %	7 985	11,3 %	- 0,6 point
DISP Outre-mer	4 506	7,4 %	5 023	7,1 %	- 0,3 point
DISP Paris	11 058	18,1 %	13 235	18,7 %	+ 0,6 point
DISP Rennes	5 089	8,3 %	8 467	12,0 %	+ 3,7 points
DISP Strasbourg	4 912	8,1 %	5 685	8,1 %	/
DISP Toulouse	4 093	6,7 %	6 078	8,6 %	+ 1,9 point
Total	60 978	100 %	70 651	100 %	0

Source : Assemblée nationale, à partir de données transmises par la direction de l'administration pénitentiaire

Entre 2010 et 2020, la répartition des personnes détenues entre les différentes DISP reste donc globalement stable. Seules évolutions notables : la part des personnes détenues augmente dans les DISP de Rennes et de Toulouse, mais diminue dans celle de Lille.

3. Le profil de la population carcérale

a. Une population jeune

Depuis vingt ans, l'âge moyen des personnes écrouées, détenues ou non détenues, est demeuré extrêmement stable, oscillant entre 34,2 et 35 ans.

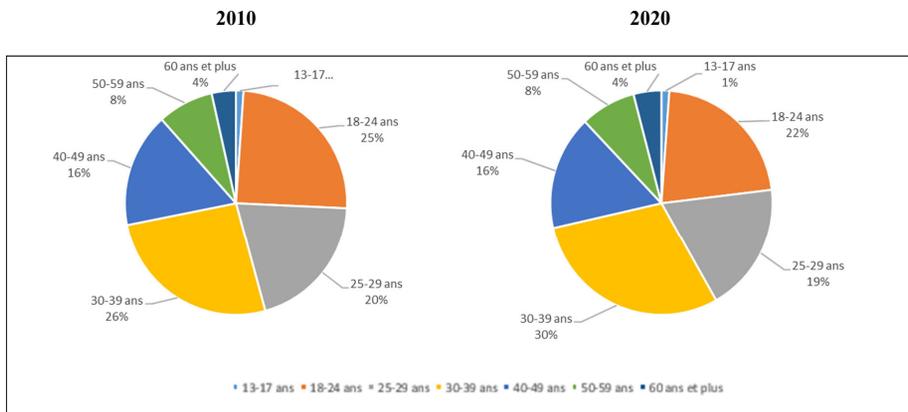
STRUCTURE DES EFFECTIFS DES PERSONNES ÉCROUÉES (DÉTENUES ET NON DÉTENUES) PAR ÂGE



Source : Ministère de la justice (Séries statistiques des personnes placées sous main de justice)

S'agissant des personnes écrouées détenues, la répartition par tranche d'âge est elle-aussi relativement stable ces dernières années, avec une moyenne d'âge de 33,7 ans en 2010 et de 34,9 ans en 2020.

RÉPARTITION PAR TRANCHE D'ÂGE DES PERSONNES DÉTENUES



Source : Assemblée nationale, à partir de données transmises par la direction de l'administration pénitentiaire

b. Une population peu diplômée

En 2001, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale notait que 56 % des personnes détenues étaient sans diplômes et 81 % ne dépassaient pas le niveau du CAP ⁽¹⁾. Qu'en est-il vingt ans après ?

ÉVOLUTION DU NIVEAU D'ÉTUDES À L'ENTRÉE EN DÉTENTION

	Niveau 1-2 (sans diplôme, DILF-DELF, CFG, titre professionnel)	Niveau 3 DNB, CAP- BEP	Niveau 4 DAEU, Bac	Niveaux 5 à 8 Études supérieures
2000	77 %	17 %	4 %	2 %
2004	68,4 %	25,4 %	2,8 %	2,3 %
2008	61,1 %	31,1 %	4,7 %	3,1 %
2009	62,2 %	31,1 %	4,7 %	3,0 %
2010	61,6 %	30,8 %	4,8 %	2,8 %
2011	59,9 %	32,1 %	5,2 %	2,8 %
2012	60 %	31,6 %	5,3 %	3,1 %
2016	59,5 %	31,6 %	5,5 %	3 %
2019	67,0 %	23,7 %	6,6 %	2,7 %
2020	65,9 %	24,1 %	6,9 %	3,1 %

DILF : diplôme initial de langue française / DELF : diplôme d'études en langue française

CFG : certificat de formation générale

DNB : diplôme national du brevet

CAP : certificat d'aptitude professionnelle / BEP : brevet d'études professionnelles

DAEU : diplôme d'accès aux études supérieures

Source : Assemblée nationale, à partir de données transmises par la direction de l'administration pénitentiaire.

Plus précisément, pour la période récente, le niveau d'études à l'entrée en détention se répartit entre les personnes détenues comme suit.

NIVEAU SCOLAIRE DÉCLARÉ À L'ENTRÉE EN DÉTENTION EN 2019-2020

Niveau scolaire	Niveaux 1 et 2				Niveau 3		Niveau 4	Niveaux 5 à 8
	Sans diplôme	DILF-DELF	CFG	Titre professionnel	DNB	CAP-BEP	Bac-DAEU	Supérieur
En % de la population pénale	52,1 %	2,2 %	10,4 %	1,2 %	8,6 %	15,5 %	6,9 %	3,1 %
	65,9 %				24,1 %		6,9 %	3,1 %

Source : Assemblée nationale, à partir de données transmises par la direction de l'administration pénitentiaire

Le niveau d'études des personnes détenues est donc demeuré sensiblement le même depuis vingt ans : en 2020, plus de la moitié des détenus n'ont aucun diplôme et 90 % ne dépassent pas le niveau du CAP. Au-delà du diplôme, M. Albin Heuman, directeur de l'ATIGIP, a indiqué que 27 % des détenus échouent au bilan de lecture, et l'Observatoire international des prisons (OIP) indique que 10 % sont en situation d'illettrisme.

(1) Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises, présidée par M. Louis Mermaz, rapport n° 2521 du 28 juin 2000 réalisé par M. Jacques Floch.

Le directeur de l'administration pénitentiaire explique que le public carcéral est carencé dans de nombreux domaines : « *carences éducatives, carences psychologiques et psychiatriques non traitées, carences professionnelles, etc. Dans la sphère privée, le parcours affectif et familial est souvent très cabossé ; peu de personnes incarcérées disposent d'une situation amoureuse et familiale stable* ».

c. Une population cumulant problèmes sociaux et de santé

Selon M. Laurent Michel, administrateur de la Fédération addiction, lors de son audition devant la commission d'enquête, « *les personnes qui arrivent en détention sont celles qui cumulent un certain nombre de handicaps, parmi lesquels la précarité sociale, des troubles psychiatriques ou des conduites addictives* ».

i. Des difficultés socio-économiques

La population carcérale cumule souvent les difficultés sociales. En sus d'un niveau scolaire faible déjà évoqué, les personnes détenues sont souvent confrontées à des situations de précarité et à un éloignement des systèmes sociaux. Pour plus de la moitié d'entre elles, selon l'OIP, les personnes détenues sont sans emploi au moment de leur entrée en détention. Elles ont souvent aussi des parcours de vie plus heurtés.

Une enquête conduite par l'INSEE en 1999 comparant l'histoire des hommes incarcérés avec celle du reste de la population, montrait que les histoires familiales des détenus se caractérisent plus fréquemment par la précocité et l'instabilité des engagements familiaux ⁽¹⁾. Si cette enquête est ancienne, les investigations de la commission d'enquête laissent à penser que cette fragilité socio-économique est toujours une réalité du profil des détenus aujourd'hui. Analyser plus régulièrement les données sociodémographiques des personnes placées sous main de justice permettrait sans doute d'affiner le suivi proposé par les services pénitentiaires.

ii. Des problèmes de santé mentale et physique

Au-delà des enjeux de précarité socio-économique, les personnes détenues présentent souvent un état de santé fragilisé avec une prévalence importante de troubles mentaux et de comportements à risque. Là encore, les données sont malheureusement insuffisantes, notamment à l'échelle nationale.

En 2018, dans la revue trimestrielle du Haut Conseil de la santé publique, Mme Christine Chan-Chee et Mme Charlotte Verdot, de l'agence Santé publique France, ont présenté un état de santé des personnes sous main de justice ⁽²⁾. Elles relevaient l'insuffisance des données en la matière et présentaient des données issues d'une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des

(1) *Étude de l'histoire familiale, INSEE, 1999.*

(2) *Les données issues de cette étude sont consultables ici : <https://www.hcsp.fr/explore.cgi/adsp?clef=161>*

statistiques (DREES) de 2003 ⁽¹⁾ selon laquelle, à leur arrivée en détention, plus de la moitié des détenus avaient besoin de soins bucco-dentaires, 9 % signalaient avoir eu un suivi régulier ou une hospitalisation en psychiatrie et 6 % déclaraient avoir fait une tentative de suicide dans les douze mois précédant l’incarcération. Ils étaient par ailleurs 15 % à déclarer un traitement psychotrope en cours. Après la consultation médicale d’entrée en détention, 24 % des personnes détenues étaient orientées vers une consultation spécialisée, notamment en gynécologie et en psychiatrie.

En 2015, une observation de la santé des détenus entrant en détention dans l’ex-région Picardie dressait des constats du même ordre ⁽²⁾. L’article de Santé publique France rapporte que, selon cette étude, 61 % des personnes détenues avaient besoin de soins bucco-dentaires, plus d’un tiers déclaraient au moins une pathologie somatique chronique, 85 % déclaraient consommer au moins une substance de façon excessive – tabac, alcool ou drogue –, 25 % déclaraient avoir eu un suivi psychiatrique antérieur et 17 % un traitement psychiatrique en cours. Suite à la visite d’entrée, 49 % s’étaient vu prescrire au moins une consultation avec un spécialiste, dont 26 % en psychiatrie.

Selon le rapport du groupe de travail de la commission des Lois de l’Assemblée nationale sur ce sujet, en 2018, huit hommes sur dix et sept femmes sur dix en détention présentent au moins un trouble psychiatrique ⁽³⁾. Les détenus présentent un taux de prévalence fort pour les troubles psychotiques, les syndromes dépressifs et les troubles anxieux. Ainsi, 10 % des entrants nécessitaient une prise en charge psychiatrique. La Dr Marie Bur a constaté « *depuis plusieurs années, [...] une évolution des profils psychopathologiques des détenus, avec une représentation importante de la maladie mentale en tant que telle. Il s’agit de pathologies psychotiques de type schizophrénie, de la maladie bipolaire, de la polytoxicomanie, de l’enclavement dans la violence extrême chez ces sujets carencés sur tous les versants, entraînant un passage à l’acte destructeur dirigé tant contre autrui que contre soi. Ces personnes ont souvent connu un parcours développemental entravé par l’insécurité, l’absence ou la pauvreté majeure des repères socio-éducatifs familiaux ou sociétaux, l’instabilité de vie, et l’exclusion sous toutes ses formes* ».

Certaines maladies sont plus présentes parmi la population détenue. Ainsi la prévalence du VIH est de 2 % en détention, contre 0,35 % dans la population générale. La séropositivité est découverte durant l’incarcération dans 25 % des cas ⁽⁴⁾. La proportion de détenus atteints de tuberculose est de 106,9 pour 100 000 personnes, contre 20,8 en population générale. Le même constat peut être fait pour les hépatites, notamment l’hépatite C.

(1) M.-C. Mouquet, La santé des personnes entrées en prison en 2003. *Études et Résultats*, 2005.

(2) Observatoire régional de la santé et du social de Picardie. *État de santé des personnes entrant en établissement pénitentiaire en Picardie. Caractéristiques sanitaire et sociale des nouveaux détenus en 2014*.

(3) Assemblée nationale, rapport n° 808 du groupe de travail sur la détention, 2018.

(4) Chemial K, Echard-Bezault P et Deutsch P, *Promotion de la santé en milieu pénitentiaire, référentiel d’intervention*, INPES, 2014

Comme l'a rappelé l'Institut de veille sanitaire en 2015⁽¹⁾, l'état de santé dégradé à l'entrée en détention s'explique également par « *un faible accès aux soins (problèmes de couverture sociale), d'un moindre recours aux soins (populations davantage "éloignées" du système de santé et n'exprimant pas forcément de demande de soins), d'une prévalence importante des comportements à risque en amont de l'incarcération (addictions, usage de drogues par voie intraveineuse, partenaires sexuels multiples, par exemple) et d'un état psychologique souvent fragilisé* ».

Cependant, le manque de données épidémiologiques récentes, en raison de l'absence d'enquête de santé globale sur la population carcérale, ne permet pas de caractériser avec précision l'état de santé actuel des populations détenues. Ce manque est d'autant plus dommageable qu'il a des conséquences sur l'organisation des soins en détention. Votre Rapporteur recommande donc de diligenter une telle enquête et d'en publier les résultats dans les plus brefs délais.

Proposition n° 6

Diligenter une enquête épidémiologique sur l'état de santé des détenus en France afin d'adapter au mieux la prise en charge médicale au sein des établissements pénitentiaires.

iii. Une forte prévalence des addictions

Comme l'a indiqué Mme Aline Chassagne dans un ouvrage récent : « *Les personnes entrant en détention présentent des caractéristiques sanitaires plus dégradées que la population générale à âge égal. De plus elles sont plus souvent polyconsommatrices de produits stupéfiants (tabac, alcool et drogue) et présentent une consommation plus importante d'antidépresseurs et de neuroleptiques [...]. Leur fragilité à l'entrée en prison est accentuée pendant la période de privation de liberté par les facteurs pathogènes inhérents à la détention : manque d'activité, alimentation carencée, consommation excessive de tabac ou même de stupéfiants* »⁽²⁾.

Les détenus présentent de nombreuses addictions, en particulier en raison d'un fort tabagisme – pour 78 % d'entre eux – ainsi que d'une forte dépendance à l'alcool pour près 31 % des détenus. La population carcérale se caractérise aussi par une consommation de drogues. Ainsi, en 2003, 33 % des entrants déclaraient avoir eu une utilisation prolongée et régulière de drogues illicites au cours des douze derniers mois précédant l'incarcération, dont 30 % pour le cannabis.

(1) Devalley AE, Verdo C, *Dispositif de surveillance de la santé des personnes détenus. Synthèse des connaissances et recommandations, Institut de veille sanitaire (InVS), (2015)*

(2) Aline Chassagne, *Soins et prisons. Enquêtes auprès de détenus gravement malades, 2019*

d. Le poids stable des ressortissants étrangers parmi la population détenue

Depuis vingt ans, la population étrangère détenue est restée stable, représentant en moyenne 20 % de la population carcérale.

EFFECTIFS DES PERSONNES ÉCROUÉES PAR NATIONALITÉ

Au 1 ^{er} janvier	Personnes de nationalité française	Personnes de nationalité étrangère	Ensemble des personnes écrouées	% de personnes de nationalité étrangères
2001	37 603	10 234	47 837	21,4%
2002	38 087	10 507	47 837	21,6%
2003	43 489	11 918	55 407	21,5%
2004	46 123	13 123	59 246	22,2%
2005	46 455	12 742	59 197	21,5%
2006	47 331	12 191	59 522	20,5%
2007	49 498	11 905	60 403	19,7%
2008	51 766	12 237	64 003	19,1%
2009	54 146	12 032	66 178	18,2%
2010	54 349	11 740	66 089	17,8%
2011	55 023	11 943	66 966	17,8%
2012	60 807	12 973	73 780	17,6%
2013	62 977	13 821	76 798	18,0%
2014	63 315	14 568	77 883	18,7%
2015	62 601	14 690	77 291	19,0%
2016	61 648	14 953	76 601	19,5%
2017	62 779	16 017	78 796	20,3%
2018	63 335	16 450	79 785	20,6%
2019	64 033	17 217	81 250	21,2%
2020	65 339	17 521	82 860	21,1%

Source : Ministère de la justice (Séries statistiques des personnes placées sous main de justice)

e. Des profils minoritaires en détention

i. Les femmes

Les femmes détenues représentent moins de 4 % de la population carcérale, proportion est stable depuis vingt ans.

Dans le respect strict de la non-mixité, les femmes sont incarcérées soit dans des établissements accueillant exclusivement des femmes, soit dans des établissements avec un quartier séparé dédié aux femmes. Dans ces derniers, la détention séparée peut poser des difficultés en termes d'accès aux activités et aux infrastructures, notamment sportives ou culturelles, de la prison. Une attention particulière doit être portée à ce point.

EFFECTIFS ET PART DES FEMMES DÉTENUES DANS LA POPULATION CARCÉRALE

Au 1^{er} janvier	Hommes	Femmes	Ensemble des personnes détenues	Pourcentage de femmes
2005	56 026	2 166	58 192	3,7 %
2006	56 168	2 130	58 298	3,7 %
2007	56 194	2 152	58 346	3,7 %
2008	58 830	2 246	61 076	3,7 %
2009	60 159	2 093	62 252	3,4 %
2010	58 935	2 043	60 978	3,4 %
2011	58 600	1 944	60 544	3,2 %
2012	62 587	2 200	64 787	3,4 %
2013	64 357	2 215	66 572	3,3 %
2014	64 914	2 161	67 075	3,2 %
2015	64 197	2 073	66 270	3,1 %
2016	64 531	2 147	66 678	3,2 %
2017	66 167	2 265	68 432	3,3 %
2018	66 581	2 393	68 974	3,5 %
2019	67 525	2 534	70 959	3,6 %
2020	68 119	2 532	70 651	3,6 %

Source : Ministère de la justice (Séries statistiques des personnes placées sous main de justice)

ii. Les personnes transgenres

Selon l’avis du CGLPL sur la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté, il n’existe en France aucune donnée publique sur le nombre de personnes transgenres privées de liberté et les études sur les difficultés particulières auxquelles elles sont exposées sont embryonnaires ⁽¹⁾.

La problématique de la prise en charge en détention des personnes transgenres a été identifiée par le législateur bien avant la présente commission d’enquête. Par exemple, à la suite de l’adoption d’un amendement de M. Raphaël Gérard, la loi pour la confiance dans l’institution judiciaire a complété l’article 22 de la loi pénitentiaire de 2009 pour préciser que les restrictions imposées aux personnes détenues doivent également tenir compte de leur identité de genre – en plus de l’âge, l’état de santé, du handicap éventuel et de la personnalité ⁽²⁾.

À la demande de la Rapporteuse, l’administration pénitentiaire a précisé prendre aujourd’hui en charge 17 personnes transgenres.

(1) CGLPL, Avis relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté, 25 mai 2021.

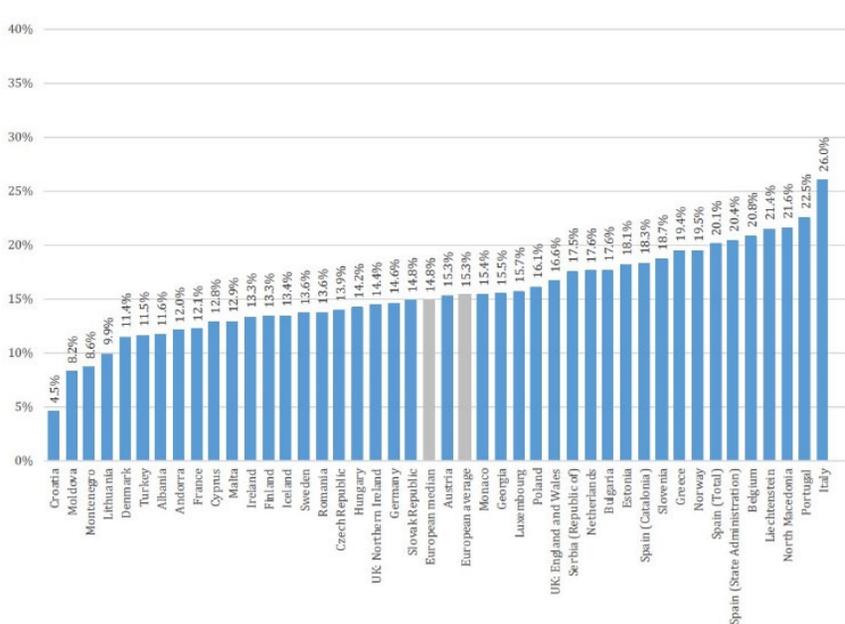
(2) Article 26 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire.

iii. Les personnes âgées de plus de 50 ans

Comme l'a expliqué Marcel Aebi, chef du projet SPACE (statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe), le taux de personnes âgées de plus de 50 ans s'établit à 12 %, ce qui est relativement faible comparé aux autres pays européens.

POURCENTAGE DE DÉTENUS DE PLUS DE 50 ANS

Au 31 janvier 2020



Source : Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe

Si ce taux demeure limité, il a considérablement augmenté ces dernières années, le nombre d'écroués de plus de 50 ans ayant été multiplié par 3,4 entre 1991 et 2013, contre 1,4 dans la population générale⁽¹⁾. Cette augmentation s'explique par l'effet conjugué du report des délais de prescription dans le cadre des infractions et crimes à caractère sexuel et de l'allongement des peines prononcées. Le vieillissement de la population implique d'adapter la prise en charge en détention. Quand elles sont très âgées, certaines personnes peuvent en effet avoir besoin de soins particuliers, que ce soit pour des maladies chroniques ou des problématiques liées à la dépendance.

(1) Emmanuelle Brillet, « Vieillesse(s) carcérale(s) », in Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n° 38, octobre 2013

B. LES MINEURS PLACÉS EN ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE : UNE RÉALITÉ MINORITAIRE MAIS UN DÉFI PARTICULIER POUR NOTRE JUSTICE ET NOS PRISONS

Compte tenu de son champ d'investigation, déjà très large, la commission d'enquête a décidé, s'agissant de la jeunesse, de s'intéresser seulement aux établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs (EPM) et aux quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires (QPM), à l'exclusion des différentes catégories d'établissements relevant de la protection judiciaire de la jeunesse. Si, heureusement, les mineurs demeurent très minoritaires parmi les personnes détenues en établissement pénitentiaire, ils représentent un défi particulier pour notre justice et nos prisons. En effet, ils ne constituent pas une population comme les autres, et ne sont, du reste, considérés comme tels ni par les services judiciaires ni par l'administration pénitentiaire.

Les mineurs se voient appliquer une procédure pénale et des conditions d'incarcération spécifiques. En vertu des articles L. 11-2 et L. 11-3 du code de la justice pénale des mineurs, ceux-ci peuvent faire l'objet de mesures éducatives ou de peines fixées par ce même code, et les décisions prises à leur égard doivent tendre à leur relèvement éducatif et moral ainsi qu'à la prévention de la récidive et à la protection des victimes.

Relevant d'un droit pénal spécifique, récemment rénové dans le cadre du nouveau code de justice pénale des mineurs, entré en vigueur le 30 septembre 2021, les mineurs peuvent faire l'objet d'une incarcération. Celle-ci se déroule toutefois dans des établissements ou des quartiers dédiés et selon une gestion spécifique associant la protection judiciaire de la jeunesse.

1. Les détenus mineurs, une réalité carcérale minoritaire

Les mineurs peuvent faire l'objet de différents types de sanctions et mesures éducatives. Leur emprisonnement en milieu pénitentiaire demeure une exception, comme en témoigne ce tableau récapitulatif de l'activité des juges des enfants et des tribunaux pour enfants de 2020.

ACTIVITÉ DES JUGES DES ENFANTS ET DES TRIBUNAUX POUR ENFANTS EN 2020

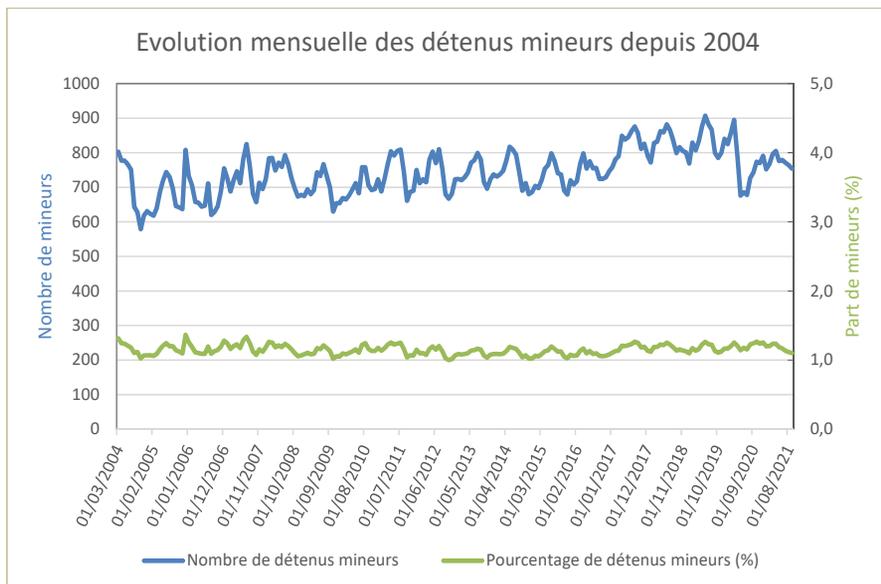
Mineurs délinquants dont les juridictions pour mineurs ont été saisies	47 820
Déferrements ¹	13 449
Mesures présentencielles prononcées	22 865
Liberté surveillée, réparation, activité de jour	12 038
Placement	2 238
Contrôle judiciaire	6 729
Détention provisoire	1 860
Mineurs jugés	41 230
Mineurs jugés en audience de cabinet	18 055
Mineurs jugés en audience de tribunal pour enfants	23 175
Mineurs relaxés totalement	2 159
Mesures et sanctions prononcées en 1^{er} instance	43 563
Admonestation, remise à parents, dispense de mesure ou de peine	17 209
Liberté surveillée, protection judiciaire, réparation, activité de jour	6 768
Placement éducatif	112
Sanction éducative	1 943
Peine de TIG, peine de stage, autres peines	3 063
Amende ferme ou avec sursis	1 905
Emprisonnement avec sursis simple	6 528
Emprisonnement avec sursis probatoire, mise à l'épreuve, sursis-TIG	2 553
Emprisonnement ferme ou avec sursis partiel	3 482

Source : Ministère de la justice - Chiffres clés de la justice 2021

a. Les mineurs : des incarcérations relativement rares, de courte durée et principalement sous le régime de la détention provisoire

Rarement incarcérés, les mineurs représentent donc une part très faible de la population carcérale : **au 1^{er} novembre 2021, on dénombre 726 mineurs détenus, soit 1 % de la population carcérale.**

Ils sont détenus pour **34 % d'entre eux dans les six établissements pour mineurs** déployés sur le territoire et pour **66 % dans des quartiers pour mineurs.**



Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Entre 2004 et 2021, le nombre de détenus mineurs a varié entre 579 et 907. Le nombre de détenus mineurs a évolué de manière proportionnelle à l'évolution du nombre de détenus et la part de détenus mineurs parmi l'ensemble des détenus est ainsi restée très stable sur la période, oscillant entre 1,3 % et 1,1 %.

La durée moyenne de placement sous écrou des mineurs étant très courte – selon les chiffres fournis au 1^{er} janvier 2021, les mineurs sont placés en détention pour une durée de **trois mois et demi** –, **ils sont en réalité autour de 3 000 chaque année à être placés en détention.**

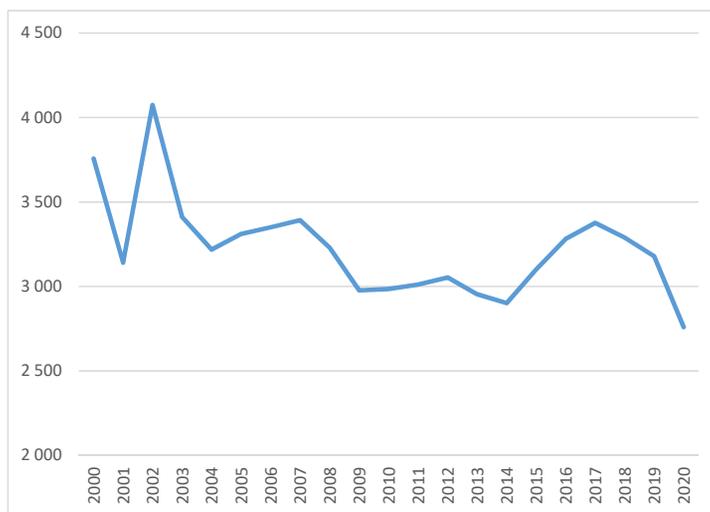
PLACEMENT ET DURÉE D'ÉCROU DES PERSONNES MINEURES

	Nombre de mineurs placés en détention	Population moyenne annuelle de mineurs détenus	Indicateur de durée moyenne de détention des mineurs (en mois)
2000	3 757	599	1,9
2001	3 141	655	2,5
2002	4 074	817	2,4
2003	3 411	774	2,7
2004	3 218	681	2,4
2005	3 311	678	2,5
2006	3 350	731	2,6
2007	3 392	728	2,6
2008	3 229	704	2,6
2009	2 977	677	2,7
2010	2 985	682	2,7
2011	3 011	705	2,8
2012	3 053	723	2,8
2013	2 954	732	3,0
2014	2 901	719	3,0
2015	3 101	710	2,7
2016	3 281	752	2,8
2017	3 376	776	2,8
2018	3 289	783	2,9
2019	3 178	799	3,0
2020	2 759	808	3,5

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Il est souvent dit que l'on incarcère de plus en plus de mineurs : les chiffres montrent que cette réalité doit être nuancée.

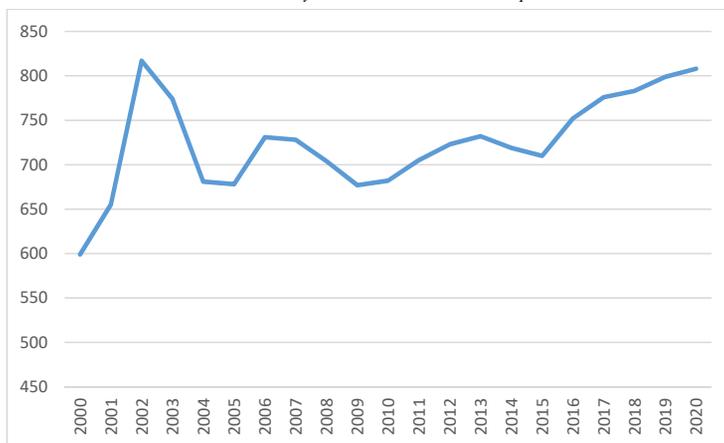
NOMBRE ANNUEL D'INCARCÉRATIONS DE PERSONNES MINEURES



Source : Assemblée nationale, d'après des données transmises par l'administration pénitentiaire

NOMBRE MOYEN DE PERSONNES MINEURES DÉTENUES

moyenne du nombre mensuel de personnes détenues mineures



Source : Assemblée nationale, à partir de données transmises par l'administration pénitentiaire

Si la population mineure détenue qui se retrouve simultanément en détention a bien tendance, en moyenne, à augmenter, on constate, sur le graphique présenté ci-dessus, que le nombre de mises en détention prononcées annuellement suit quant à lui une tendance plutôt décroissante. Cette inversion des courbes s'explique par l'augmentation de la durée moyenne de détention, passée d'environ deux mois au début des années 2000 à trois mois et demi en 2020 et 2021.

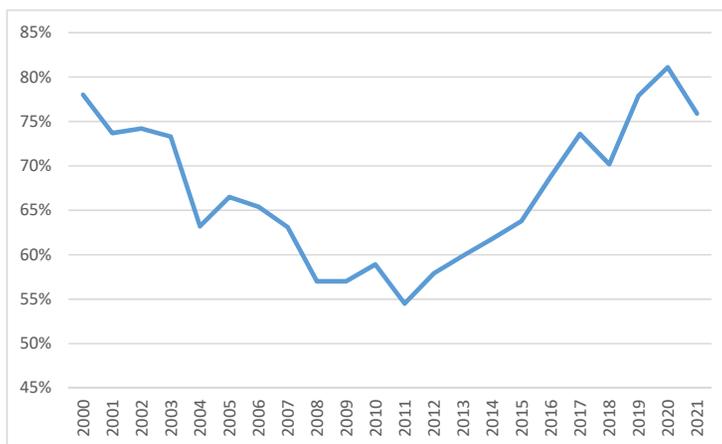
Un dernier point doit être souligné pour appréhender la réalité carcérale des mineurs : la majeure partie des mineurs placés en détention le sont au titre de la détention provisoire. **Au 1^{er} novembre 2021, sur 726 mineurs détenus, 521 le sont au titre de la détention provisoire, soit 71,8 %.**

**POIDS DE LA DÉTENTION PROVISOIRE DANS L'INCARCÉRATION DES MINEURS
AU 1^{ER} JANVIER**

	Nombre de mineurs prévenus	Nombre de mineurs condamnés	Nombre total de mineurs détenus	% de prévenus parmi le total des détenus
2000	560	158	718	78 %
2001	454	162	616	73,7 %
2002	613	213	826	74,2 %
2003	592	216	808	73,3 %
2004	467	272	739	63,2 %
2005	414	209	623	66,5 %
2006	479	253	732	65,4 %
2007	459	268	727	63,1 %
2008	413	311	724	57 %
2009	385	290	675	57 %
2010	394	275	669	58,9 %
2011	375	313	688	54,5 %
2012	412	300	712	57,9 %
2013	434	290	724	59,9 %
2014	452	279	731	61,8 %
2015	449	255	704	63,8 %
2016	487	221	708	68,8 %
2017	558	200	758	73,6 %
2018	542	230	772	70,2 %
2019	599	170	769	77,9 %
2020	669	156	825	81,1 %
2021	571	181	752	75,9 %

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

ÉVOLUTION DU POIDS DE LA DÉTENTION PROVISOIRE PARMIS LES MINEURS DÉTENUS



Source : Assemblée nationale, à partir de données transmises par l'administration pénitentiaire

Ces dernières années, **plus de trois-quarts des mineurs détenus le sont au titre de la détention provisoire**, alors que cette part se situe autour de 30 % pour les détenus majeurs. Votre Rapporteur considère qu'il s'agit là d'un motif de préoccupation.

Dans un rapport de 2018, le Sénat propose plusieurs explications à cette surreprésentation de la détention provisoire chez les mineurs détenus :

« Au cours de son audition, le directeur des affaires criminelles et des grâces a indiqué qu'il pourrait s'agir d'un effet indésirable de la réforme de la procédure de la présentation immédiate intervenue en 2011 : cette procédure a été rendue plus difficile à mettre en œuvre, car a été posée l'exigence supplémentaire d'avoir mené des investigations sur la personnalité du mineur au cours de l'année écoulée. Le moindre recours à la présentation immédiate a entraîné, mécaniquement, une utilisation plus fréquente des procédures classiques, plus longues à mettre en œuvre, qui sont susceptibles de donner lieu à un placement en détention provisoire.

« Il s'agit là d'un premier élément d'explication : il est vrai que le nombre de fois où la procédure de présentation immédiate a été appliquée a été presque divisé par cinq entre 2011 (1 546 procédures) et 2016 (328).

« Mais cette explication ne saurait être exclusive. La détention provisoire prend souvent la suite d'un placement sous contrôle judiciaire, décidé par le juge dans l'attente du jugement du mineur. Or on a observé une augmentation importante du nombre de mesures de placement sous contrôle judiciaire décidées par les juges des enfants : 4 277 mesures en 2007, 6 340 en 2012 et 7 439 en 2016, soit une progression de près de 74 % en dix ans.

« Dans le cadre du contrôle judiciaire, le juge impose au mineur des obligations, par exemple se soumettre à des mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation confiées à la PJJ, suivre une formation ou une scolarité, ne pas paraître dans certains lieux ou rencontrer certaines personnes, ou encore intégrer un centre éducatif fermé. Le non-respect par le mineur des obligations qui lui incombent dans le cadre de son contrôle judiciaire peut conduire à son placement en détention provisoire. Or l'expérience montre que les mineurs placés sous contrôle judiciaire, qui sont par définition des jeunes en manque de repères, ont du mal à respecter leurs obligations.

« Un dernier élément d'explication réside dans l'incarcération d'un nombre croissant de mineurs non-accompagnés (MNA). »⁽¹⁾

b. Le profil des mineurs détenus :

Selon les données transmises par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, à l'automne 2021 :

- 95 % des mineurs incarcérés sont des garçons ;
- 90 % sont âgés de 16 à 17 ans ;

(1) Sénat, Rapport d'information n° 726 sur la réinsertion des mineurs enfermés, PP. 41-42, Christine Troendlé présidente de la mission d'information, Michel Amiel rapporteur, 25 septembre 2018.

- 85 % sont incarcérés dans le cadre d’une procédure correctionnelle ;
- 40 % des mineurs sont incarcérés pour la seconde fois ;
- près de 10 % sont incarcérés pour la quatrième fois ou plus ;
- 20 % ont fait l’objet d’un placement judiciaire avant l’incarcération ;
- près de 40 % ont déjà été placés en CEF auparavant ;
- plus de 80 % sont suivis par un service éducatif au moment de leur incarcération ;

– les MNA représentent entre 10 et 20 % des mineurs incarcérés. « *Ce nombre est plus élevé dans certaines villes où la problématique de délinquance des MNA est importante – comme Paris et Bordeaux, où la proportion dépasse les 30 % – mais il est plus faible ailleurs – comme à Dijon, où cette proportion est inférieure à 10 %* »⁽¹⁾.

Les mineurs emprisonnés sont donc majoritairement des multi-réitérants ayant commis des délits. Seuls 20 % d’entre eux sont toutefois concernés par une procédure criminelle, le plus souvent en lien avec des agressions sexuelles. L’emprisonnement des mineurs a alors pour objectif de punir les auteurs de faits criminels graves ou, plus majoritairement, de mettre un coup d’arrêt à un parcours délinquant qui voit la répétition d’infractions et l’échec des autres mesures éducatives.

Dans certains établissements les MNA représentent une part importante des mineurs détenus. À l’EPM de Marseille par exemple, ils représentent 20 à 25 % des jeunes incarcérés. Il ressort d’ailleurs de plusieurs auditions, que l’administration pénitentiaire se heurte aux mêmes difficultés qu’à l’extérieur en ce qui concerne l’évaluation de l’âge de ces mineurs non accompagnés. Il arrive même qu’après une première incarcération en tant qu’adulte, des jeunes en effectuent une seconde en quartier mineur. Il convient, dans de tels cas, d’assurer une bonne coordination entre les différences services administratifs et judiciaires impliqués. Il apparaîtrait par exemple utile que l’administration pénitentiaire ait accès au fichier d’appui à l’évaluation de la minorité (AEM) et que soient fluidifiés les éventuels échanges entre police, justice, conseils départementaux et administration pénitentiaire sur ce sujet.

Proposition n° 7

Fluidifier les éventuels échanges entre police, justice, conseils départementaux et administration pénitentiaire sur les mineurs non accompagnés.

(1) Assemblée nationale, rapport d’information n° 3974 sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés, Jean-François Eliaou et Antoine Savignat, 10 mars 2021.

2. Les spécificités de l’incarcération des mineurs

a. Les lieux de détention des mineurs

Les mineurs peuvent être incarcérés soit dans les établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs (EPM), soit dans des quartiers pour mineurs (QPM) situés dans des établissements pénitentiaires. En tout, l’administration pénitentiaire disposait, au 1^{er} novembre 2021, de 1 161 places opérationnelles destinées aux mineurs, réparties entre six EPM et quarante-six QPM.

i. Les EPM

Spécifiquement dédiés à cette population carcérale à part et conçus en ce sens, les établissements pénitentiaires pour mineurs sont relativement récents, puisque leur construction a été prévue par la loi d’orientation pour la justice de 2002 ⁽¹⁾ réformant, entre autres, la justice des mineurs et les dispositifs de placement des mineurs délinquants ⁽²⁾.

CARACTÉRISTIQUES DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES POUR MINEURS

Au 1^{er} novembre 2021

Nom de l’EPM	DISP	Capacité opérationnelle	Personnes mineures détenues	Densité carcérale
Quiévrechain	Lille	59	38	64,6 %
Rhône	Lyon	60	49	81,7 %
Marseille	Marseille	59	38	64,4 %
Porcheville	Paris	54	48	88,9 %
Orvault	Rennes	55	52	94,5 %
Lavaur	Toulouse	58	41	70,7 %

Source : Direction de l’administration pénitentiaire

Ils sont au nombre de six depuis 2007 : Marseille, Porcheville, Orvault, Meyzieu (dit « Rhône »), Lavaur et Quiévrechain. Les DISP de Bordeaux, de Dijon, de Strasbourg et d’outre-mer ne comptent donc pas d’EPM.

D’une capacité opérationnelle d’une soixantaine de places chacun, ces établissements pénitentiaires spécialement conçus pour accueillir des mineurs respectent l’encellulement individuel et permettent une prise en charge pluridisciplinaire au quotidien : administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, éducation nationale, santé. Ils sont en outre mixtes, exception notable dans le monde pénitentiaire.

(1) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d’orientation et de programmation pour la justice.

(2) Cette loi de 2002 a également prévu la création des centres éducatifs fermés (CEF), qui proposent une alternative à l’incarcération des mineurs en milieu pénitentiaire. Cinquante et un sont déjà en activité depuis 2002 et un programme de construction de vingt nouveaux en lancé depuis 2018. Les CEF et les centres éducatifs renforcés (CER) ne relevant pas de la politique pénitentiaire, ils ne sont pas étudiés dans le présent rapport d’enquête.

ii. Les QPM

Les quartiers pénitentiaires pour mineurs ont été officiellement créés par la loi du 3 août 1850 sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus. L'article 2 de cette loi dispose : « *Dans les maisons d'arrêt et de justice, un quartier distinct est affecté aux jeunes détenus de toute catégorie.* » En 1819, l'article 6 de l'arrêté du 25 décembre sur la police des prisons départementales précise que les mineurs de moins de 16 ans doivent être séparés des autres condamnés. C'est à la suite à cet arrêté que le premier quartier pour mineurs ouvre officiellement ses portes à la maison d'arrêt de Strasbourg en 1824. D'autres ouvrent par la suite aux maisons d'arrêt de Rouen (1826), Paris les Madelonnettes (1831), Lyon (1833), Toulouse (1835) et Carcassonne (1836) ⁽¹⁾.

Aujourd'hui les QPM sont au nombre de quarante-six et offrent une capacité opérationnelle allant jusqu'à 132 places (QPM de Fleury-Mérogis).

(1) *Élise Yvorel, Les Enfants de l'ombre : la vie quotidienne des jeunes détenus au XX^e siècle en France métropolitaine, Presses universitaires de Rennes, 2007.*

CARACTÉRISTIQUES DES QUARTIERS PÉNITENTIAIRES POUR MINEURS

Au 1^{er} novembre 2021

Établissement du QPM	DISP	Capacité opérationnelle	Personnes mineures détenues	Densité carcérale
CP BORDEAUX GRADIGNAN	Bordeaux	23	16	69,6 %
MA ANGOULÈME	Bordeaux	9	4	44,4 %
MA LIMOGES	Bordeaux	10	1	10,0 %
MA PAU	Bordeaux	5	3	60,0 %
CP VARENNES LE GRAND	Dijon	16	4	25,0 %
MA BESANÇON	Dijon	20	12	60,0 %
MA BOURGES	Dijon	4	1	25,0 %
MA DIJON	Dijon	11	3	27,3 %
MA TOURS	Dijon	10	3	30,0 %
CP LAON	Lille	14	4	28,6 %
CP LIANCOURT	Lille	20	6	30,0 %
CP LILLE LOOS SEQUEDIN	Lille	0	1	-
CP LONGUENESSE	Lille	20	8	40,0 %
CP GRENOBLE VARCES	Lyon	20	10	50,0 %
CP MOULINS YZEURE	Lyon	11	11	100,0 %
CP ST ETIENNE LA TALAUDIÈRE	Lyon	0	1	-
MA BONNEVILLE	Lyon	18	3	16,7 %
MA LYON CORBAS	Lyon	0	5	-
CP AIX LUYNES	Marseille	26	24	92,3 %
CP AVIGNON LE PONTET	Marseille	20	12	60,0 %
CP MARSEILLE	Marseille	9	3	33,3 %
MA GRASSE	Marseille	31	22	71,0 %
CP FRESNES	Paris	0	0	-
CP NANTERRE	Paris	18	18	100,0 %
MA FLEURY MEROGIS	Paris	132	85	64,4 %
MA VILLEPINTE	Paris	43	27	62,8 %
CP LE HAVRE	Rennes	15	6	40,0 %
CP RENNES VEZIN	Rennes	0	2	-
MA BREST	Rennes	10	10	100,0 %
MA CAEN	Rennes	10	8	80,0 %
MA ROUEN	Rennes	27	14	51,9 %
CP METZ	Strasbourg	14	7	50,0 %
MA EPINAL	Strasbourg	14	7	50,0 %
MA MULHOUSE	Strasbourg	19	10	52,6 %
MA REIMS	Strasbourg	10	4	40,0 %
MA STRASBOURG	Strasbourg	19	7	36,8 %
CP PERPIGNAN	Toulouse	12	7	58,3 %
CP VILLENEUVE LES MAGUELONE	Toulouse	20	12	60,0 %
MA NIMES	Toulouse	0	1	-
CP BAIE MAHAULT	MOM	15	6	40,0 %
CP DUCOS	MOM	17	4	23,5 %
CP FAAA NUUTANIA	MOM	4	2	50,0 %
CP MAJICAVO	MOM	30	20	66,7 %
CP NOUMEA	MOM	18	10	55,6 %
CP REMIRE MONTJOLY	MOM	11	5	45,5 %
CP ST DENIS	MOM	40	13	32,5 %

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

b. L'organisation de la détention des mineurs

i. La séparation des mineurs et des majeurs

Le principe de séparation entre mineurs et majeurs incarcérés est affirmé pour la première fois en 1831 : « *Tout enfant âgé de moins de seize ans, arrêté et incarcéré, doit être entièrement séparé, de jour comme de nuit, de tous les autres détenus adultes.* »⁽¹⁾ Auparavant, l'incarcération des détenus âgés de moins de 21 ans, par voie de correction paternelle ou par condamnation pénale, était prévue dans des maisons de correction⁽²⁾ – distinctes des maisons d'arrêt et de justice et des maisons centrales – mais ils y étaient mélangés avec des condamnés par voie de police correctionnelle, c'est-à-dire des majeurs.

Ce principe de séparation entre mineurs et majeurs incarcérés est à nouveau réaffirmé par l'instruction sur l'administration des maisons d'éducation correctionnelle affectées aux jeunes détenus du 7 décembre 1840, dans laquelle le ministre de l'intérieur dispose : « *Il faut d'abord entièrement séparer ces enfants des prisonniers adultes, sous peine de les voir exposés aux séductions les plus perverses, sous peine de voir leur avenir entièrement compromis.* »

Les articles L. 124-1 et L. 124-2 du code de la justice pénale des mineurs posent le principe d'une stricte séparation des détenus mineurs et majeurs. À titre exceptionnel, un mineur détenu qui atteint la majorité en détention peut être maintenu dans ces établissements jusqu'à ses 18 ans et demi. Il ne doit avoir aucun contact avec les détenus âgés de moins de 16 ans.

La loi pénitentiaire de 2009 prévoit certaines règles spécifiques aux mineurs détenus : d'une part, l'administration pénitentiaire doit garantir le respect des droits fondamentaux reconnus à l'enfant ; d'autre part, les mineurs détenus, lorsqu'ils ne sont pas soumis à l'obligation scolaire, sont tenus de suivre une activité à caractère éducatif⁽³⁾.

ii. La non séparation des prévenus et des condamnés

Une dernière spécificité du système d'incarcération des mineurs réside dans la non séparation des prévenus et des condamnés. Comme l'a expliqué M. Michaël Gilmant Merci, directeur de la maison d'arrêt de Villepinte, les mineurs « *condamnés présentent souvent le même profil que les [mineurs] prévenus* » et « *la séparation entre les prévenus et les condamnés strictement respectée chez les majeurs est envisagée différemment chez les mineurs, en raison des effectifs* ». En effet, afin d'organiser la vie en détention et les activités, il ne semblerait ni possible ni souhaitable de séparer strictement prévenus et condamnés. En outre, « *le besoin éducatif, social et médical du jeune importe plus que son statut de condamné ou de*

(1) Article 108 du règlement général sur les prisons départementales du 30 octobre 1831.

(2) Décret du 16-29 septembre 1791.

(3) Articles 59 et 60 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

prévenu » et il s'agit sans conteste de la priorité dans le cadre de l'incarcération des mineurs.

iii. Le strict respect de l'encellulement individuel

« L'encellulement individuel offre au jeune la possibilité de se poser, souvent pour la première fois. Ils ne parlent d'ailleurs parfois plus de cellule, mais de chambre. Ils n'ont plus à faire le guet dans des points de deal, la détention représente ainsi un moment d'apaisement dans leur parcours de vie. » C'est ainsi que Mme Fanny Bouchard, directrice de l'établissement pour mineurs de Marseille justifie son attachement à l'encellulement individuel pour les mineurs.

Comme votre Rapporteur a pu le constater au cours des déplacements et des auditions conduites par la commission d'enquête, **l'encellulement individuel des mineurs détenus est respecté au sein des QPM et EPM.**

La circulaire de 2013, qui rappelle le principe de l'encellulement individuel de nuit des mineurs, en organisant le strict respect : *« La capacité d'hébergement de la structure d'accueil doit être vérifiée avant toute décision d'affectation d'un mineur. Cela nécessite une véritable politique de gestion des flux dans l'établissement et un travail d'information préalable des magistrats. Ainsi les chefs d'établissement informent au moins une fois par semaine les magistrats du ressort de la cour d'appel (procureurs de la République, juges des enfants, juges d'instruction, juges des libertés et de la détention) du nombre de places disponibles pour accueillir de nouvelles personnes détenues. »*

Dans certaines DISP, les échanges entre magistrats et EPM ont été approfondis et ont permis de développer un **mécanisme informel de « stop-écrou »**. C'est par exemple le cas pour l'Île-de-France, ainsi que l'a précisé Mme Nathalie Jaffré, directrice de l'EPM de Porcheville : les magistrats sont informés par les établissements de la situation des effectifs et des places disponibles. *« L'idée [est] de prévenir les juridictions que nos établissements avaient atteint un certain seuil : cinquante-cinq détenus pour l'EPM de Porcheville, trente-cinq pour Villepinte et quinze pour Nanterre. Nous les informions qu'en incarcérant davantage de mineurs dans nos établissements, nous risquions de rencontrer des difficultés de gestion, voire de nous retrouver en situation de surencombrement. »* Pour elle comme pour M. Michaël Gilmant Merci, directeur de la maison d'arrêt de Villepinte, le bilan est plutôt positif et la régulation des effectifs s'est améliorée. Ce dispositif est ainsi le fruit d'une collaboration active entre l'administration pénitentiaire et l'autorité judiciaire. Rappelant que celle-ci est partie prenante sur ce dispositif, M. Michaël Gilmant Merci souligne que *« c'est grâce à elle que nous régulons nos effectifs »*.

Certaines exceptions existent toutefois à ce respect de l'encellulement individuel pour les mineurs détenus. L'article R. 124-2 du code de la justice pénale des mineurs précise que lorsqu'un mineur détenu ne peut bénéficier d'un encellulement individuel pour l'un des motifs prévus aux articles 716 et 717-2 du

code de procédure pénale ⁽¹⁾, apprécié le cas échéant au regard de son état de santé, il ne peut être placé en cellule qu'avec un autre mineur de son âge. En outre, la circulaire précise que deux exceptions à l'encellulement individuel peuvent exister : pour motif médical ou en raison de la personnalité du jeune. Dans les deux cas, l'accord du mineur doit être préalablement recueilli par écrit. Elle précise en outre que les mineurs ne peuvent en aucun cas être plus de deux et qu'il n'est pas possible qu'une personne devenue majeure et encore incarcérée en QPM ou EPM soit hébergée dans la même cellule qu'un mineur.

c. Le fonctionnement de la détention des mineurs

i. Le placement en détention

La décision de placement en détention d'un mineur relève du juge des enfants et du juge des libertés et de la détention. Les critères d'orientation en EPM ou en QPM sont fixés par la circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs.

Pour les mineurs prévenus, l'affectation se fait selon certains critères, notamment les besoins du mineur en matière de prise en charge éducative et de formation, son lieu de vie habituel et la proximité de la juridiction chargée du dossier.

Pour les mineurs condamnés, une procédure d'orientation est obligatoirement mise en œuvre si le temps d'incarcération restant à subir est supérieur à trois mois ⁽²⁾. La décision d'affectation prend un compte tous les éléments relatifs à sa situation : sexe, âge, catégorie pénale, antécédents, état de santé, personnalité, aptitudes, possibilité de réinsertion, liens familiaux. Elle doit permettre une « *gestion dynamique du temps de détention et la préparation de la réinsertion* ».

Selon la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, il a été demandé aux directions interrégionales et à celles de l'administration pénitentiaires d'élaborer des schémas des lieux de détention pour les mineurs sur leurs territoires et de les porter à la connaissance des juridictions. Ce pilotage doit permettre de répondre aux enjeux des différents territoires.

(1) En application de ces articles, il peut être dérogé à l'encellulement individuel si le détenu en fait la demande, si sa personnalité le justifie ou s'il existe des raisons liées au travail ou à la formation.

(2) Article R. 124-37 du code de la justice pénale des mineurs.

L'affectation des mineurs détenus

L'article R. 57-9-10 du code de procédure pénale (CPP) pose le principe de l'accueil des mineures au sein d'unités prévues à cet effet sous la surveillance de personnels de leur sexe.

Afin d'éviter l'isolement d'une mineure détenue, il convient de veiller de manière rigoureuse à ce qu'elle ne soit jamais incarcérée seule dans un établissement. La détermination, sur l'ensemble du territoire national, d'un nombre restreint d'établissements susceptibles d'accueillir des mineures détenues doit permettre d'éviter cet isolement.

Les mineures condamnées seront, autant que faire se peut, regroupées dans un même établissement. S'agissant des mineures prévenues, il convient de sensibiliser l'autorité judiciaire notamment en lui indiquant les établissements qui accueillent déjà des mineures.

En tout état de cause et quelle que soit l'affectation décidée, la mineure doit pouvoir bénéficier d'un suivi éducatif continu par les services de la protection judiciaire de la jeunesse, qui peut se faire dans un contexte de mixité.

L'encadrement peut comporter des personnels masculins conformément à l'article 1^{er} du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires annexé à l'article R. 57-6-18 du CPP.

L'hébergement de nuit des filles doit être effectué dans des unités de vie distinctes de celles des garçons et sous la surveillance des personnels de leur sexe (article R. 57-9-10 du CPP). Cela n'exclut pas, qu'en cas de nécessité et sur autorisation du chef d'établissement, le personnel gradé masculin puisse intervenir dans l'unité de vie filles (article D. 222 du CPP).

Source : Circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs

ii. Les différentes modalités de prise en charge

Comme dans les établissements pour majeurs, les EPM et QPM proposent plusieurs modalités de prise en charge applicables aux mineurs détenus : prise en charge générale, prise en charge de responsabilité et prise en charge renforcée. Elles sont déconnectées de la procédure disciplinaire et visent à adapter le régime de détention au profil du mineur et à sa capacité de s'intégrer dans le collectif. Le passage entre ces modalités de prise en charge n'a donc aucune incidence pour les mineurs sur l'exercice de leurs droits ni sur leur participation aux activités dirigées. Seules les modalités et l'organisation de ces activités peuvent être adaptées : horaires, taille du groupe, etc.

Les trois modalités de prise en charge applicables aux mineurs

– Modalité de prise en charge dite « générale »

Cette modalité de prise en charge s'adresse à la majorité des mineurs détenus. Son objectif est de mener un travail de réflexion sur l'acte, les règles de vie en collectivité, le projet d'insertion et d'autonomisation. Les éducateurs de la PJJ et les surveillants favorisent l'organisation de temps collectifs par les mineurs afin qu'ils bénéficient d'activités de socialisation non dirigées.

– Modalité de prise en charge dite « de responsabilité »

Les objectifs de cette modalité de prise en charge sont d'accroître l'autonomie du mineur et de consolider son projet de sortie visant à l'insertion sociale et professionnelle. Les professionnels sollicitent davantage les mineurs pour des temps collectifs et les encouragent à échanger sur la vie quotidienne en détention, notamment dans ses aspects matériels. Il s'agit de la modalité de prise en charge au sein de laquelle peuvent être affectés des mineurs détenus qui ont engagé une réflexion sur l'infraction, la ou les victime(s) et leur situation pénale. Ces mineurs doivent être acteurs de leur projet de sortie et leur comportement doit permettre de constater qu'ils sont capables d'une certaine autonomie tant dans la prise en charge individuelle que dans ses aspects collectifs.

– Modalité de prise en charge dite « renforcée »

Cette modalité de prise en charge poursuit un double objectif :

– d'une part, proposer un accompagnement individualisé, renforcé et sécurisant pour les mineurs en situation de grande fragilité, voire en situation de soumission au sein du groupe (exemples : mineur présentant un risque suicidaire, mineur incarcéré pour des faits d'infraction à caractère sexuel) ;

– d'autre part, répondre aux besoins des mineurs qui posent des difficultés dans le respect de l'autorité ou dans le cadre de la vie en détention, indépendamment de la commission de fautes disciplinaires.

Le renforcement se traduit notamment par une présence accrue du service de la PJJ auprès des mineurs concernés en termes, notamment, d'entretiens individuels et d'activités socio-éducatives. Il doit permettre d'évaluer la capacité du mineur à vivre au sein de la collectivité des mineurs détenus afin d'envisager leur éventuelle réaffectation.

La modalité de « prise en charge renforcée » permet d'adapter, lorsque cela s'avère nécessaire, les conditions dans lesquelles les activités d'enseignement, socio-éducatives, sportives et les entretiens avec le service éducatif ou avec les psychologues sont dispensés au mineur. Il s'agit notamment de réduire la proportion de temps collectifs au bénéfice d'une intervention particulièrement individualisée.

Source : circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs

Par exemple, dans l'EPM de Porcheville, comme l'a expliqué sa directrice, Mme Nathalie Jaffré, lors de son audition, la détention est organisée en sept unités de vie, fonctionnant sous la forme de régimes différenciés : « L'unité de vie du quartier arrivant est composée de six places. Nous disposons également de quatre unités de vie de dix places en régime de détention classique, d'une unité de dix places en régime de responsabilité et d'une unité de vie de trois places en régime à prise en charge renforcée. Enfin, l'établissement possède également un quartier disciplinaire de quatre places. Chaque unité de vie dispose d'entre trois et dix

cellules, toutes équipées d'une douche, de sanitaires et d'un téléphone. Les unités de vie possèdent également une salle de détente, une cuisine ainsi qu'une cour de promenade centrale constituée d'un petit patio. »

iii. Le régime disciplinaire

Le régime disciplinaire est spécifique aux mineurs détenus et précisé par les articles R. 124-16 à R. 124-26 du code de la justice pénale des mineurs, ainsi que par la circulaire de 2013 précitée. Les sanctions disciplinaires sont prononcées en considération de l'âge, de la personnalité et du degré de discernement du mineur concerné. Les sanctions visent à limiter le recours au quartier disciplinaire en offrant des alternatives. Ces sanctions se doublent d'un caractère éducatif en ce qu'elles visent en premier lieu à faire prendre conscience au mineur du préjudice causé par son acte.

Les sanctions disciplinaires pour les mineurs détenus

Les sanctions applicables, autres que le quartier disciplinaire, sont :

1° l'avertissement ;

2° la privation pendant une période maximale de 15 jours de la faculté d'effectuer en cantine tout achat autre que celui de produits d'hygiène et du nécessaire de correspondance ;

3° la privation pour une durée maximale de 15 jours de tout appareil audiovisuel dont le mineur a l'usage personnel (même si la faute commise est sans lien avec l'utilisation de l'un de ces appareils) ;

4° une activité de réparation ;

5° la privation ou restriction d'activités culturelles, sportives et de loisirs pour une période maximale de huit jours (même si la faute a été commise en dehors de ces activités) ;

6° le confinement en cellule individuelle ordinaire sans incidence sur les activités d'enseignement et de formation.

Par ailleurs, il existe une sanction spécifique de mise à pied d'une formation ou d'un emploi d'une durée maximale de trois jours et uniquement applicable aux mineurs de plus de 16 ans. Elle ne peut être prononcée :

– que lorsque la faute disciplinaire a été commise au cours ou à l'occasion du travail ou d'une activité de formation ;

– qu'en cas de faute grave au cours ou à l'occasion de ces activités, l'exclusion des dispositifs d'insertion devant demeurer exceptionnelle.

Le déclassement définitif d'un emploi ou d'une formation ne peut être prononcé en commission de discipline.

Une sanction de quartier disciplinaire ne peut être prononcée qu'à l'encontre d'un mineur âgé de plus de 16 ans et à titre exceptionnel. Pour les mineurs détenus, la sanction de cellule disciplinaire n'emporte aucune restriction à leur faculté de recevoir les visites de leur famille ou de toute autre personne participant à leur éducation et à leur insertion sociale. Ils rencontrent les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse et ont accès à l'enseignement ou à la formation.

Les fautes susceptibles d'être sanctionnées par un placement en cellule disciplinaire sont circonscrites aux fautes les plus graves de chacune des deux premières catégories prévues aux articles R. 57-7-1 et R. 57-7-2 du code de procédure pénale (violences physiques, introductions d'objets illicites, vol, etc...).

Le quantum de la sanction de placement en cellule disciplinaire est de 7 jours maximum pour les fautes du premier degré et de 5 jours pour les fautes du 2^e degré.

Source : Ministère de la justice

d. La prise en charge des mineurs détenus

Les articles L. 124-1 et L. 124-2 du code de la justice pénale des mineurs disposent que ceux-ci sont détenus dans des quartiers ou établissements spécifiques garantissant l'intervention continue d'un service de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Les mineurs détenus sont pris en charge conjointement par la PJJ et l'administration pénitentiaire. S'inscrivant dans une logique de prise en charge pluridisciplinaire, ce travail en binôme est salué par tous et permet en premier lieu de contenir plus facilement la violence.

i. Le rôle de la protection judiciaire de la jeunesse en milieu pénitentiaire

La direction de l'éducation surveillée apparaît en 1945, pour devenir la direction de la PJJ le 21 février 1990. D'abord intégrée à l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse s'en est progressivement détachée pour adopter une approche distincte et spécifique de la prise en charge des mineurs délinquants. Son rôle dans les prisons n'a donc pas toujours été le même. Selon Mme Anne Coquet, sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation : « *La protection judiciaire de la jeunesse n'est plus intervenue en détention à la suite d'une décision politique prise en 1978 et mise en œuvre en 1979.* » C'est à partir des années 2000 que cette administration retrouve sa place dans les espaces carcéraux.

Tout d'abord, la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 précitée a prévu que les éducateurs de la PJJ prendraient en charge le suivi des mineurs en détention, qui relevait à l'époque des personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Par la suite, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ⁽¹⁾ a contribué à recentrer les missions de la protection judiciaire de la jeunesse sur les actions pénales et la prise en charge des mineurs délinquants ; ses missions ont été précisées clairement par un décret du 9 juillet 2008 ⁽²⁾, puis, un décret du 2 mars 2010 ⁽³⁾ a finalisé cette réforme, notamment l'organisation décentralisée de cette direction.

(1) Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

(2) Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

(3) Décret n° 2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les missions de la protection judiciaire de la jeunesse

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) est la direction de la justice des mineurs. Elle est chargée, dans le cadre de la compétence du ministère de la Justice, de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre.

À ce titre, elle :

- contribue à l'élaboration et à l'application des textes concernant les mineurs délinquants et les mineurs en danger : projets de lois, décrets et textes d'organisation ;
- apporte aux magistrats une aide permanente à la décision, pour les mineurs délinquants comme pour les mineurs en danger, notamment par des mesures dites « *d'investigation* » permettant d'évaluer la personnalité et la situation des mineurs ;
- met en œuvre les décisions des tribunaux pour enfants dans les 1 500 structures de placement et de milieu ouvert (217 structures d'État, 1 057 structures associatives habilitées et contrôlées) et assure le suivi éducatif des mineurs détenus ;
- contrôle et évalue l'ensemble des structures publiques et associatives accueillant des mineurs sous mandat judiciaire ;
- en liaison avec le secrétariat général, elle définit et conduit la politique des ressources humaines menée au profit des personnels des services déconcentrés et élabore les règles statutaires applicables aux corps propres à la protection judiciaire de la jeunesse. Elle développe les outils de gestion prévisionnelle et assure un suivi individualisé des carrières. Elle conduit la politique de formation mise en œuvre par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) ;
- détermine les objectifs stratégiques et opérationnels, définit les besoins de fonctionnement et d'équipement, répartit les ressources et les moyens entre les différents responsables fonctionnels et territoriaux.

Au quotidien, les professionnels de la PJJ mènent, en équipe pluridisciplinaire (éducateurs, assistants sociaux, psychologues, professeurs techniques, infirmières) et en partenariat avec d'autres ministères (Éducation nationale, Santé, culture, sports...) des actions d'éducation, d'insertion sociale et professionnelle au bénéfice des jeunes sous protection judiciaire (au pénal ou au civil) et de leur famille.

Source : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Le rôle de la PJJ dans les établissements et quartiers pénitentiaires pour mineurs ne constitue donc qu'une petite partie de ses missions⁽¹⁾. Ce rôle est réaffirmé et organisé par la circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs. Selon Mme Anne Coquet : « *Cette [circulaire] consacre toutes les modalités d'intervention et de prise en charge des mineurs en détention, et réinstalle le partenariat de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) avec la direction de l'administration pénitentiaire (DAP). Elle définit notamment une intervention pluridisciplinaire impliquant quatre partenaires : la PJJ, la DAP, l'éducation nationale et la santé. Nous construisons depuis une culture commune.* »

(1) En 2019, la protection judiciaire de la jeunesse suivait 143 707 jeunes : 86 617 suivis au pénal, 1 934 suivis au pénal et au civil, et 55 156 suivis au civil.

La détention à proprement parler demeure en effet de la compétence de l'administration pénitentiaire, mais il revient bien aux services de la protection judiciaire de la jeunesse de garantir l'évaluation et la prise en compte des besoins éducatifs de tous les mineurs détenus au titre d'une détention provisoire ou de l'exécution d'une peine. **Chaque jeune emprisonné fait ainsi l'objet d'une prise en charge par un binôme associant systématiquement un personnel pénitentiaire de surveillance et un personnel de la protection judiciaire de la jeunesse.**

- ii. Un fonctionnement pluridisciplinaire principalement organisé autour des activités éducatives à destination des mineurs

L'article R. 124-4 du code de la justice pénale des mineurs, qui vient consacrer la primauté de l'éducatif déjà prévue par l'ordonnance de 1945, précise qu'« *au sein de chaque établissement pénitentiaire recevant des mineurs, une équipe pluridisciplinaire réunit des représentants des différents services intervenant auprès des mineurs incarcérés. Elle est chargée d'assurer la collaboration de ces services et le suivi individuel de chaque mineur détenu* ».

Très concrètement, les professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse interviennent au quotidien auprès des mineurs détenus en partenariat avec les professionnels de l'administration pénitentiaire, de l'éducation nationale et de la santé. Soulignant ce partenariat, Mme Fanny Bouchard, directrice de l'EPM de Marseille, a expliqué qu'il était notamment organisé par certains documents, comme le guide méthodologique de 2019 sur la prise en charge sanitaire ainsi que la circulaire commune de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction générale de l'enseignement scolaire de 2020. Ces documents « *réaffirment la prédominance et l'importance de l'éducation nationale dans le cadre de la prise en charge des mineurs en détention* ».

Ce constat est entièrement partagé par Mme Anne Rouville-Drouche, directrice de la maison d'arrêt de Nanterre, qui confirme que « *la scolarité est au cœur du projet de détention, les mineurs suivant douze heures de cours par semaine* » et par M. Michaël Gilmant Merci, directeur de la maison d'arrêt de Villepinte, qui estime que « *la primauté de l'éducatif est inscrite dans la prise en charge des mineurs* ». Mme Nathalie Jaffré, directrice de l'EPM de Porcheville, explique, elle aussi, que la détention s'adapte « *à l'emploi du temps établi par l'éducation nationale* ».

Selon les témoignages de terrain des chefs d'établissement concernés, les matinées et le début d'après-midi sont prioritairement consacrés au temps scolaire : l'éducation nationale est ainsi au centre de la prise en charge du mineur et douze heures hebdomadaires sont dédiées à l'enseignement. À Porcheville par exemple, les classes scolaires sont composées de cinq mineurs maximum et l'équipe pédagogique est composée de dix enseignants et d'un proviseur. Les activités sportives, culturelles et d'insertion ne sont quant à elles proposées qu'à partir de seize heures.

L'éducation en détention

Après réalisation d'un bilan pédagogique personnalisé, l'équipe enseignante assure une diversité d'actions de formation allant de l'alphabétisation à la préparation des diplômes du second degré.

Ainsi la prise en charge scolaire des mineurs est diversifiée, adaptée aux parcours et aux besoins de chacun d'entre eux :

- 15,3 % des mineurs scolarisés suivent des cours de français langue étrangère ;
- 7,1 % des mineurs sont scolarisés dans le cadre de l'alphabétisation et de la lutte contre l'illettrisme ;
- 69,7 % des mineurs sont scolarisés dans le cadre d'enseignements de niveau 3 (soit 33,1 % de remise à niveau et préparation au CFG, 21,3 % de préparation CAP et BEP, et 15,3 % au niveau du diplôme national du brevet (DNB) ;
- 5,4 % des mineurs suivent des enseignements de niveau 4 (DAEU et baccalauréat) ;
- 3 % des mineurs sont engagés dans un parcours d'études supérieures.

Dans un objectif de rattachement scolaire, de caractérisation et de valorisation des compétences pour favoriser la réinsertion, à chaque fois que la réussite est possible, les élèves sont présentés à des examens ou des certifications nationales. Lorsque cela n'est pas possible dans le temps imparti, les compétences acquises sont attestées par l'unité scolaire dans un document officiel remis au jeune et à sa famille.

Chiffres de réussite aux examens pour l'année 2020 :

- 118 mineurs ont obtenu un diplôme de l'éducation nationale avec un taux de réussite moyen de 52,2 % (taux de réussite selon les examens : 23,6 % au CFG ; 62,5 % au DNB ; 15,8 % au CAP/PEP ; 66,7 % au baccalauréat) ;
- 81 mineurs se sont présentés et 79 ont obtenu un diplôme attestant de compétences linguistiques (taux de réussite de 97,5 %) ;
- 567 mineurs ont obtenu des attestations de compétences (99,3 % de réussite).

Les examens sont organisés localement par les équipes enseignantes en lien avec les départements académiques et examens. Cela représente les mêmes difficultés (petits effectifs, plusieurs types de diplômes selon des modalités variées, disponibilités des jurys) que pour les détenus majeurs.

Source : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Au-delà du temps scolaire, les agents pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse accueillent le mineur au moment de son incarcération, travaillent avec lui sur le sens de son incarcération, maintiennent le lien avec sa famille, mettent en place des activités socio-éducatives, culturelles et sportives. La protection judiciaire de la jeunesse peut également proposer, au regard de l'évolution du mineur détenu, des projets d'aménagement de peine adaptés à sa situation : libération conditionnelle, placement extérieur, semi-liberté, placement sous surveillance électronique, permission de sortir, etc. L'objectif est bien sûr de préparer les conditions de la réinsertion du jeune à sa sortie de détention.

Parmi les activités destinées à étayer le travail de socialisation, le sport tient une place conséquente, mais de nombreux autres supports sont proposés : théâtre, écriture, fresque, médiation animale, danse, atelier citoyenneté, etc. Des activités de sensibilisation ou de prévention sur le thème de la santé sont également souvent proposées.

3. La récente réforme de la justice pénale des mineurs : des avancées importantes et attendues

a. Les trois grands principes

Depuis l'ordonnance de 1945⁽¹⁾, la justice pénale des mineurs repose sur trois grands principes, qui ont été identifiés par le Conseil constitutionnel comme principes fondamentaux reconnus par les lois de la République⁽²⁾ et qui ont bien sûr été consacrés par la réforme récente.

Premièrement, **la spécialisation des acteurs** : les mineurs soupçonnés d'avoir commis un crime ou un délit ne relèvent pas des juridictions pénales de droit commun, mais des tribunaux pour enfants et des cours d'assises des mineurs⁽³⁾.

Deuxièmement, **la primauté de l'éducatif sur le répressif** : la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral par des mesures adaptées à l'âge et à la responsabilité du jeune est l'une des principales caractéristiques de la justice pénale des mineurs. « *La réponse pénale doit nécessairement comporter une dimension éducative qui peut se traduire de diverses manières : accompagnement par un éducateur, poursuite ou reprise d'une formation scolaire ou professionnelle, suivi médical ou psychologique, accompagnement de la famille, etc.* »⁽⁴⁾ ;

Troisièmement, **l'atténuation de la responsabilité pénale** : les mineurs ne peuvent être condamnés à des peines aussi lourdes que celles prévues pour les personnes majeures⁽⁵⁾. Concernant les peines privatives de liberté, le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs ne peuvent prononcer une peine privative de liberté supérieure à la moitié de la peine encourue et, si la peine encourue est la réclusion criminelle ou la détention criminelle à perpétuité, elle ne peut être supérieure à vingt ans de réclusion criminelle ou de détention criminelle. En outre, les dispositions de l'article 132-23 du code pénal relatives à la période de sûreté ne sont pas applicables aux mineurs⁽⁶⁾.

(1) Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

(2) Conseil constitutionnel, 29 août 2002, n° 2002-461 DC, Loi d'orientation et de programmation pour la justice.

(3) Article L. 12-1 du code de la justice pénale des mineurs : « Les crimes, délits et contraventions de la cinquième classe reprochés à un mineur sont instruits et jugés par des juridictions et chambres spécialisées ou spécialement désignées ou composées, devant lesquelles les procédures sont adaptées. »

(4) Assemblée nationale, rapport d'information n° 1702 sur la justice des mineurs, M. Jean Terlier et Mme Cécile Untermaier, 20 février 2019.

(5) Article L. 11-5 du code de la justice pénale des mineurs : « Les peines encourues par les mineurs sont diminuées conformément aux dispositions du présent code. »

(6) Article L. 121-5 du même code.

b. Une réforme de grande ampleur

Dans le respect de ces grands principes, la justice pénale des mineurs a récemment connu, avec le nouveau code de la justice pénale des mineurs, une réforme de grande ampleur visant à améliorer et moderniser son fonctionnement. Cette réforme associe une réponse pénale plus rapide et adaptée à un accompagnement éducatif individualisé, renforcé pour chaque mineur. Elle introduit, de plus, une présomption de non discernement pour les mineurs de moins de 13 ans.

Les principales évolutions de la réforme pénale des mineurs

Dans le respect des fondamentaux de la justice pénale des mineurs, la réforme a souhaité voir un jugement rapide sur la culpabilité du mineur. Elle a pour cela :

- fixé une présomption de discernement à partir de 13 ans ;
- prévu une déclaration de culpabilité en présence des parents dans les trois mois ;
- prévu une décision sur l'indemnisation de la victime dans les trois mois.

Elle a également cherché à mettre en place une action éducative individualisée reposant sur la cohérence du parcours du jeune et sur l'adaptabilité des réponses éducatives. Ces avancées reposent sur plusieurs mesures clefs :

- une période de mise à l'épreuve éducative de six à neuf mois ;
- un même juge, un même avocat et un même éducateur pendant toute la procédure ;
- une mesure éducative judiciaire unique avec des modules insertion, placement, réparation, santé, des obligations et des interdictions.

Par ailleurs, la réforme de la justice pénale des mineurs porte l'ambition de mieux adapter la sanction à l'évolution globale du mineur grâce à :

- un jugement sur la sanction en neuf à douze mois ;
- une meilleure prise en compte de l'évolution et des capacités du mineur ;
- la possibilité pour le juge des enfants de prononcer des peines à vocation éducative (travaux d'intérêt général, stages) ;
- la possibilité d'un suivi éducatif pendant cinq ans, jusqu'à 21 ans.

Source : Ministère de la justice

Comme l'a expliqué Mme Charlotte Caubel, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, lors de son audition par la commission d'enquête, avec cette réforme, la justice pénale des mineurs s'inscrit désormais dans une temporalité plus lisible et compréhensible, ce qui permettra notamment de favoriser l'implication du mineur concerné dans son projet éducatif.

En effet, les nouvelles dispositions du code de la justice pénale des mineurs prévoient une procédure pénale encadrée dans des délais qui permettent qu'il soit statué rapidement sur la culpabilité, sans pour autant raccourcir le temps

d'accompagnement éducatif, lequel commence dès le jugement sur la culpabilité, voire dès le déferrement, et peut se poursuivre après le prononcé de la sanction :

– audience d'examen de la culpabilité dans un délai compris entre dix jours et trois mois après la saisine de la juridiction afin de rendre un jugement sur la culpabilité du jeune, ce qui permet d'évacuer cette question de la prise en charge éducative pour se concentrer sur les efforts d'insertion ;

– période de mise à l'épreuve éducative d'une durée comprise entre six et neuf mois, au cours de laquelle le mineur bénéficie d'un accompagnement éducatif adapté à sa personnalité et ses besoins ;

– audience de prononcé de la sanction à l'issue de laquelle un suivi éducatif post-sentenciel peut se poursuivre jusqu'aux 21 ans du jeune.

4. Des moyens importants pour répondre à cet enjeu crucial pour notre société

a. Un temps d'enfermement le plus utile possible : réinsérer des jeunes bien souvent en situation de décrochage scolaire

Comme l'a expliqué Mme Charlotte Caubel lors de son audition, « à l'instar des jeunes qui nous sont confiés dans les CEF ou dans certaines unités d'hébergement, les mineurs en détention sont fréquemment déscolarisés depuis très longtemps. Il s'agit d'une population souvent paupérisée, ayant connu un certain nombre d'accidents familiaux et venant principalement de zones urbaines. » Selon la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, 82,2 % des mineurs sont en situation de déscolarisation lors de leur incarcération et 64,6 % le sont depuis plus d'un an.

Les auditions et les déplacements de la commission d'enquête ont permis de constater **la diversité des situations scolaires des mineurs détenus**. À l'EPM de Porcheville par exemple, la directrice témoigne que les jeunes accueillis sont plutôt scolarisés et les cas de déscolarisation sont le plus souvent récents, remontant à un an maximum et seraient souvent liés à des problèmes d'orientation. Les mineurs qui étaient peu scolarisés suivent environ douze heures de cours par semaine, les niveaux lycée pouvant suivre jusqu'à vingt-deux heures de cours hebdomadaires.

De nombreux mineurs détenus sont également des mineurs non accompagnés, parfois en situation d'analphabétisme. Lorsque leur proportion est importante au sein de l'établissement ou du quartier de détention, leur prise en charge peut compliquer l'organisation des cours et la composition des groupes. Cette forte hétérogénéité du public est donc une difficulté importante pour la mise en place et le déroulement des enseignements.

Les textes prévoient que la participation à un enseignement est, par principe, obligatoire pour les mineurs détenus. L'enseignement répond aux exigences de

l'obligation d'instruction pour les moins de 16 ans et se traduit par une forte incitation à suivre une scolarité ou à entamer une formation pour les mineurs de plus de 16 ans.

Cela a été dit en audition et vu sur le terrain par la commission d'enquête : l'emploi du temps du mineur doit être élaboré en concertation entre les acteurs et favoriser au maximum l'individualisation de la prise en charge en tenant compte de l'évaluation scolaire réalisée au cours de la phase d'accueil. Sur l'année 2019-2020, le taux de scolarisation était de 99 %, soit 2 876 mineurs scolarisés pour 2 844 détenus mineurs durant 2020. Quant à la durée de ces enseignements, les professionnels de terrain rappellent à la commission d'enquête que le public depuis longtemps déscolarisé qu'on trouve en détention n'est pas toujours en capacité de suivre un grand nombre d'heures quotidien, même si s'approcher du volume horaire du droit commun reste un objectif.

La convention nationale conclue entre la DAP et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) le 15 octobre 2019 précise les conditions d'intervention de l'éducation nationale dans les établissements pénitentiaires et redéfinit les modalités de partenariat mises en œuvre entre les deux ministères pour garantir aux mineurs un parcours de formation individualisé. L'objectif est d'assurer un minimum de douze heures hebdomadaires d'enseignement.

Un rapport réalisé en 2019 par l'IGJ sur les établissements et quartiers pénitentiaires pour mineurs souligne l'efficacité du partenariat entre l'administration pénitentiaire, la protection de la jeunesse et l'éducation nationale. Selon la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, il permet d'offrir à plus de 80 % des mineurs détenus un emploi du temps individualisé, à hauteur de vingt heures d'enseignement par semaine, avec toutefois des disparités de durée de scolarisation moyenne hebdomadaire entre les QPM et les EPM. Dans la continuité de ce partenariat, un projet de circulaire conjointe entre la DAP, la DGESCO et la DPJJ serait actuellement en réflexion, avec pour objet, entre autres, de réduire les disparités entre établissements.

Proposition n° 8

Profiter du temps de détention des mineurs pour préparer leur orientation professionnelle par la découverte des métiers et des éventuelles formations pour y accéder.

Garantir aux mineurs incarcérés une prise en charge scolaire adéquate, se rapprochant le plus possible des conditions de scolarité en milieu ouvert.

La prise en charge éducative des mineurs est cependant compliquée par la courte durée de leur détention, laquelle est en moyenne de trois à quatre mois selon les années. À Porcheville par exemple, en 2020 « 8 % des détenus sont restés moins de quinze jours, 11 % entre quinze et trente jours, 20 % entre trente et soixante jours. En tout, 40 % des détentions ont duré moins de soixante jours. Ainsi, 60 % des détenus sont incarcérés plus de soixante jours, 16 % entre soixante et quatre-

vingt-dix jours, 19 % entre quatre-vingt-dix jours et six mois, et 23 % au-delà de six mois », explique la directrice de l'EPM.

Il paraît en effet difficile d'établir un projet construit en si peu de temps ; celui-ci doit en réalité se faire dans la continuité de ce qui a été fait précédemment, éventuellement dans d'autres types de structures, tout en préparant l'avenir et la sortie de la détention. D'ailleurs, le récent rapport de la contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) sur les droits fondamentaux des mineurs enfermés souligne que *« pour les mineurs privés de liberté, plus particulièrement ceux mis en cause dans une procédure pénale ou exécutant une peine d'emprisonnement, l'enjeu de la continuité de la prise en charge mérite une attention particulière tant au sein du ou des lieux de privation de liberté par lesquels ils transitent durant leur parcours qu'entre ces lieux et le lieu déterminé à leur sortie. »* ⁽¹⁾.

Cette situation conduit votre Rapporteur à formuler deux axes de réflexion.

• D'une part, **les projets commencés avant l'incarcération ne doivent pas s'arrêter en prison et les projets commencés en prison ne doivent pas s'arrêter à la libération.** La coordination entre les différents acteurs est évidemment déjà une réalité, que la commission d'enquête a pu constater au cours de ses travaux, mais elle doit être approfondie pour garantir une meilleure continuité dans la prise en charge de ces mineurs détenus, le plus souvent confrontés à des difficultés sociales profondes et inscrits dans un parcours délinquantiel réitérant.

L'accompagnement et le suivi de la rescolarisation s'opèrent dans le cadre de la mesure éducative exercée par les services de la protection judiciaire de la jeunesse. La rescolarisation est prise en charge par le responsable local de l'enseignement ou le directeur des enseignements pour les EPM avec l'aide du psychologue de l'éducation nationale, afin de formaliser un projet de reprise scolaire et définir les modalités d'affectation par les services départementaux de l'éducation nationale. Ce travail se fait avec l'appui des services de lutte contre le décrochage scolaire et les services d'orientation et d'affectation des élèves de chaque académie. Les situations sont toutefois plus complexes à traiter lorsque le lieu de détention est éloigné du lieu de vie et de scolarité. Alors, le projet scolaire travaillé en détention avec le jeune n'est pas toujours en adéquation avec la solution d'hébergement définie et l'offre locale de rescolarisation accessible.

En 2019, la mission d'évaluation de l'IGJ s'est attachée à tous les champs de la prise en charge dans les lieux de détention pour les mineurs. Bien que cette mission relève des pratiques innovantes dans de nombreux établissements, elle indique néanmoins la nécessité de conforter la dynamique pluridisciplinaire entre les quatre partenaires. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a indiqué que des projets sont actuellement en cours afin d'améliorer la coordination des services et la formation des personnels, notamment en favorisant les instances

(1) *Contrôleleur général des lieux de privation de liberté, « Les droits fondamentaux des mineurs enfermés », 2021.*

communes de pilotage et en développant les formations conjointes pour découvrir les différentes cultures professionnelles et partager les bonnes pratiques.

Votre Rapporteuse salue ces efforts et constate que d'importants progrès ont été accomplis dans la dernière décennie pour améliorer la prise en charge et l'accompagnement des mineurs détenus. Elle souligne toutefois l'importance de la continuité de cette action et la nécessité d'améliorer le lien entre l'avant- et l'après-prison.

Proposition n° 9

Améliorer la coordination entre les différents acteurs impliqués dans la prise en charge des mineurs détenus, afin notamment d'assurer davantage de continuité dans leur parcours avant, pendant et après-détention.

● D'autre part, **la détention provisoire**, qui constitue la majeure partie des incarcérations de mineurs et qui implique le plus souvent des détentions de courte durée, **est une difficulté pour prendre en charge efficacement les mineurs détenus.**

Comme cela lui a été signalé par de nombreux acteurs de terrain, ce recours excessif à la détention provisoire et cette part majoritaire des prévenus parmi les mineurs détenus ne participe pas de leur bonne prise en charge. Comme l'a indiqué Mme Nathalie Jaffré : « *Le statut de prévenu complexifie toutes les questions d'alternatives à l'incarcération et de rescolarisation.* » Là encore des efforts doivent être faits afin de gagner en cohérence.

Comme cela a été rappelé par le garde des sceaux à l'occasion de son audition, la réforme de la justice pénale des mineurs vise, entre autres choses, à réduire le recours à la détention provisoire pour les mineurs, évoqué plus haut.

La protection judiciaire de la jeunesse a elle aussi indiqué que, dans la continuité de la loi de programmation et de réforme pour la justice de 2019 ⁽¹⁾, le code de la justice pénale des mineurs réaffirme le caractère exceptionnel de la détention des mineurs en limitant à la fois les possibilités de placer un mineur en détention provisoire et la durée de celle-ci, en interdisant les peines d'emprisonnement inférieures à un mois et en développant les aménagements de peine à tous les stades de la procédure.

Ainsi, en matière correctionnelle, le nouveau code pose le cadre strict du renvoi en audience unique devant le tribunal pour enfants comme seule hypothèse dans laquelle le juge des enfants peut prononcer une détention provisoire lors du déferrement. Cette période de détention ne peut alors excéder un mois et cette mesure n'est censée être prononcée que lorsque les alternatives ne sont pas ou plus possibles, notamment lorsque le contrôle judiciaire ou l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) ne sont pas envisageables. Dans le même objectif

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

de limiter la détention provisoire, le code de la justice pénale des mineurs renforce les conditions de révocation d'un contrôle judiciaire ou d'une ARSE. Il pose ainsi comme exigence le caractère répété ou particulièrement grave du non-respect des obligations et l'insuffisance du seul rappel de ces obligations ou de leur aggravation.

L'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs devrait dès lors induire un infléchissement de la part des prévenus parmi les mineurs détenus et une augmentation des aménagements de peine pour les mineurs condamnés, en application de la loi de programmation et de réforme pour la justice précitée.

Votre Rapporteur salue ces mesures qui vont dans la bonne direction et appelle à leur rapide application. La réduction de la part des prévenus parmi la population des mineurs détenus permettra à n'en pas douter d'améliorer le travail de l'ensemble des personnels auprès de ce public spécifique et appelle à conduire dès que possible une évaluation concernant le point spécifique de la détention provisoire des mineurs.

b. Continuer à faire de l'emprisonnement une exception et privilégier l'enfermement en établissement pour mineurs plutôt qu'en quartier pour mineurs

Le nouveau code de la justice pénale des mineurs de 2021 et la loi d'orientation et de réforme pour la justice de 2019 prévoient une réduction des courtes peines et encourage le recours aux alternatives à l'emprisonnement et aux aménagements de peine. Ces différents enjeux, qui feront l'objet de développements spécifiques dans les parties suivantes du présent rapport, concernent également les mineurs détenus. L'emprisonnement des jeunes délinquants, pour incontournable qu'il soit dans certaines situations, est et doit demeurer une exception, un recours judiciaire ultime. Il doit, lui aussi, être resserré autour du sens de la peine.

Selon la circulaire de 2013 précitée : *« L'EPM doit être privilégié dans les cas où une détention longue est prévisible, notamment dans le cadre des procédures criminelles, afin que les mineurs puissent bénéficier des conditions les plus favorables en termes d'encadrement éducatif ou de préparation du projet de sortie. Le choix du QPM correspond ainsi davantage à des situations de détention courte nécessitant une extraction dans un bref délai (procédures de présentation immédiate devant les juridictions des mineurs par exemple) ».*

En effet, les QPM ne bénéficient pas des mêmes conditions que les EPM.

D'une part, les QPM garantissent moins bien la séparation entre les mineurs et les majeurs. Selon ce rapport de la CGLPL : *« Le plus souvent, les quartiers mineurs bénéficient d'un étage dans une aile de détention qui n'est pas toujours complètement séparé de l'hébergement des majeurs. Les mouvements, certaines activités ou certains équipements sont partagés avec les majeurs. Les promenades peuvent offrir l'occasion d'échanges verbaux permettant de nouer des relations de*

dépendance, le plus souvent aggravées par des trafics, en particulier de tabac, de téléphone ou de produits stupéfiants. »⁽¹⁾

D'autre part, les infrastructures y sont moins adaptées à la prise en charge pluridisciplinaire et au développement des activités diverses à destination des mineurs. Les EPM ont en effet été conçus avec des pôles scolaires et socio-éducatifs, tandis que la majorité des QPM, notamment ceux de moins de quinze places, ne dispose pas de plateau technique ni d'équipements adaptés pour les mineurs. En outre le fonctionnement des QPM qui dépend des contraintes internes liées à la gestion de la détention – mouvements, activités – et du respect du principe de la séparation des mineurs et des majeurs peut en lui-même limiter l'accès des mineurs à certaines activités.

À Villepinte, par exemple, le QPM se situe dans un bâtiment éloigné des espaces de détention des majeurs, mais il est tout de même le quartier arrivant des majeurs, ainsi que le quartier des majeurs présentant une pathologie psychologique. Le directeur de cet établissement en témoignait à l'occasion de son audition : « *En matière de prise en charge, de bruit et d'ambiance au sein du bâtiment, nous sommes aux antipodes de ce que peut offrir un EPM.* »

Les conditions de prise en charge du mineur ne sont donc pas les mêmes en fonction du lieu d'emprisonnement, en cohérence d'ailleurs avec le coût de prise en charge moindre en QPM qu'en EPM.

Le coût de prise en charge des mineurs en détention

La prise en charge plus intensive au sein des EPM se traduit, logiquement, par des coûts de fonctionnement plus élevés.

En effet, d'après les chiffres diffusés par le ministère de la justice en 2016, le coût total moyen de la journée de détention s'élève, en EPM, à 536 € par mineur incarcéré, se répartissant ainsi :

– 378,55 € pour l'administration pénitentiaire (282,62 € de dépenses de personnel, 92,38 € de dépenses hors personnel et 3,55 € versés à la sécurité sociale) ;

– 157,47 € pour la protection judiciaire de la jeunesse (151,37 € de dépenses de personnel et 6,10 € de dépenses hors personnel)

Ce montant s'avère près de cinq fois plus élevé que celui d'une prise en charge au sein d'un quartier pour mineurs, évalué à 124 €, se répartissant entre 89,40 € pour l'administration pénitentiaire et 34,50 € pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Source : Sénat, rapport d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés, Catherine Troendlé et Michel Amiel, 25 septembre 2018

Ces disparités dans la prise en charge des mineurs détenus devraient partiellement se réduire dans les années à venir avec la réalisation du programme « 15 000 places » et les différents projets de création de QPM d'une plus grande

(1) CGLPL, Op cit.

capacité d'accueil, comprenant au minimum vingt places, avec des moyens matériels et humains adaptés.

Il convient toutefois de s'interroger sur les possibilités pour résorber complètement et rapidement ces disparités qui nuisent au système de détention des mineurs. Les EPM sont au nombre de six : une première piste pourrait être d'envisager la construction de structures supplémentaires. Toutefois, y compris en cas de création de nouveaux EPM, ceux-ci demeureraient fort heureusement en nombre trop restreint pour assurer un maillage suffisant de notre territoire national. Il ne peut donc être envisagé de renoncer au système mixte associant EPM et QPM, mais il paraît impératif d'assurer les mêmes conditions de détention entre ces deux types de structures.

Proposition n° 10

Garantir les mêmes conditions de détention et de prise en charge des mineurs dans les quartiers pour mineurs et les établissements pour mineurs.

Prendre en compte ce défi dans la conception des futurs établissements pénitentiaires.

C. L'IMPORTANCE CRUCIALE DE LA LUTTE CONTRE LA RADICALISATION : UNE ADAPTATION RAPIDE ET IMPORTANTE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Au cours des dix dernières années, notre pays a été frappé par plusieurs attentats terroristes islamistes et s'est trouvé confronté à un phénomène croissant de radicalisation. Cette menace, qui devient sans doute plus diffuse mais également plus endogène, n'est pas sans lien avec les espaces carcéraux puisque c'est l'administration pénitentiaire qui prend en charge les détenus radicalisés et parce que la prison a souvent été vue comme un lieu propice à la radicalisation.

1. Appréhender l'ampleur du phénomène : la montée en puissance des plans et des structures dédiées

a. Des plans d'action de grande ampleur

La survenance d'attentats terroristes islamistes sur notre territoire national au cours des dernières années a conduit les gouvernements successifs à étoffer l'arsenal juridique et les pratiques administratives afin de mieux appréhender une menace mouvante. Dès le 29 avril 2014, un plan d'actions contre les filières djihadistes et la radicalisation est mis en place, puis, le 9 mai 2016 est lancé un plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme comprenant quatre-vingts mesures. Concernant plus spécifiquement les prisons, un plan d'action « Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente » est présenté par le garde des sceaux le 25 octobre 2016. Ces premiers plans ont permis de développer une politique de prévention autour de la détection, la formation, la prise en charge en milieux ouvert et fermé et le développement de la recherche.

Le risque terroriste demeurant élevé, de nombreuses initiatives et actions ont été mises en œuvre par le Gouvernement depuis mai 2017 pour faire face à cette situation. En 2018, ce sont deux plans distincts qui sont adoptés :

– d’une part, un plan d’action contre le terrorisme, qui prévoit trente-deux actions, complétées par des mesures confidentielles, pour renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoyant notamment la restructuration du renseignement pénitentiaire ;

– d’autre part, un plan national de prévention de la radicalisation, qui formule soixante mesures, dont certaines concernent directement l’administration pénitentiaire et le suivi des publics détenus radicalisés. Ces mesures sont organisées autour de cinq axes : prémunir les esprits face à la radicalisation ; compléter le maillage détection-prévention ; comprendre et anticiper l’évolution de la radicalisation ; professionnaliser les acteurs locaux et évaluer les pratiques ; adapter le désengagement.

Un bilan d’étape de ce dernier plan a été réalisé le 11 avril 2019 à l’occasion d’un comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation organisé par le Premier ministre à Strasbourg. Ce bilan met en lumière la formation d’une toute nouvelle chaîne de protection grâce à la mobilisation conjointe des acteurs de l’État, des acteurs locaux et des acteurs de la société civile. S’en sont dégagées quatre axes d’approfondissement du plan pour les années suivantes, dont un concerne spécifiquement l’administration pénitentiaire. Le premier axe propose en effet d’intensifier le travail de prévention et de désengagement de la radicalisation en prison :

- en finalisant l’évaluation des détenus pour terrorisme ;
- en accélérant l’évaluation des détenus de droit commun suivis au titre de la radicalisation, y compris les femmes, avant un placement qui tienne compte de leur niveau de dangerosité, et un suivi en santé mentale renforcé ;
- en poursuivant les actions de formation des personnels pénitentiaires, en intégrant notamment la connaissance du socle de l’idéologie salafiste djihadiste, les différents profils des personnes détenues concernées par la radicalisation et les différents niveaux d’imprégnation idéologique ainsi que la géopolitique.

Les trois autres axes tendent à intégrer la prévention de la radicalisation dans la prévention de la délinquance, dans la prévention de la pauvreté et dans le développement du service national universel (SNU)

b. Des structures dédiées au sein de l’administration pénitentiaire

i. La mission de lutte contre la radicalisation violente

La mission de lutte contre la radicalisation violente (MLRV) a été créée en 2015 dans le cadre des plans gouvernementaux évoqués ci-avant. Elle compte

aujourd'hui plus de 800 professionnels spécialement formés et spécialisés dans la lutte contre la radicalisation violente.

– 259 professionnels affectés dans les quartiers spécifiques. Comme l'a précisé M. Naoufel Gaied, chef de la MLRV : *« Il s'agit d'équipes dédiées composées de surveillants, essentiels dans l'observation fine des détenus au quotidien, d'éducateurs, de psychologues, de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, d'officiers, de médiateurs du fait religieux et occasionnellement d'autres experts, par exemple en géopolitique, qui nous permettent de développer d'autres types de modules, traitant par exemple du complotisme. »* Ces professionnels de la MLRV sont spécifiquement formés aux questions de la radicalisation violente : ils reçoivent à cet effet *« une formation initiale de trois semaines, complétée d'une semaine blanche entre les sessions »*. Ces semaines sont l'occasion d'un retour d'expérience et d'un approfondissement de certains modules de formation ;

– 305 CPIP spécialisés sur ces sujets ;

– 95 cadres spécialisés ;

– 142 éducateurs et psychologues référents.

Comme l'explique le chef de la MLRV, *« ce réseau assure un maillage territorial très fin au-delà des quartiers spécifiques et donc des moyens suffisants pour la mise en œuvre des trois axes de notre mission »*.

La MLRV participe également à la formation des personnels pénitentiaires. Dès 2014, elle a instauré une politique de formation à l'école nationale d'administration pénitentiaire et des modules de formation continue. Selon le chef de la MLRV, ce sont aujourd'hui près de 50 % des professionnels pénitentiaires qui sont formés aux questions de la radicalisation.

Les principales missions de la MLRV sont les suivantes :

– définir et coordonner la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la radicalisation violente, en lien notamment avec les bureaux et départements des sous-directions de la sécurité, de l'insertion et de la probation et avec le service national du renseignement pénitentiaire ;

– définir les besoins nécessaires à l'évaluation et à la prise en charge individualisée des publics placés sous main de justice radicalisés ou en voie de radicalisation violente ;

– participer aux instances nationales et internationales relatives à la prise en charge des publics placés sous main de justice radicalisés ou en voie de radicalisation violente et assure une veille scientifique dans son domaine de compétence.

ii. Le renseignement pénitentiaire

Le bureau central du renseignement pénitentiaire a été créé en 2003, avec pour mission d'assurer une surveillance des détenus dits difficiles. Après les attentats de Londres et de Madrid, en 2005, sa mission a été étendue aux phénomènes de radicalisation. La loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement ⁽¹⁾ a permis à l'administration pénitentiaire d'user de certaines techniques de renseignement.

Le 1^{er} février 2017, un bureau central du renseignement pénitentiaire a été créé au sein de la direction de l'administration pénitentiaire, ainsi que dix cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire intégrées dans les DISP. Des référents agents pénitentiaires ont également été désignés dans les établissements, garantissant un meilleur maillage du dispositif.

Par la suite, ce service a été profondément rénové à travers un arrêté du 29 mai 2019 transformant le bureau central en un service à compétence nationale, le SNRP, le rattachant au directeur de l'administration pénitentiaire et l'inscrivant dans le second cercle du renseignement. Selon Mme Charlotte Hemmerdinger, cheffe du SNRP, cette restructuration a permis *« l'unification de l'ensemble des moyens du service et la création d'une ligne hiérarchique unique du sommet du service du renseignement pénitentiaire jusqu'à ses agents. Le service a gagné en réactivité et en efficacité opérationnelle des agents, a amélioré son contrôle de l'activité ainsi que de ses capacités de rationalisation des outils et moyens. Il a par ailleurs pu mettre en œuvre une stratégie de pilotage du réseau beaucoup plus cohérente. »*

Le SNRP compte 330 personnels répartis sur trois échelons : 80 personnes à l'échelon central, plus de 160 dans des cellules interrégionales et 90 délégués locaux au renseignement pénitentiaire implantés dans les établissements pénitentiaires les plus sensibles. Dans les autres établissements, le SNRP dispose systématiquement et obligatoirement d'au moins un correspondant local du renseignement pénitentiaire, officier de l'établissement concerné.

Définies par le code de la sécurité intérieure, les principales missions du SNRP sont organisées autour d'un même objectif : la protection des intérêts fondamentaux de la nation, à travers la prévention du terrorisme, de la délinquance et de la criminalité organisée. Principalement tournées vers les personnes détenues, en particulier issues des mouvances terroristes ou extrémistes, les missions du SNRP peuvent depuis 2019 concerner tous les intervenants en détention, aussi bien les personnels pénitentiaires que les intervenants extérieurs.

Comme l'a expliqué la cheffe du SNRP, ce service, comme toute structure de renseignement, est chargé de *« la collecte, de la fiabilisation, du recoupement et de l'analyse des données à des fins d'externalisation aux autorités politiques, aux*

(1) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

autorités opérationnelles pénitentiaires, aux autorités judiciaires et aux partenaires de la communauté ». Il constitue ainsi « *l'un des maillons de la chaîne du renseignement* » et assure la continuité du renseignement entre milieu fermé et milieu ouvert, puisqu'il assure le suivi, pendant leur incarcération, d'« *un très grand nombre d'individus qui, à l'issue, seront gérés par des services partenaires* ».

Les groupes d'évaluation départementales (GED) : un maillon essentiel de la coopération des services en matière de lutte contre la radicalisation

Les GED ont été créés par l'instruction de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de l'intérieur du 25 juin 2014. Leur fonction a ensuite été précisée par plusieurs notes ministérielles.

Chaque préfet a constitué dans son département un GED afin d'organiser le décloisonnement interservices de l'information et de structurer les échanges entre les instances départementales et nationales. Dispositif au cœur de la prévention et du suivi, le GED répond à un double objectif :

- organiser l'échange d'informations entre services compétents au niveau du département, considéré comme le premier échelon opérationnel pertinent ;
- s'assurer que chaque individu signalé pour radicalisation potentiellement violente fasse l'objet, en premier lieu, d'une évaluation puis, si l'évaluation menée conclut à cette nécessité, d'un suivi sécuritaire dans la durée.

Dans ce cas, le suivi permet notamment :

- l'identification du service chargé du suivi des personnes signalées, dans la durée ;
- la mise en place de mesures d'entrave administrative et/ou judiciaire, lorsqu'elles sont nécessaires ;
- le lien avec le suivi psycho-socio-éducatif assuré par les cellules départementales pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles (CPRAF).

La direction générale de la surveillance intérieure (DGSI) assure prioritairement le suivi de toute personne qui présente un lien supposé avec un projet ou un réseau terroriste, et/ou de velléitaires pour rejoindre une terre de jihad. Elle peut aussi évoquer tout dossier des autres services.

Le GED se compose des représentants locaux des différents services de renseignement, des services de police judiciaire, de gendarmerie, de l'administration pénitentiaire et du procureur de la République. Selon l'ordre du jour, le préfet peut également convier des membres occasionnels représentant les douanes, la police aux frontières, les services fiscaux, les services pénitentiaires d'insertion et de probation, etc.

Il se réunit au moins deux fois par mois et examine les signalements issus des services, des états-majors de sécurité des préfetures (EMS) et du centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR), piloté par l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT). Les GED sont supervisés par les zones de défense et sécurité en métropole et leur activité est suivie par l'UCLAT au niveau national.

Source : Direction générale de la sécurité intérieure

2. Évaluer et prendre en charge la radicalisation : des défis relevés par l'administration pénitentiaire

a. *L'origine et le développement des quartiers d'évaluation et de prise en charge de la radicalisation au sein des établissements pénitentiaires*

Les premiers dispositifs d'évaluation et de prise en charge de la radicalisation se sont construits de manière empirique. Confrontés à l'accueil et à la gestion de détenus prévenus ou condamnés pour des faits de terrorisme, impliquant de nouveaux risques pour la gestion de la détention, l'administration pénitentiaire a dû s'adapter et a, pour cela, développé des modalités spécifiques de prise en charge.

Comme l'explique le chef de la MLRV, c'est d'abord à Fresnes que, dès 2014, une première unité spécifique d'accueil et de regroupement des détenus terroristes a vu le jour, sous l'impulsion du chef d'établissement de l'époque. À l'occasion de la table ronde réunissant les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires, M. Hubert Moreau, directeur interrégional Grand-Est-Strasbourg a rappelé que ce projet avait alors été rejeté par la garde des Sceaux de l'époque qui refusait le principe d'« unités dédiées à la prise en charge de certains profils ». Face à la cruelle réalité des attentats perpétrés en 2015 dans notre pays, des unités dédiées ont progressivement vu le jour en 2015 et une expérimentation a été conduite pendant plusieurs mois avec la mise en place d'unités de prévention de la radicalisation violente (UPRA). L'année 2016 marque un tournant, en raison notamment, selon M. Naoufel Gaied, du « premier attentat en détention, au cours duquel un détenu tente d'assassiner, avec une extrême violence, deux surveillants pénitentiaires »⁽¹⁾. Cet événement ayant montré les limites du regroupement des détenus radicalisés, l'administration pénitentiaire a mis en œuvre une nouvelle méthodologie « que certains pays européens qualifient de « régime mixte », qui consiste dans un premier temps à évaluer l'ensemble des détenus impliqués dans les faits de terrorisme et dans un second temps à proposer une prise en charge adaptée ».

Depuis 2017, six quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) ont été créés : un à la maison d'arrêt d'Osny, un à celle de Fleury et quatre au centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil. Selon M. Naoufel Gaied, chef de la MLRV : « Nous disposons aujourd'hui de six QER, à hauteur de douze détenus suivis sur une durée de quinze semaines. Notre capacité d'évaluation des détenus djihadistes et des détenus de droit commun radicalisés s'élève à 234 détenus par an, ce qui nous a permis, en un peu plus de deux ans, d'évaluer la quasi-totalité des détenus poursuivis pour association de malfaiteurs terroriste ».

Parallèlement, dès janvier 2017, est également créé un premier quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR) au centre pénitentiaire d'Annœullin. Par la suite cinq QPR supplémentaires ont été mis en place : à Condé-sur-Sarthe, la Santé, Aix-Luynes, Nancy, Bourg-en-Bresse et Rennes. Ces six QPR sont actuellement en capacité de prendre en charge 189 personnes détenues.

(1) Cet attentat fait référence à l'agression ayant eu lieu à la maison d'arrêt d'Osny en septembre 2016.

Concernant la prise en charge des femmes détenues radicalisées, un QPR, disposant d'une capacité de vingt-six personnes par session, a été ouvert en septembre 2021 au sein du centre pénitentiaire de Rennes. Un QER, d'une capacité de huit places, ouvrira d'ici la fin janvier 2022 au centre pénitentiaire de Fresnes. Il permettra d'évaluer annuellement trente-deux femmes détenues radicalisées.

b. Le fonctionnement des QER et des QPR : le cas des détenus incarcérés pour des faits de terrorisme en lien avec l'islam radical

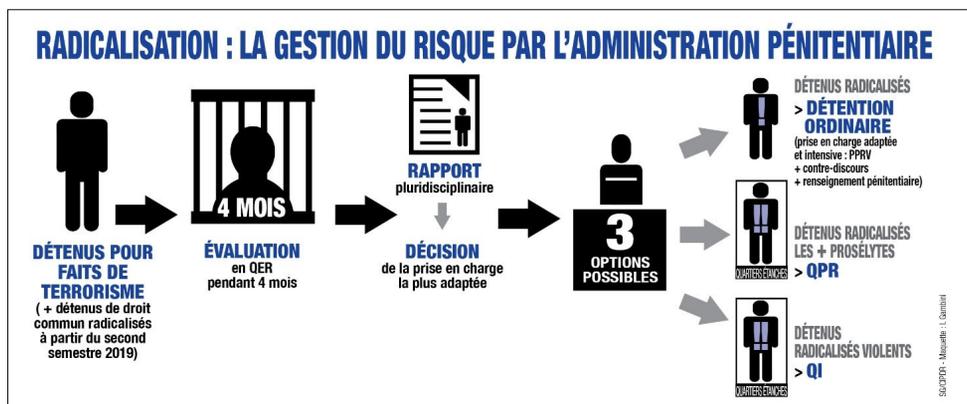
i. Évaluation dans les QER

L'ensemble des personnes incarcérées pour des faits de nature terroriste en lien avec l'islam radical – détenus dits « TIS », pour terrorisme islamiste – ont vocation à faire l'objet d'une évaluation en QER, celle-ci gouvernant une affectation dans un établissement pénitentiaire disposant des conditions de détention adaptées au profil de la personne et de dispositifs de prise en charge spécifiques.

L'évaluation dans les QER se fait à travers des sessions regroupant douze détenus pendant quinze semaines. Comme l'explique le chef de la MLRV, cette évaluation se déroule en deux phases :

– dans un premier temps, l'identification par une équipe pluridisciplinaire des facteurs de risque de passage à l'acte violent ;

– dans un second temps, l'évaluation du degré d'imprégnation idéologique par un des dix-sept médiateurs du fait religieux. Un médiateur du fait religieux « *n'est ni un aumônier ni un imam, mais un islamologue proposant une approche académique et possédant une double attribution : celle du sachant, qui dispose de connaissances en matière d'histoire des religions et de théologie, mais aussi un rôle beaucoup plus éducatif, qui lui permet d'entrer en lien avec les détenus fortement imprégnés idéologiquement afin de mesurer le degré de cette imprégnation* ». Il fait ainsi partie intégrante de l'équipe dédiée dans les QER – ou les QPR comme précisé ci-après.



Source : direction de l'administration pénitentiaire

Cette double évaluation permet ensuite à l'administration pénitentiaire d'orienter le détenu concerné selon son degré de radicalisation. Trois solutions sont possibles :

– l'orientation en quartier d'isolement pour les détenus présentant un fort risque de passage à l'acte violent ;

– l'orientation en QPR pour les détenus fortement imprégnés idéologiquement, mais accessibles à la prise en charge ;

– l'orientation en détention ordinaire pour les autres détenus dans un établissement en capacité de les prendre en charge en termes de sécurité. Pour cela, soixante-dix-neuf établissements se sont adaptés pour accueillir ces détenus et ont développé des programmes de prévention de la radicalisation violente (PPRV).

Les PPRV

Ces programmes ont été créés dans 79 établissements cibles susceptibles d'accueillir des détenus poursuivis pour des faits de terrorisme. Ils sont mis en œuvre par les équipes pluridisciplinaires des établissements concernés, souvent avec l'appui de partenaires extérieurs.

En 2019, 61 PPRV ont été réalisés (contre 49 en 2018 et 27 PPRV en 2017).

En 2020, 44 PPRV ont été prévus, dont seulement 19 ont été débutés ou réalisés en totalité ; la crise sanitaire a en effet freiné la dynamique d'organisation des PPRV.

L'administration pénitentiaire développe également un nouveau format de PPRV intitulé « interculturelité et fait religieux ». Ces interventions de spécialistes du fait religieux, sous la forme d'ateliers à visée pédagogique, ont pour objet de proposer un discours alternatif à l'idéologie radicale violente.

Source : direction de l'administration pénitentiaire

ii. Prise en charge spécifique dans les QPR

La prise en charge de certains détenus radicalisés se fait donc dans les QPR, qui ont vocation à les héberger dans des conditions de sécurité renforcées et d'étanchéité par rapport au reste de la détention. Les décisions d'affectation en QPR sont valables pour une durée de six mois maximum, renouvelable, en vertu du décret du 31 décembre 2019 ⁽¹⁾. Ces décisions sont prises par l'administration centrale sur préconisation de la synthèse pluridisciplinaire d'évaluation réalisée dans un QER ou par une commission pluridisciplinaire unique dédiée à la radicalisation (CPU-R). Selon l'administration pénitentiaire, la durée moyenne de prise en charge en QPR est de dix-huit mois.

(1) Décret n° 2019-1579 du 31 décembre 2019 modifiant le code de procédure pénale (partie réglementaire - décrets en Conseil d'État) et relatif aux quartiers de prise en charge de la radicalisation.

Dans un rapport de 2020, la CGLPL formule plusieurs critiques sur cette politique d'évaluation et d'orientation en QPR ⁽¹⁾. Pour elle, les conditions d'organisation des évaluations sont insuffisamment encadrées d'un point de vue juridique et les critères d'orientation en QPR seraient trop flous. Elle considère que *« l'affectation post-QER apparaît davantage comme un outil de gestion de la détention qu'un outil permettant la prise en charge des personnes évaluées »*.

Des programmes spécifiques tendant vers le désengagement de la violence et l'endiguement du risque de prosélytisme sont pourtant bien mis en œuvre dans les QPR. La prise en charge pluridisciplinaire vise ainsi la distanciation des idées radicales à travers une double approche :

– d'une part, le renforcement des capacités psychosociales des personnes permettant de réduire les facteurs de risque et d'augmenter les facteurs de protection, activités socioéducatives, vivre ensemble, citoyenneté, conférence-débats, etc. ;

– d'autre part, le déploiement d'activités de médiation du fait religieux par un expert en islamologie. Réalisée par l'un des 17 médiateurs du fait religieux, la médiation permet d'accompagner les détenus vers une distanciation des idées radicales, à partir d'une démarche individualisée, combinée à des ateliers collectifs.

Les programmes de médiation scientifique du fait religieux

Plusieurs programmes de ce type ont été mis en place à destination de personnes détenues. À l'occasion de l'audition de la mission de lutte contre la radicalisation violente (MLRV), Mme Hala Jalloul, chargée de mission médiation du fait religieux, a décrit un de ces programmes qui a été mis en œuvre pendant un an et demi dans le QPR de la prison de La Santé à Paris, auprès de dix-neuf personnes détenues.

Il s'agit d'un programme mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre la MLRV de la DAP et un centre de recherche public, rattaché au CNRS, l'Institut d'études de l'Islam et des sociétés du monde musulman (IISMM). Visant la diffusion des savoirs en sciences humaines auprès d'un public néophyte à partir d'interventions d'universitaires, ce programme a été conçu et adapté pour le public spécifique des détenus TIS.

Ce programme reposait sur une équipe d'intervenants pluridisciplinaire sur un même QPR avec pour objectif d'offrir à travers des conférences-débats, une lecture nuancée et contextualisante des quatre grandes thématiques du programme. L'équipe a réuni des historiens, des islamologues, des politistes, des sociologues, des juristes et des linguistes pour une variété d'interventions en sciences sociales. Il s'agissait d'un dispositif expérimental pilote d'ateliers collectifs – soixante-dix sur une période d'un an et demi – combinés à des entretiens individuels. Le programme s'articulait autour de quatre grands axes thématiques et reposait sur une approche académique et contextualisante.

(1) CGLPL, *Prise en charge pénitentiaire des personnes « radicalisées » et respect des droits fondamentaux*, janvier 2020.

– le premier axe était celui de l’islamologie ou histoire de la pensée islamique, abordant des questions telles que la pluralité des courants de l’islam, le chiisme et le soufisme – idéologies combattues par des discours de propagande djihadiste – ou le rapport de l’islam avec le christianisme et le judaïsme, *etc.*

– le deuxième axe était l’histoire et la géopolitique des pays arabes et méditerranéens où de nombreuses questions ont été abordées de front : la colonisation ou les conflits au Proche-Orient et au Moyen-Orient, le conflit israélo-palestinien ou encore le conflit entre l’Iran et l’Arabie saoudite.

– le troisième axe se concentrait sur l’islam en France et en Europe : notamment l’histoire de l’immigration des musulmans en France et sur le concept même de radicalisation.

– le quatrième axe abordait la littérature arabe et les arts à travers des ateliers intercatifs, culturels et artistiques. Cela permettait d’ouvrir un espace d’expression avec les personnes détenues et de faire le lien avec leurs interrogations concrètes ou leurs lectures individuelles antérieures.

Mme Hala Jalloul conclut : « *Après ces soixante-dix ateliers et cette vingtaine d’entretiens individuels, le bilan de ce programme est, selon moi, positif. Sur les dix-neuf détenus rencontrés, dix-huit ont participé régulièrement aux ateliers, avec très peu d’absences injustifiées.* » Sans pouvoir en tirer une conclusion exhaustive quant à l’efficacité de ce programme, elle souligne que la parole et le travail des enseignants et des chercheurs impliqués ont été respectés par les personnes détenues et n’ont pas suscité de réactions négatives. Sur les dix-neuf personnes rencontrées, trois ont repris leurs études, trois ont commencé un diplôme d’accès aux études universitaires (DAEU) afin de pouvoir ensuite effectuer des études universitaires et trois détenus supplémentaires avaient obtenu un diplôme certifiant pour devenir artisans.

Ce type de partenariats avec des institutions académiques commence à se développer sur d’autres QPR (QPR de Nancy et de Condé-sur-Sarthe).

Source : DAP et audition de la MLRV

Il convient de préciser que l’administration pénitentiaire prête une attention particulière à la constitution des groupes de détenus orientés vers les QPR. Ainsi, le renseignement pénitentiaire est systématiquement saisi et vérifie notamment que, parmi les groupes de détenus constitués, il n’existe pas de risque de recréer des réseaux terroristes. En outre, des mesures de sécurité renforcées sont mises en œuvre au sein des QPR : palpations de sécurité à chaque mouvement, ouverture à trois agents, encellulement individuel, étanchéité du quartier, fouilles de cellule et rotation de sécurité.

Le contrôle des communications en QPR

Les correspondances écrites sont contrôlées au sein des quartiers spécifiques de même que les appels téléphoniques.

Ces contrôles et l'exploitation de la correspondance écrite et/ou téléphonique doivent être rigoureux et sont réalisés dans un cadre légal et réglementaire strict. Il convient ainsi de contrôler les correspondances écrites, dans le respect des dispositions de l'article 40 la loi n° 2009-1439 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, des articles R. 57-6-7 et R. 57-8-20 du code de procédure pénale, et des prescriptions de la circulaire du 9 juin 2011 relative à l'application des articles 4, 39 et 40 de la loi n° 2009-1439 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, relative à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues.

Les communications téléphoniques des personnes détenues font l'objet d'un enregistrement pour traitement différé, dans les limites des dispositions de l'article 727-1 du code de procédure pénale. Ces opérations de contrôle peuvent s'appuyer en particulier sur la compétence des traducteurs arabophones recrutés par le SNRP. L'objectif est de détecter tous les éléments susceptibles de compromettre la sécurité des personnes et/ou de l'établissement.

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Les QPR doivent être implantés dans des secteurs garantissant une étanchéité totale, sonore, visuelle et physique, avec le reste de la détention. Ils doivent être dotés d'un portique de détection des masses métalliques et d'un magnétomètre. Chaque QPR dispose d'au moins une cour de promenade dédiée et d'un système de vidéo-surveillance couvrant l'intégralité des zones communes du dispositif, cours de promenade et salles d'activité comprises.

Des règles spécifiques de fonctionnement sont également appliquées. Dès qu'advient une dégradation brutale du comportement d'un détenu, l'usage des menottes peut être autorisé par le chef d'établissement pour un temps limité. Pour chaque déplacement, la circulation des personnes détenues est prise en charge par au moins trois agents pénitentiaires. Pour autant, les personnes détenues en QPR doivent avoir accès à l'enseignement, au culte, au travail, aux activités culturelles et sportives, et leurs liens familiaux doivent être maintenus. Selon la doctrine QPR de 2019, ce sont les chefs d'établissement qui sont chargés de garantir l'accès à ces droits en fonction des spécificités des QPR, qui implique notamment que cet accès se fasse de manière séparée du reste de la détention.

Dans son rapport de 2020 portant sur la prise en charge pénitentiaire des personnes radicalisées, la CGLPL constatait toutefois que cet accès n'était pas toujours garanti ⁽¹⁾. Elle estimait : « *Le fait que l'administration pénitentiaire ne soit pas en capacité de produire des chiffres permettant d'évaluer la réalité de l'accès des personnes « TIS » et « DCSR » au travail, à la formation professionnelle, à l'enseignement et aux unités de vie familiale est tout à fait inacceptable et démontre,*

(1) CGLPL, *Prise en charge pénitentiaire des personnes « radicalisées » et respect des droits fondamentaux*, janvier 2020.

s'il en était besoin, que ces droits, acquis pour l'ensemble des personnes détenues et destinés à favoriser leur réinsertion, ne sont pas considérés comme essentiels pour cette catégorie de la population pénale. » Elle considérait également que les contraintes sécuritaires spécifiques au QPR prennent le pas sur les autres enjeux de détention et notamment la préparation de la sortie.

Si votre Rapporteuse est bien évidemment sensible au respect des droits des personnes prises en charge dans les QER et les QPR, elle considère toutefois que de très importants progrès ont été accomplis en la matière par l'administration pénitentiaire. Au cours des dernières années, l'évaluation et la prise en charge ont en effet été affinées. Afin de mieux en garantir l'application et de l'articuler avec le respect des droits des personnes détenues, la doctrine et la méthodologie appliquées devraient faire l'objet d'une formalisation dans les prochains mois. Cela permettrait sans aucun doute d'améliorer la gestion de cette détention à laquelle s'imposent, c'est une évidence, des contraintes spécifiques nécessaires à la protection de nos concitoyens et à la lutte contre la radicalisation violente.

c. Le cas des détenus de droit commun susceptibles de radicalisation (DCSR)

i. Détection

Les détenus de droit commun, c'est-à-dire condamnés pour des faits autres que des actes terroristes, peuvent aussi être suspectés de radicalisation violente, c'est tout l'enjeu de la détection en détention. Il s'agit dans cette première phase de détection, pour les services pénitentiaires, de détecter les signaux faibles et forts de radicalisation violente en détention.

Cette étape repose sur une méthodologie construite, là encore, de manière d'abord empirique. Puis une première grille de détection a été conçue en décembre 2016 par l'administration pénitentiaire. Le chef de la MLRV explique qu'elle était issue « *d'une recherche action menée en partenariat avec l'Association française des victimes du terrorisme, l'unité de coordination de la lutte antiterroriste et le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation* ». Elle a ensuite été refondue en 2019 en se basant sur les connaissances acquises de ce phénomène à travers plus de 550 évaluations de détenus en QER par les équipes pluridisciplinaires dédiées.

Les évaluations précédemment conduites sur des TIS ont ainsi permis à l'administration d'acquérir des connaissances spécifiques de la radicalisation et d'affiner une méthodologie de détection fiable. Bien sûr, il s'agit d'un travail délicat et des dissimulations peuvent exister. Dans leur rapport sur les services publics face à la radicalisation, nos collègues M. Éric Diard et M. Éric Poulliat signalaient les mécanismes suivants : « *Certains détenus exagèrent une radicalisation largement artificielle dans l'espoir de bénéficier par priorité des dispositifs d'insertion et de probation. D'autres, soumis à la pression de leurs codétenus, affichent une radicalisation de façade pour avoir la paix en détention. À l'inverse, de véritables*

radicalisés peuvent ne pas être détectés du fait de leur pratique de la taqiya (dissimulation). » ⁽¹⁾ Cependant, comme le souligne le chef de la MLRV, grâce à une « *observation continue et [des] échanges pluridisciplinaires très fins, nous disposons de capacités importantes de réduction du risque* ».

ii. Évaluation et prise en charge

S'agissant des personnes détenues radicalisées de droit commun, l'évaluation est d'abord réalisée au sein du lien de détention dans le cadre des commissions pluridisciplinaires uniques (CPU). Selon les profils, si la CPU estime que la situation nécessite une évaluation approfondie, une demande d'orientation en QER est réalisée. La procédure suivie est alors la même que précédemment décrite. Par la suite, selon les situations, une prise en charge en QER est possible. Il ressort des échanges avec les acteurs de terrain que cette prise en charge peut être plus difficile, car, n'ayant pas été condamnés pour des faits en lien avec des actes terroristes, l'adhésion de ces détenus aux programmes proposés peut être plus difficile à obtenir.

La CGLPL émet également des critiques quant au traitement des DCSR. « [...] *Les contraintes supplémentaires ou les restrictions aux droits sont nombreuses : surveillance accrue ; accès fréquemment impossible au travail, à l'enseignement, à la formation professionnelle, aux unités de vie familiales ; contrôle accru des communications et des correspondances ; mise en œuvre de régimes de fouille exorbitants pour la plupart ; présence quasi-systématique du personnel de surveillance pendant les soins, etc. Ces conditions de détention justifiées par des impératifs de sécurité ont un caractère systématique qui interroge sur leur légalité et des conséquences néfastes sur la vie en détention de personnes qui sont toutes amenées un jour à sortir de prison.* » ⁽²⁾

Si la lutte contre la radicalisation violente demeure une priorité et si la base légale de ce régime n'est pour votre Rapporteuse pas discutable, cette dernière a également le souci de la préparation de la sortie. Elle rappelle que l'évaluation et la prise en charge éventuelle des DCSR ne se résument pas à des impératifs de sécurité, mais ont également des retombées en termes de réinsertion. Elle considère que la prise en charge pluridisciplinaire spécifique proposée par l'administration pénitentiaire est compatible avec la préparation de la sortie : non seulement elle n'exclut pas toute activité, mais en plus elle est le meilleur moyen de lutter contre la radicalisation et d'offrir ainsi aux détenus des perspectives de réinsertion. Elle rappelle en outre qu'après un passage en QER et/ou en QPR, le DCSR peut retrouver le cadre de la détention normale et les activités associées. La prise en charge des DCSR n'empêche donc pas de garantir un suivi personnalisé du parcours de l'exécution de leur peine.

(1) *Assemblée nationale, rapport d'information n° 2082 sur les services publics face à la radicalisation, M. Éric Diard et M. Éric Poulliat., 27 juin 2019.*

(2) *CGLPL, Prise en charge pénitentiaire des personnes « radicalisées » et respect des droits fondamentaux, janvier 2020.*

d. Le suivi en milieu ouvert

En sus du milieu carcéral, il convient de rappeler que certains individus sont suivis dans le cadre de la lutte contre la radicalisation en milieu ouvert. La préparation à la sortie et le suivi post-carcéral des personnes condamnées pour faits de terrorisme relèvent des missions de sécurité et de réhabilitation de l'administration pénitentiaire qui assure la continuité de la prise en charge entre milieu fermé et milieu ouvert. La continuité de la prise en charge fait l'objet d'une préparation au minimum six mois avant la sortie, notamment à l'occasion de CPU-R au cours desquelles est dressé un bilan du parcours de détention et défini le plan d'accompagnement à la sortie.

Les personnes condamnées pour faits de terrorisme et qui sont soumises à une mesure judiciaire en milieu ouvert font ainsi l'objet d'un suivi par les SPIP dans le cadre d'une prise en charge multidimensionnelle recouvrant le désengagement violent, l'idéologie et le discours alternatif, la ré-affiliation ainsi que l'insertion socio-professionnelle. Dans cette perspective, dès 2017, 229 CPIP référents radicalisation violente ont été spécifiquement formés aux différentes thématiques liées à la radicalisation violente : géopolitique, socle de l'idéologie salafiste djihadiste, *etc.*

Selon le chef de la MLRV, en 2021, ce sont un peu plus de 310 personnes, poursuivies ou condamnées pour des faits de terrorisme, qui sont suivies en milieu ouvert par les services pénitentiaires.

3. La lutte contre la radicalisation en 2021 : réalités, enjeux et perspectives

a. Chiffres

En juillet 2021, environ 1 800 personnes placées sous-main de justice étaient sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire dans le cadre de la lutte contre la radicalisation :

– 461 personnes incarcérées pour des faits d'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste, ou TIS ;

– 330 en milieu ouvert pour le même type de faits, en pré-sentenciel ou en post-sentenciel ;

– 655 personnes incarcérées pour des faits de droit commun suspectées de radicalisation, ou DCSR.

Le nombre de personnes considérées comme DCSR a donc diminué, passant d'environ 1 700 au 1^{er} septembre 2016 à un peu plus de 650 aujourd'hui. Mais, comme l'a signalé le chef de la MLRV lors de son audition : *« Il n'y a cependant pas moins de détenus et nous considérons qu'il n'y a pas non plus moins de détenus de droit commun radicalisés. Nous avons simplement affiné nos modalités de détection et surtout nous en avons affiné les critères, à savoir les signaux faibles et forts que je décrivais tout à l'heure. »*

Parmi l'ensemble de ces personnes, on dénombre :

- 451 détenus TIS évalués en QER ;
- 162 détenus DCSR évalués en QER ;
- 51 détenus TIS pris en charge en QPR ;
- 19 détenus DCSR pris en charge en QPR.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES TIS OU DCSR DÉTENUES ANNUELLEMENT

	TIS	DCSR
1^{er} septembre 2016	241	1701
1^{er} janvier 2017	390	1329
1^{er} janvier 2018	513	1130
1^{er} janvier 2019	502	1076
1^{er} janvier 2020	525	897
1^{er} janvier 2021	480	861

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Comme l'a expliqué à votre Rapporteur la direction de l'administration pénitentiaire, la baisse significative du nombre de DCSR depuis 2017 s'explique par la mise en place de dispositifs d'évaluation qui se sont professionnalisés, tant au niveau du renseignement pénitentiaire – distinction entre radicalisation en cours d'évaluation, ou RAE, et radicalisation avérée, ou RAV –, qu'à travers des quartiers dédiés à partir de 2017, les QER. Ces quartiers permettent ainsi de déterminer le niveau d'imprégnation idéologique des personnes détenues et, ainsi, d'écarter les signaux de radicalisation qui n'ont pas été corroborés dans le cadre de l'évaluation.

La répartition post-QER se fait selon la répartition suivante en 2021 :

- pour les TIS, 20 % sont orientés en détention ordinaire, 64 % en QPR et 16 % en quartier d'isolement ;
- pour les DCSR, 73,43 % sont orientés en détention ordinaire, 16,78 % en QPR et 9,79 % en quartier d'isolement.

Selon les informations fournies par la direction de l'administration pénitentiaire, les dix-sept médiateurs du fait religieux considèrent que les détenus peuvent être classés en trois catégories distinctes :

- ceux adoptant une approche collaborative, c'est-à-dire se situant dans l'échange et le partage avec les médiateurs ;
- ceux vouant un intérêt plutôt stratégique à la discussion, par exemple en vue d'une audience ;
- ceux se situant dans une approche beaucoup plus antagoniste.

Comme le rapporte le chef de la MLRV, cette dernière catégorie représenterait cependant un peu moins de 20 % des détenus, ce qui signifie donc que plus de 80 % des détenus participent activement aux entretiens et aux activités qui leur sont proposés dans le cadre de la prise en charge de la radicalisation.

Les mineurs détenus radicalisés

Actuellement, quatre mineurs sont poursuivis pour association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste dont trois sont incarcérés.

Il ressort que les jeunes filles détenues mises en examen pour des faits de nature terroriste sont plus virulentes et prosélytes que les garçons dont le comportement est plus lisse. Néanmoins, il faut tenir compte des stratégies de dissimulation qui restent une difficulté dans la prise en charge de ces mineurs.

Il n'existe pas de structures équivalentes aux quartiers de prise en charge ou d'évaluation de la radicalisation dans les QPM et EPM. Le nombre de personnes radicalisées étant bien moins élevé chez les mineurs que chez les majeurs, la protection judiciaire de la jeunesse a fait le choix de ne pas regrouper les mineurs radicalisés au sein de mêmes lieux de placement ou de détention et de privilégier l'individualisation des prises en charge.

La prise en charge des mineurs radicalisés ou en voie de radicalisation s'appuie sur l'ensemble des dispositifs de prise en charge existants pour le public sous protection judiciaire. Une note relative à la prise en charge des mineurs radicalisés ou en risque de radicalisation violente a été réalisée le 10 février 2017, puis réactualisée par une note du 1^{er} août 2018. En détention, les prises en charges sont renforcées à travers la fréquence des entretiens individuels et les activités socio-éducatives proposées notamment en lien avec la thématique de l'engagement dans une recherche d'investissement des jeunes.

Dans ces situations, des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) sont presque systématiquement ordonnées et réalisées concomitamment par deux unités éducatives de milieu ouvert, dont l'une est chargée d'investiguer la personnalité du mineur et l'autre, sur des bases systémiques, la dynamique familiale.

Au vu des longues durées de détention provisoire ou des peines prévisibles, il convient d'anticiper le passage à la majorité ; pour cela, des protocoles ont été signés en 2017 et actualisés en 2020 avec les SPIP sur les modalités de continuité des prises en charge lors du changement de statut.

Par ailleurs, en avril 2015, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a créé la mission nationale de veille et d'information (MNVI) composée de 74 référents laïcité et citoyenneté (RLC) présents sur l'ensemble du territoire. Chaque RLC a un rôle de coordination et d'information en matière de prévention et de lutte contre la radicalisation afin de soutenir et d'enrichir les pratiques des professionnels. Ils apportent une aide en termes de repérage, d'évaluation et d'orientation des situations individuelles chaque fois que les professionnels le sollicitent et veillent à une bonne articulation des interventions. Ils développent des partenariats en fonction des besoins d'un territoire, impulsent diverses actions de formation et de sensibilisation et tentent d'accompagner au mieux les professionnels face aux réactions que peut générer la prise en charge de mineurs radicalisés (doute, sidération, peur, etc.). Leur action est attendue tant en milieu ouvert qu'en détention.

Enfin, l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) a mis en place, également depuis 2015, différentes formations dédiées à la prévention de la radicalisation à destination des professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse.

Source : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

De très importants efforts ont donc été réalisés par l'administration pénitentiaire pour s'emparer pleinement de la lutte contre la radicalisation et le risque terroriste. D'ailleurs, comme l'a expliqué le directeur de l'ENAP, M. Christophe Millescamps, la formation initiale des élèves surveillants a pris en compte ce nouveau champ de compétence puisqu'ils « *bénéficient désormais d'une sensibilisation au renseignement pénitentiaire d'une heure trente. La formation initiale comprend : deux heures de formation au principe de laïcité ; trois heures de formation aux religions ; deux heures de formation à la pratique des cultes. S'y ajoutent des travaux dirigés de deux heures par groupe, portant sur l'utilisation de l'outil de repérage des signes de radicalisation violente* ».

b. Perspectives de la prise en charge de la radicalisation

i. La continuité entre milieu fermé et milieu ouvert

Tout d'abord, au moment de l'entrée en détention. Comme l'a expliqué la cheffe du renseignement pénitentiaire, « *grâce à notre accès au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), nous savons dès son incarcération si un individu était déjà suivi à l'extérieur pour des faits de radicalisation religieuse ou pour des risques terroristes* ». Ainsi, 75 % des individus radicalisés étaient déjà repérés par les services partenaires à l'extérieur avant leur incarcération ; ce sont donc 25 % qui sont repérés en interne par l'administration pénitentiaire et le service du renseignement pénitentiaire.

Mais cet enjeu se pose encore plus fortement au moment de la sortie de détention : comment assurer alors le suivi des personnes radicalisées ? Le suivi en milieu ouvert est également assuré par les personnels pénitentiaires. La perspective de libération d'un certain nombre de détenus incarcérés pour des faits de terrorisme a conduit le législateur et les responsables politiques à agir pour renforcer ce suivi.

Comme l'expliquait en 2020 Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale : « *Des personnes très dangereuses, condamnées pour des faits de terrorisme, vont sortir de prison et nous n'avons pas tous les outils nécessaires pour assurer leur suivi* »⁽¹⁾. Devant ce danger identifié, le législateur dans une loi proposée par le Gouvernement, a instauré de nouveaux dispositifs pour garantir un suivi adapté des détenus terroristes à la sortie de leur détention. Promulgués le 30 juillet 2021 dans la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement⁽²⁾, ces dispositifs prévoient notamment la création d'une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion pour les sortants de prison condamnés pour terrorisme à une peine de prison de cinq ans ou plus (trois ans en cas de récidive). Cette mesure judiciaire concernera des individus particulièrement dangereux. Prononcée en fin de peine par

(1) Assemblée nationale, rapport n° 3116 sur la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine, Mme Yaël Braun-Pivet, 17 juin 2020.

(2) Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

le tribunal de l'application des peines de Paris sur réquisition du parquet national antiterroriste, cette mesure pourra être décidée en l'absence de mesure de suivi judiciaire. Sa durée sera d'un an maximum, renouvelable dans la limite de cinq ans. Elle impliquera notamment une obligation de prise en charge sanitaire, sociale, éducative, psychologique ou psychiatrique.

Il s'agit bien d'un enjeu majeur de sécurité publique. En effet, au 3 mai 2021, 162 personnes détenues pour des actes de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste devraient sortir de détention dans les quatre prochaines années ⁽¹⁾. De plus, au 30 mars 2020, le SNRP dénombrait 853 personnes détenues pour des faits de droit commun identifiées comme radicalisées, dont 327 devraient être libérées dans les trois prochaines années.

Ces DCSR peuvent également faire l'objet d'un suivi en milieu ouvert. La libération est préparée six mois à l'avance et, en sus de l'accompagnement par les SPIP, ces personnes peuvent bénéficier de plateaux techniques ⁽²⁾ facilitant l'accès au soin et à l'hébergement, qui sont des facteurs de protection contre la récidive, ainsi qu'éventuellement d'un placement au sein d'un programme d'accompagnement individualisé et de ré-affiliation sociale (PAIRS) ⁽³⁾.

En cas d'absence de mesure ou de fin de la mesure judiciaire en milieu ouvert, le relais est assuré avec la cellule de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CPRAF) de la préfecture concernée. En outre, les personnes ayant achevé leur peine et ayant été identifiées en raison de leurs liens avec la radicalisation font également l'objet d'un suivi par le renseignement pénitentiaire, qui assure l'articulation avec les autres services de sécurité, notamment *via* l'unité permanente de suivi des sortants de prison (UPSSP).

(1) Sénat, rapport n° 572 sur la proposition de loi renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention, Mme Muriel Jourda, 12 mai 2021.

(2) Mesure 59 du plan national de prévention de la radicalisation.

(3) Pour plus de précision sur ce programme, voir ci-après.

L'unité permanente de suivi des sortants de prison (UPSSP)

Face au risque que représentent potentiellement ces personnes, un dispositif *ad hoc* est aujourd'hui mis en œuvre de manière à anticiper la sortie de prison des individus incarcérés pour terrorisme islamiste ou détenus pour des faits de droit commun radicalisés et à s'assurer que chaque personne fera l'objet d'un suivi opérationnel adapté, par les services de renseignement.

Une coordination nationale pilotée par l'unité permanente de suivi des sortants de prison (UPSSP), créée au sein de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) en juin 2018, entretient des relations étroites avec les différents services concernés : les services de renseignement, les services de police judiciaire, le Parquet national antiterroriste, les juges d'application des peines terroristes, la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, la direction générale des étrangers en France et les préfetures de zone de défense et de sécurité.

Une réunion de coordination mensuelle nationale permet de :

- s'assurer du suivi envisagé des personnes sortant dans les deux mois suivants, qu'il s'agisse de surveillance ou de mesures de police administrative (par exemple une assignation à résidence, des obligations de pointage, le signalement de déplacements ou de changement de domicile, une expulsion) ;
- actualiser le fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) ;
- s'assurer de l'information des groupes d'évaluation départementaux (GED) au sein des préfetures concernées.

Source : Direction générale de la sécurité intérieure

ii. Les résultats encourageants du programme PAIRS

Après l'adoption de la loi du 3 juin 2016⁽¹⁾, instaurant des mesures permettant de contraindre une personne placée sous main de justice à respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté, un premier programme expérimental a été lancé : le programme « recherches et interventions sur les violences extrémistes » (RIVE). De 2016 à 2018, vingt-deux personnes ont été prises en charge dans ce cadre, en moyenne cinq heures par semaine et par personne. Selon M. Marc Hecker, directeur de la recherche et de la valorisation de l'Institut français des relations internationales (IFRI), chercheur au Centre des études de sécurité de l'IFRI, « *le résultat a été jugé plutôt positif et encourageant puisqu'à l'issue, aucun cas de récidive terroriste n'a été rapporté* ».

Cette expérimentation a ensuite fait l'objet d'une triple expansion, grâce à un nouvel appel d'offre : extension géographique, nouvelle possibilité d'hébergement – largement utilisée aujourd'hui – et flexibilité de la prise en charge en fonction des besoins des individus, conduisant à proposer entre trois et vingt

(1) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

heures de suivi hebdomadaires. Le Groupe SOS ayant remporté l'appel d'offre, il a lancé le programme PAIRS, que l'IFRI a été chargé d'évaluer. Cette évaluation a été transmise à la direction de l'administration pénitentiaire en 2020.

Aujourd'hui, le PAIRS est développé dans quatre villes : Lille, avec vingt-cinq places, Lyon, avec vingt-cinq places, Marseille, avec vingt-cinq places, et Paris, avec cinquante places.

L'évaluation du programme PAIRS par l'IFRI

Propos de M. Marc Hecker, directeur de la recherche et de la valorisation de l'IFRI, recueillis lors de son audition du 21 octobre 2021

En pratique, les activités de ce programme sont de plusieurs ordres : entretiens classiques psychologiques réalisés en binômes, visites à domicile, parfois sans préavis, activités à vocation professionnalisante, activités liées à la religion, avec notamment des médiateurs qui accompagnent les individus à la mosquée, discutent avec eux des prêches, les accompagnent dans les librairies islamiques pour observer quels ouvrages les intéressent et discuter des concepts qu'ils contiennent, débats interreligieux avec des intervenants issus d'autres religions, et enfin activités récréatives en apparence mais qui reposent en fait sur une logique de détection ou de prévention de la radicalisation – pratique du sport, visites de musées, etc.

Le bilan global est assez encourageant. On ne compte aucun cas de récidive terroriste parmi les TIS pris en charge. Lorsque j'ai achevé mon étude il y a un an, on dénombrait 64 TIS suivis en post-sentenciel, dont aucun n'avait été incarcéré pour un fait terroriste. On déplorait à l'époque un seul cas de réincarcération, liée à des affaires de stupéfiants et non de radicalisation. Les choses sont plus compliquées pour les RAD et les DCSR, dans la mesure où les cas de réincarcération sont beaucoup plus nombreux, mais, jusqu'à présent, ils ne sont pas liés à un problème de radicalisation – exception faite d'un seul cas –, mais à des questions de récidive criminelle plus classique.

J'ai identifié six difficultés dans la mise en œuvre de ce programme, que je listerai brièvement. La première est liée à la situation de marché public. En 2018, le changement de prestataire s'est traduit par une rupture du suivi, entraînant un problème majeur. Ainsi, les TIS suivis par un psychologue ont vu leur suivi psychologique s'arrêter du jour au lendemain et ont été contraints à le reprendre avec d'autres professionnels. La deuxième difficulté est un déficit d'outils d'évaluation du risque de la récidive. La troisième est un besoin de formation du personnel, lequel, pour partie, n'est pas spécialiste des questions de radicalisation. La quatrième est l'importance du turn-over parmi le personnel du programme, même si l'on se dirige actuellement vers une stabilisation. La cinquième est la friction de cultures entre différentes institutions, à savoir la culture sociale des personnels du programme, la culture du contrôle du ministère de la Justice et la culture de surveillance du ministère de l'Intérieur. Enfin, la sixième difficulté identifiée est l'interruption du programme pour les bénéficiaires en pré-sentenciel lorsqu'ils sont condamnés puisque, je ne l'ai pas encore mentionné, ce programme s'adresse certes à des sortants de prison, mais aussi à une minorité de bénéficiaires en pré-sentenciel, qui débutent un travail de réinsertion et qui, s'ils vont en prison, voient leur prise en charge interrompue, ce qui induit des questions sur la continuité du suivi en détention ainsi qu'un sentiment de frustration et de colère chez ces personnes, entraînant potentiellement un effet contre-productif en les radicalisant d'avantage.

Source : M. Marc Hecker, directeur de la recherche et de la valorisation de l'IFRI, audition du 21 octobre 2021

Face à la hausse des libérations de détenus incarcérés pour des faits de terrorisme et de détenus identifiés comme radicalisés, il semble important de continuer à déployer le programme PAIRS.

iii. Le retour des djihadistes français : un défi pour nos prisons

Ce sujet n'a pas été directement évoqué au cours des travaux de la commission d'enquête. Il constitue toutefois un enjeu important concernant la prise en charge de la radicalisation dans notre pays pour les années à venir.

Selon le rapport d'activité 2019-2020 de la délégation parlementaire au renseignement : *« Parmi les Français partis rejoindre Daech en Irak ou en Syrie, ceux revenus sur le territoire français ont fait l'objet d'une judiciarisation systématique à leur retour qui s'est accompagnée, pour certains d'entre eux, d'une incarcération.*

« Les services de renseignement estiment qu'environ 200 ressortissants français se trouveraient encore détenus par les forces kurdes dans le nord-est de la Syrie. La question de leur possible retour en France représente un défi pour notre système carcéral. Ces combattants sont des personnes très aguerries qui ont vécu pendant une longue durée dans une zone de guerre ; elles présentent a priori un niveau de dangerosité bien plus élevé que les autres détenus et nécessitent un suivi spécifique par le renseignement pénitentiaire.

« Le retour des djihadistes français pose trois défis à notre système pénitentiaire :

« – le premier est d'ordre capacitaire ;

« – le deuxième concerne la prise en charge des femmes radicalisées, dont le nombre est en augmentation régulière ces dernières années, au point que davantage de femmes que d'hommes revenant du djihad ont été incarcérées en 2019 [...] ;

« – le troisième est relatif aux mineurs : ils seraient déjà près de 150 à être revenus des zones de combat avec leurs parents, dont une forte majorité est âgée de moins de dix ans. Une circulaire du Premier ministre du 23 février 2018 définit un dispositif de prise en charge spécifique qui s'appuie largement sur le droit commun tout en mettant en œuvre des dispositions innovantes telles que le recours à des mesures de protection de l'enfance et la mise en place systématique d'un bilan somatique et médico-psychologique. » ⁽¹⁾

Concernant la prise en charge des femmes radicalisées, l'administration pénitentiaire a d'ores et déjà procédé à la création d'un QPR à la prison pour femmes de Rennes en septembre 2021 pour une capacité de vingt-neuf places, dont deux de nurserie. Un QER ouvrira d'ici la fin janvier 2022 au centre pénitentiaire de Fresnes.

(1) Sénat – Assemblée nationale, rapport n° 3087 et n° 506 relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2019-2020, Christian Cambon, sénateur,

Parallèlement, une convention relative à l'accompagnement des détenues sujettes au stress post-traumatique a été signée le 2 janvier 2020 avec le Centre Georges-Devereux.

iv. La question de la diffusion de la radicalisation en milieu carcéral

Le milieu carcéral constitue l'un des vecteurs de la diffusion d'idées radicales avec l'augmentation du nombre d'individus incarcérés pour des infractions terroristes en lien avec l'islam radical. Mais ce n'est que l'un des vecteurs et il n'est pas majoritaire.

Une base de données a été constituée par M. Xavier Crettiez, professeur de sciences politiques à Sciences-po Saint-Germain-en-Laye, chercheur au Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), en partenariat avec la MLRV. Elle concerne 353 des 380 hommes TIS et permet donc d'en dresser un portrait statistique détaillé et de décrire le profil des djihadistes incarcérés. Lors de son audition, M. Xavier Crettiez a ainsi été en mesure de déconstruire, sur la base de cette étude plusieurs clichés concernant les détenus terroristes :

« On avance souvent que les individus radicalisés sont des étrangers, ce qui s'avère statistiquement faux, puisqu'il s'agit de Français dans 81 % des cas [...] ».

« Les TIS sont souvent perçus comme d'anciens délinquants qui se seraient reconvertis dans le djihadisme pour se racheter une bonne conscience après une vie de péchés. Ce discours est très présent dans la police mais, très clairement, cela ne correspond pas aux statistiques réalisées : 70 % des TIS ne possèdent en effet aucun dossier de mineur délinquant et 57 % d'entre eux n'ont aucun passé criminel. Parmi les personnes ayant un passé criminel, 25 % des faits sont des atteintes aux personnes ou des poly-infractions. Seules 4 % de ces personnes ont un passé criminel de type infractions terroristes et 2 % des antécédents de grande criminalité organisée. »

La grande majorité des djihadistes n'ont donc pas eu de parcours délinquant avant leur passage à l'acte ; ils ne sont donc pas radicalisés en prison. Selon Xavier Crettiez : *« La socialisation au djihad, c'est-à-dire l'entrée dans la carrière djihadiste peut se faire de cinq façons différentes : socialisation amicale, familiale, militante dans des associations de type Frères musulmans ou autres, institutionnelle, en particulier culturelle dans les mosquées ou les clubs sportifs, et virtuelle, via internet. Il apparaît de façon très nette que la socialisation virtuelle est aujourd'hui largement dominante ».*

Toutefois, il demeure que l'incarcération peut avoir des effets sur la radicalisation. D'une part, elle peut permettre la structuration de réseaux et d'autre part elle peut favoriser la constitution d'un capital culturel militant. Les recherches de M. Farhad Khosrokhavar montrent que la détention renforce les sentiments de frustration sociale, de victimisation et accentue le ressentiment et parfois la rupture

avec les institutions : autant de phénomènes qui contribuent à ce que le sociologue qualifie de « sur-radicalisation »⁽¹⁾.

En conclusion, si le risque de prosélytisme en milieu carcéral existe et doit continuer d'être pris en compte par l'administration pénitentiaire, il convient toutefois d'en finir avec l'idée fausse que la prison est un foyer de contamination radicale.

v. Garantir des moyens à la hauteur de l'enjeu

D'importants efforts ont clairement été faits ces dernières années pour permettre à l'administration de lutter plus efficacement contre la radicalisation violente. Toutefois, certains personnels de terrain ont alerté la commission sur des moyens trop faibles alloués au renseignement pénitentiaire. En particulier, M. Éric Faleyieux, secrétaire générale de la CFDT pénitentiaire, considère : « *Le premier constat est celui du manque de moyens humains.* » En audition, le même constat a été exprimé par M. Joseph Paoli, secrétaire général national adjoint du Syndicat pénitentiaire des surveillants (SPS).

Les exemples donnés sont concrets. Selon M. Éric Faleyieux : « *À la cellule interrégionale du renseignement pénitentiaire de Strasbourg, un seul officier se charge de la sécurité pénitentiaire des vingt-trois établissements que compte la région Grand Est* », alors que les sujets traités sont nombreux : « *trafics en détention, les phénomènes de bandes, la criminalité organisée, les évasions, les détenus dangereux* ».

La création des postes de délégués locaux au renseignement pénitentiaire semble elle aussi rencontrer des difficultés. Si des postes à temps plein ont bien été ouverts, selon M. Éric Faleyieux, les personnels qui y sont affectés « *ne se concentrent pas seulement sur le renseignement pénitentiaire dès lors que l'autorité locale leur confie d'autres missions, comme la gestion des quartiers des arrivants, disciplinaires, d'isolement ou encore la gestion des extractions ou de la prévention du suicide. Ils ont pourtant été nommés en commission administrative paritaire sur des postes entièrement dédiés au renseignement. Lorsqu'ils arrivent dans les établissements, ce n'est pas plus le cas.* » Il fait également le constat d'un manque de moyens techniques, en particulier concernant les logiciels d'exploitation des téléphones dernière génération. Il explique que « *les licences d'exploitation liées aux logiciels n'ont pas encore été validées, ce qui nous empêche de réaliser un travail de qualité* ». Enfin, illustrant ses problématiques avec sa propre situation, il explique qu'« *un délégué interrégional au renseignement pénitentiaire comme moi gère de cinquante à soixante dossiers. En comparaison, nos collègues policiers du renseignement territorial gèrent entre dix et douze dossiers chacun* ».

Au-delà de la question des moyens, se pose également celle de l'évaluation des dispositifs. Selon M. Bruno Domingo, coordinateur d'un programme de recherche de la Fondation Maison des sciences de l'homme (FMSH), université de

(1) Farhad Khosrokhavar, *Radicalisation*, Paris, éditions de la FMSH, 2014.

Toulouse, les outils d'évaluation « *ne sont pas encore tout à fait formalisés, acceptés ni considérés comme légitimes dans l'espace administratif pour assurer l'estimation du niveau de dangerosité ou des capacités de réinsertion des personnes* ». L'évaluation est nécessaire pour mieux adapter nos méthodologies et mieux calibrer les moyens devant être affectés à cette problématique. Depuis 2017, nous disposons d'un recul important sur la question de la prise en charge de la radicalisation en milieu pénitentiaire et un travail d'évaluation devrait pouvoir être systématisé.

Proposition n° 11

Cinq ans après le déploiement par l'administration pénitentiaire des quartiers d'évaluation de la radicalisation et des quartiers de prévention de la radicalisation, conduire une évaluation globale de la prise en charge de la radicalisation en milieu pénitentiaire.

*

* *

Au cours des vingt dernières années, l'administration pénitentiaire a, de toute évidence, fait montre de très importantes capacités d'adaptation. Les effectifs de personnels pénitentiaires ont été considérablement augmentés, en particulier au sein des services de probation et d'insertion. Si la politique de ressources humaines semble avoir pris la mesure des enjeux, des progrès restent toutefois encore à accomplir pour renforcer notre secteur pénitentiaire et mieux valoriser les agents qui y travaillent.

Les travaux de la commission d'enquête se sont concentrés sur deux publics spécifiques : les détenus mineurs et les détenus radicalisés. Dans les deux cas, l'administration pénitentiaire a réalisé de profondes transformations afin d'adapter sa prise en charge avec la création des établissements pénitentiaires pour mineurs à partir de 2008 et la mise en place des QER et des QPR à partir de 2017.

Un défi demeure toutefois omniprésent : celui de la surpopulation. Car malheureusement, les constats sont toujours les mêmes qu'il y a vingt ans, à l'époque des précédentes commissions d'enquête parlementaires : la surpopulation carcérale demeure massive et chronique dans notre pays.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE – DES MURS : DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE DÉTENTION QUI SE CONFONDENT

Qui a déjà visité une prison sait à quel point les conditions de travail des personnels pénitentiaires sont profondément liées aux conditions de détention. Aussi, quand on améliore les conditions de vie des détenus, on améliore l’outil de travail des surveillants et mécaniquement leurs conditions de travail. Répondre à ces deux enjeux simultanément est donc un double objectif à poursuivre. C’est aussi une double satisfaction quand on y parvient.

I. UNE SURPOPULATION PERSISTANTE QUI A DES CONSÉQUENCES SUR LA VIE EN DÉTENTION

La France dispose d’un parc immobilier pénitentiaire vaste mais surpeuplé. Cette surpopulation est chronique et a des conséquences directes sur les conditions de détention : manque d’hygiène, promiscuité, tensions entre détenus, autant de facteurs qui concourent à la dégradation des conditions de vie en prison, ainsi que sur les conditions de travail des personnels pénitentiaires.

Avant d’entrer dans le détail de ce parc immobilier, votre Rapporteuse soumet à la réflexion, cette remarque de M. Marcelo Aebi, chef du projet *Statistiques pénales annuelles du Conseil de l’Europe* (SPACE) : « *La situation tend-elle à s’améliorer ou à se dégrader ? Encore faut-il se mettre d’accord sur ce que l’on entend par là* ». Tout comme lui, nous nous tiendrons aux sens communs de ces termes : l’« amélioration » correspondrait à une diminution de la population et de la densité carcérales, tandis qu’une « dégradation » signifierait qu’elles augmentent.

A. MALGRÉ UN PARC PÉNITENTIAIRE VASTE, LA FRANCE SE CARACTÉRISE PAR UNE SURPOPULATION CHRONIQUE

1. Un parc immobilier vaste et qui se diversifie

a. Un parc immobilier vaste...

Derrière le mot « prison » se cache en réalité une grande diversité d’établissements, avec des missions bien distinctes. Le patrimoine immobilier de l’administration pénitentiaire existant est aujourd’hui composé de 186 établissements, incluant l’Établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF). Ce parc pénitentiaire, hétérogène et dispersé sur l’ensemble du territoire national, représente plus de 3 450 000 mètres carrés de surface hors œuvre nette ⁽¹⁾,

(1) *Projet de loi de finances pour 2022.*

dont une majeure partie est en propriété domaniale ⁽¹⁾. Selon un calcul effectué par la Cour des comptes, le parc immobilier pénitentiaire représentait, en 2017, une valeur patrimoniale de 7,5 milliards d'euros, soit 75 % de l'immobilier de la justice ⁽²⁾.

Il se répartit de la manière suivante :

– 131 maisons d'arrêt (MA) et quartiers MA situés dans des centres pénitentiaires, accueillant des prévenus à titre principal ⁽³⁾, mais pouvant aussi recevoir des détenus condamnés à une peine inférieure ou égale à deux ans, ou auxquels il reste à subir une peine inférieure à un an ⁽⁴⁾, ainsi que les condamnés en attente de transfèrement ;

– 96 établissements pour peines à destination de l'exécution des peines définitives ⁽⁵⁾, qui se répartissent de la manière suivante :

- 64 centres de détention et quartiers « centre de détention », dont le régime est principalement orienté vers la réinsertion sociale ⁽⁶⁾ ;

- 13 maisons centrales et quartiers maison centrale, soumis à un régime de sécurité renforcé car accueillant des détenus condamnés à une longue peine et présentant une dangerosité élevée ⁽⁷⁾ ;

- 41 centres de semi-liberté et quartiers de semi-liberté, dont l'organisation permet les entrées et sorties des détenus bénéficiant de cette mesure ⁽⁸⁾ ;

- 8 quartiers pour peines aménagés à destination de détenus sans projet de réinsertion dont le reliquat de peines est inférieur à deux ans ⁽⁹⁾ ;

- 55 centres pénitentiaires, qui comprennent au moins deux quartiers de régime de détention différents ;

– le Centre national d'évaluation, présent sur quatre sites, dont les missions sont, d'une part, d'orienter les condamnés et d'élaborer des projets d'exécution de peines, et, d'autre part, d'évaluer la personnalité des détenus condamnés à une peine de réclusion criminelle de plus de quinze ans ainsi que la dangerosité des condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité susceptibles de bénéficier d'une libération conditionnelle ;

(1) Rapport pour avis sur le Projet de loi de finances pour 2021 de M. Bruno Questel.

(2) Cour des comptes, la politique immobilière de la justice, décembre 2017.

(3) Article 714 du code de procédure pénale.

(4) Article 717 du code de procédure pénale.

(5) Article 717 du code de procédure pénale.

(6) Article D 72 du code de procédure pénale.

(7) Article D 71 du code de procédure pénale.

(8) Article D 72-1 du code de procédure pénale.

(9) Article D 72-1 du code de procédure pénale.

– six établissements pénitentiaires pour mineurs ;

– l'Établissement public de santé national de Fresnes.

Parmi ces établissements, 58 sont en gestion déléguée.

De plus, 103 bâtiments accueillent les SPIP, les bâtiments des directions interrégionales ainsi que l'ensemble des autres bâtiments spécifiques : les pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ), les bases pour les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), les bases cynotechniques, les stands de tir ainsi que les centres de formation.

Dans chaque établissement pénitentiaire, il convient aussi de distinguer certains quartiers :

– le quartier d'isolement (QI), destiné à accueillir les détenus qui doivent être séparés du reste de la détention et sont placés à l'isolement sur décision judiciaire ou administrative ;

– le quartier disciplinaire (QD), destiné à accueillir les détenus faisant l'objet d'une sanction disciplinaire ou d'un placement préventif en cellule disciplinaire ;

– le cas échéant, le QER ou le QPR, sachant qu'il existe actuellement trois QER ⁽¹⁾ et six QPR ⁽²⁾, un QER pour femmes devant ouvrir en janvier 2022 au centre pénitentiaire de Fresnes et un QPR pour femmes ayant ouvert en septembre 2021 au centre pénitentiaire pour femmes de Rennes.

b. ... et en voie de diversification

De nouveaux quartiers, orientés vers la réinsertion, sont apparus récemment.

Il en est ainsi des quartiers courtes peines, des quartiers nouveau concept ou encore des établissements à réinsertion active ⁽³⁾. Ces structures, plus souples, sont à destination des détenus pour courtes peines ne présentant pas de risques de dangerosité particulière ⁽⁴⁾. Ces établissements sont orientés vers la réinsertion et bénéficient d'un dispositif de sécurité allégé.

En outre, a été décidé la création de 2 000 places de structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) ⁽⁵⁾. Situées en agglomération, ces unités visent à préparer la sortie grâce à des formations professionnelles ou encore en

(1) Fleury-Merogis, Osny et Vendin-Le-Vieil.

(2) Lille-Annoeullin, Paris-La Santé, Condé-sur-Sarthe, Aix-Luynes, Nancy et Bourg-en-Bresse.

(3) Jean-Philippe Duroché et Pierre Pédron, Droit pénitentiaire – 4^e édition, Vuibert, août 2019.

(4) Rapport annexé à la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines.

(5) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

favorisant l'autonomisation, pour les condamnés à des peines de moins d'un an ou des condamnés à des longues peines qui finissent leur temps de détention.

Enfin, des quartiers de confiance, ou modules respect, ont été mis en place à partir de 2017. Dans ces quartiers, des détenus volontaires s'engagent à respecter des règles de bonnes conduites et de socialisation en échange d'une plus grande liberté d'aller et de venir. Les personnes détenues passent un contrat avec le chef d'établissement : ce rapport contractualisé individuel entre l'établissement et la personne détenue permet de formaliser les conditions d'intégration et d'exclusion du dispositif pour le détenu. Votre Rapporteur a pu visiter celui mis en place au sein du centre pénitentiaire de Paris-la Santé.

CARTE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES EN FRANCE (DÉCEMBRE 2020)

L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE



Source : Ministère de la justice

Au total, la France disposait d'une capacité d'accueil en prison de 61 080 places en 2020, contre 85 049 en Angleterre et Pays de Galles et 73 008 en Allemagne ⁽¹⁾.

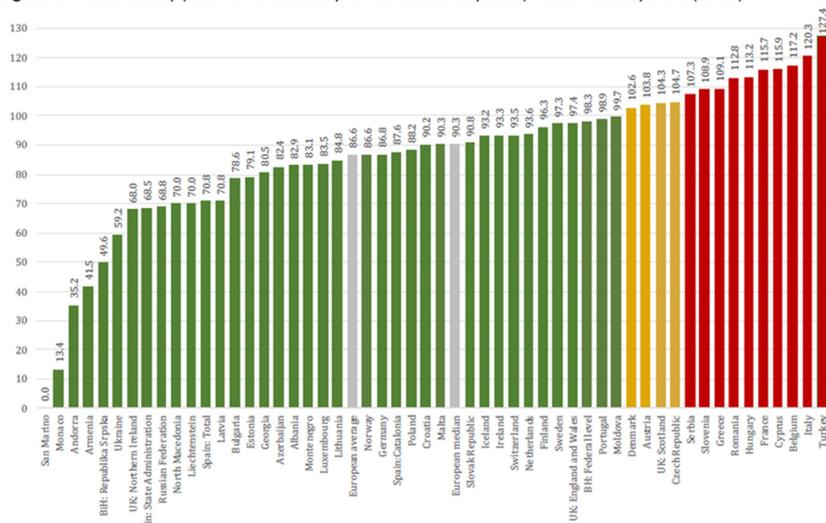
2. Mais une surpopulation chronique

a. La France se démarque par sa densité carcérale

Définie par un nombre de personnes détenues supérieur au nombre de places disponibles dans les établissements pénitentiaires, la surpopulation carcérale est chronique en France. Selon les données recueillies par le Conseil de l'Europe ⁽²⁾, avec une densité de 115,7 détenus pour 100 places de détention au 31 janvier 2020, contre une médiane européenne de 90,3, la France se démarque des autres pays européens, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

DENSITÉ EN PRISON, COMPARAISONS EUROPÉENNES

Figure 9. Prison density (number of inmates per 100 detention places) on 31st January 2020 (N=51)



Source : Conseil de L'Europe (Annual Penal Statistics on Prison Populations)

En Europe, la France est ainsi en cinquième position en partant de la fin, devant la Turquie, Chypre, l'Italie et la Belgique. Comme l'a indiqué M. Laurent Ridet, directeur de l'administration pénitentiaire, lors de son audition par la commission d'enquête, la surpopulation carcérale constitue un « *mal endémique et structurel qui nécessite un effort continu en termes d'investissement* » ⁽³⁾.

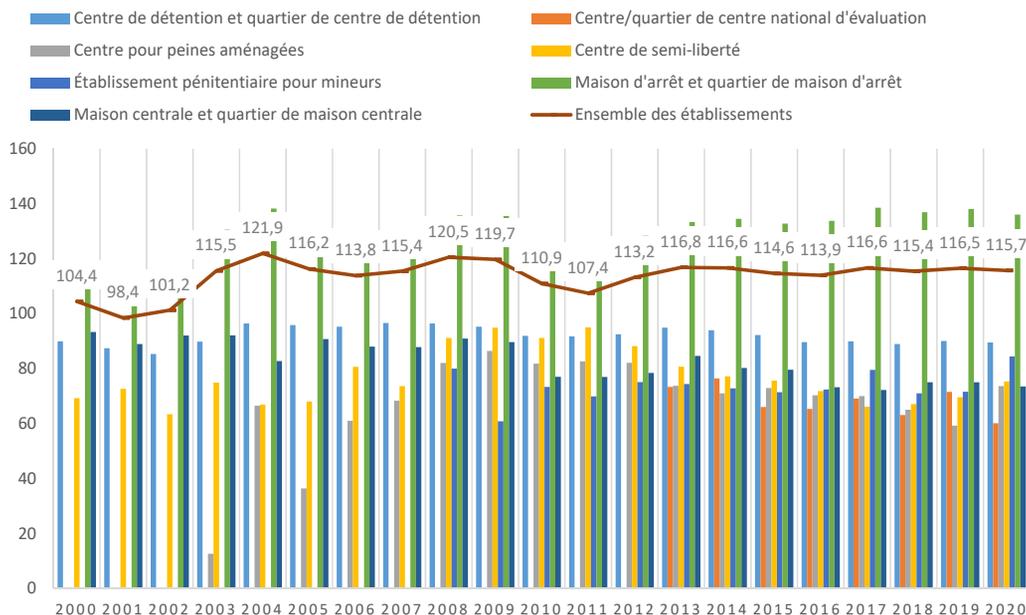
(1) Audition de Prison Insider, 21 octobre 2021.

(2) Marcelo F Aebi et Mélanie M Tiago, Prisons and Prisoners in Europe 2020 : Key Findings of the SPACE I report (2021)

(3) Audition du 16 septembre 2021.

Cette situation est permanente, et concerne principalement les maisons d'arrêt et quartiers de maisons d'arrêt, comme le montre le graphique ci-dessous présentant l'évolution, depuis vingt ans, de la population carcérale.

ÉVOLUTION DE LA DENSITÉ CARCÉRALE (POUR 100 PLACES)



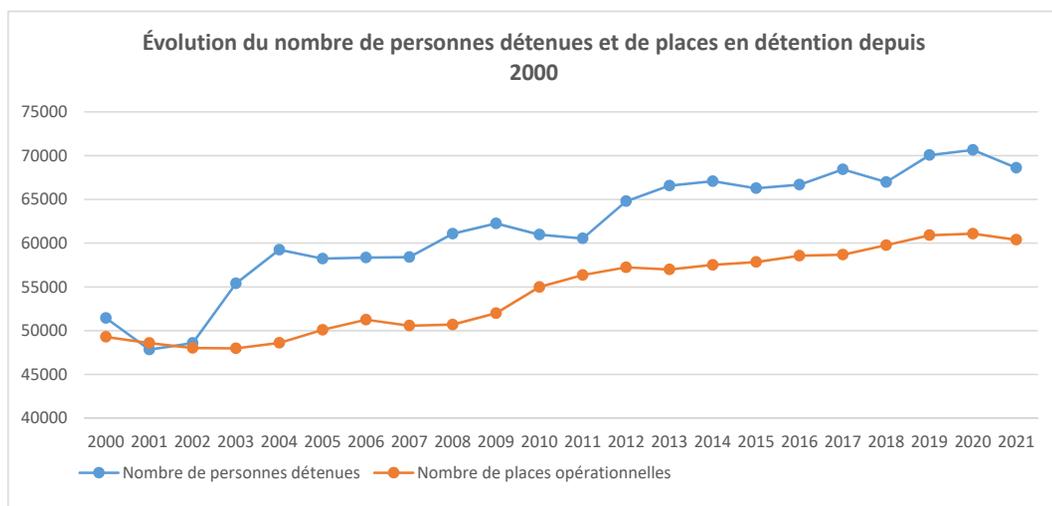
Source : Ministère de la justice (2021)

Dans son rapport de 2016 sur la surpopulation pénitentiaire ⁽¹⁾, M. Jean-Jacques Urvoas, alors garde des Sceaux, montrait que si, entre 1990 et 2016, 40 600 places de prison avaient été construites, contre 14 500 entre 1900 et 1986, ces constructions n'avaient pas résolu le problème de la surpopulation. Au 1^{er} août 2021, la France ne disposait que de 60 388 places opérationnelles ⁽²⁾ pour 68 301 détenus ⁽³⁾. **Le graphique ci-dessous montre que le nombre de places opérationnelles dans les établissements pénitentiaires a presque toujours été inférieur au nombre de détenus depuis 2000.**

(1) Jean-Jacques Urvoas, En finir avec la surpopulation carcérale, rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, septembre 2016.

(2) Les places opérationnelles sont les places effectivement prêtes à accueillir un détenu (hors travaux ou indisponibilité).

(3) 83 098 personnes écrouées.



Ainsi, au 1^{er} novembre 2021 ⁽¹⁾, sur les 69 812 personnes détenues, 38 554 se trouvaient dans des structures avec un taux d’occupation supérieur ou égal à 120 %, dont 16 484 dans des établissements avec une densité d’occupation supérieure ou égale à 150 %. Le nombre de détenus en surnombre était de 13 188, soit 19 % des détenus. La densité carcérale des maisons d’arrêt et quartiers maisons d’arrêt était de 136,3 %, près des deux-tiers de ces structures affichaient une densité carcérale supérieure à 160 % et le nombre de détenus en surnombre, parmi le nombre de détenus, était de 27 %.

TAUX D’OCCUPATION SELON LE TYPE D’ÉTABLISSEMENT

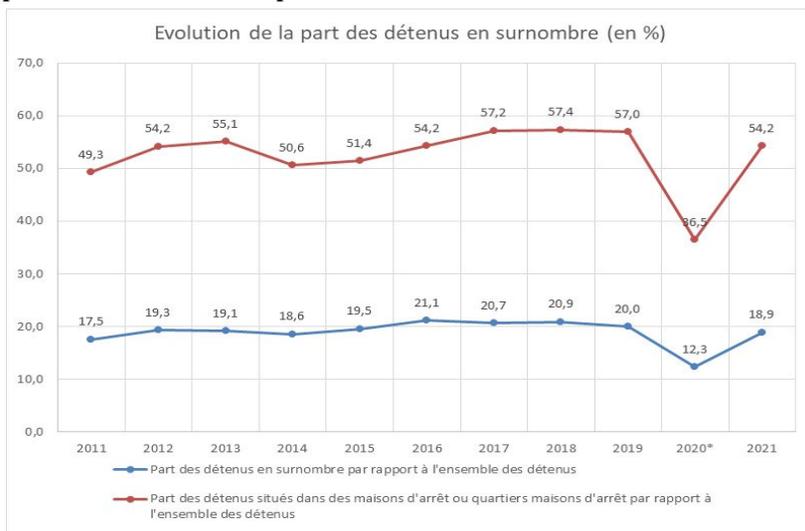
au 1^{er} janvier 2021

Type d’établissement	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes détenues	Densité (%)
Centre de détention et quartier centre de détention	20 148	17 581	87,3
Centre et quartier de centre national d’évaluation	169	76	45,0
Centre pour peines aménagées	611	343	56,1
Centre de semi-liberté	1 439	797	55,4
Établissement pénitentiaire pour mineurs	1 151	737	64,0
Maison d’arrêt et quartier de maison d’arrêt	34 754	41 507	119,4
Maison central et quartier de maison centrale	2 227	1 593	71,5
Établissement public national de santé nationale	84	39	46,4

Source : Direction de l’administration pénitentiaire

(1) Dernières statistiques publiées par le ministère de la justice.

Ainsi, la part de détenus en surnombre parmi l'ensemble des détenus est passée de 17,6 % en 2011 à 18,9 % en 2021. Alors que 48 % des détenus se trouvaient dans des maisons d'arrêt ou quartiers maisons d'arrêt dont la densité était supérieure à 120 % en 2011, ce taux atteint 54 % en 2021. Comme l'ont indiqué les membres du projet SPACE ⁽¹⁾, cette surpopulation est corrélée à la part importante de détenus n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation définitive : les établissements les plus touchés par la surpopulation sont ceux où l'on trouve des personnes en détention préventive.



* : effets spécifiques de la crise sanitaire

Source : Ministère de la justice (Mesure de l'incarcération, 2021)

Dans le détail, selon les éléments fournis par la direction de l'administration pénitentiaire, **vingt-quatre maisons d'arrêt ou quartiers maisons d'arrêt subissent des situations chroniques de surpopulation importantes ⁽²⁾** avec des taux d'occupation moyen sur la période pré-crise sanitaire dépassant 170 %. Il est à noter que les maisons d'arrêt de Nîmes et de La-Roche-sur-Yon, ainsi que le quartier maison d'arrêt de Faa'a Nuutania, ont des taux d'occupation en moyenne supérieurs à 200 %.

En septembre 2021, le nombre de matelas au sol était de 1 281, un chiffre stable hors crise sanitaire ⁽³⁾. Le centre pénitentiaire de Toulouse, à lui seul, en comptabilise 178. Suivent celui de Béziers, avec 70 matelas au sol, puis celui de Baie Mahault, en Guadeloupe, avec 68 matelas au sol et Nouméa avec 61 matelas.

(1) Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe.

(2) Il s'agit des maisons d'arrêt ou quartiers maisons d'arrêt de Bordeaux Gradignan, Auxerre, Béthune, Longuenese, Nice, Toulon-la-Farède, Bois d'Arcy, Nanterre, Villepinte, Fresnes, Meaux-Chauconin, Evreux, Fontenay-le-Comte, La Roche-sur-Yon, Laval, Saint-Brieux, Carcassonne, Foix, Nîmes, Perpignan, Toulouse-Seysse, Baie-Mahault, Ducos et Faa'a Nuutania.

(3) En raison de la baisse de la population carcérale hébergée.

b. Des raisons structurelles à cette densité

L'inégale répartition de la densité carcérale est, comme le rappelle M. Jean-René Lecerf dans son Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, le résultat de « *l'attention accordée aux établissements pour peines depuis la réforme de 1975 qui leur garantit, sur le territoire hexagonal, un numerus clausus de fait* »⁽¹⁾. Au total, l'augmentation du nombre de places dans le parc immobilier pénitentiaire, qui est passée de 36 815 places en 1990 à 61 080 en 2020, ne s'est pas accompagnée d'une baisse de la densité carcérale.

Comme le rappelle la contrôleur générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), les causes de la surpopulation carcérale sont structurelles en France. Elles résultent d'un durcissement de la politique pénale, d'une augmentation du taux de réponse pénale et d'un recours accru à l'emprisonnement par les juges. Selon le rapport de 2016 précité de M. Jean-Jacques Urvoas, le durcissement de la législation pénale, notamment l'introduction des peines planchers par la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, « *s'est donc naturellement accompagné d'une sévérité accrue des décisions de justice, en résonance avec des attentes de la société* »⁽²⁾.

La prétendue indulgence, ou le soi-disant laxisme, des juges semblent dès lors devoir être remis en cause. En 2018, 101 431 peines d'emprisonnement fermes ont été prononcées contre 76 786 en 2000⁽³⁾. Hors crise sanitaire, la surpopulation carcérale n'a cessé de croître. La section française de l'OIP, dans un document remis à la commission d'enquête, pointe, en outre, l'augmentation de la détention provisoire, en raison du recours accru à cette mesure et à un allongement des délais avant jugement. Au 1^{er} octobre 2021, près de 28 % de la population carcérale est en attente de jugement. Enfin, la durée moyenne de détention est passée de 5,8 mois en 1982 à 10,7 mois en 2019.

PART DES PREVENUS PARMIS LES ÉCROUÉS

Année (au 1^{er} janvier)	Nombre de personnes sous écrou	Part des prévenus parmi les écroués
2010	66 089	23,3 %
2011	66 975	23,4 %
2012	73 780	22,1 %
2013	76 798	21,4 %
2014	77 883	21,3 %
2015	77 291	21,4 %
2016	76 601	23,7 %
2017	78 786	24,7 %
2018	79 785	24,8 %
2019	81 250	25 %
2020	82 860	25,4 %
2021	75 021	23,8 %

Source : direction de l'administration pénitentiaire

(1) Jean-René Lecerf, *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire*, 2017.

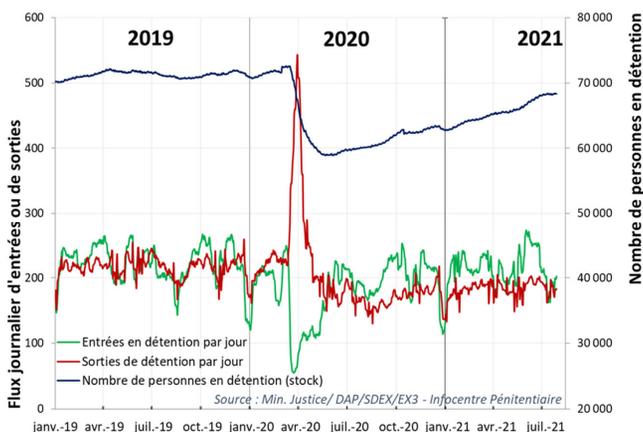
(2) Jean-Jacques Urvoas, En finir avec la surpopulation carcérale, *rapport au Parlement sur l'encellulement individuel*, 20 septembre 2016.

(3) INSEE, *Tableau de bord de l'économie française*, édition 2020.

Sans doute centrale dans la lutte contre la surpopulation carcérale, la question de la détention provisoire fera l'objet d'une analyse spécifique.

Les conséquences de la crise sanitaire sur la population carcérale

La population carcérale a connu une chute brutale lors de la crise sanitaire : du 16 mars à juin 2020, le nombre de personnes détenues a baissé de 18 % en raison d'une hausse du nombre de sorties de détention et d'une baisse du nombre d'entrées.



Selon la DAP, la crise sanitaire a eu un effet « catalyseur » sur la mise en application de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ⁽¹⁾ concernant les aménagements de peines. Ainsi, les libérations conditionnelles et la détention à domicile sous surveillance électronique ont augmenté significativement.

Cependant, à partir de juin 2020, le nombre moyen d'entrées par jour augmente régulièrement pour atteindre des niveaux équivalents à ceux observés en 2019. En conséquence, le nombre de personnes détenues augmente régulièrement depuis juin 2020.

Or la surpopulation est un frein majeur à la mise en œuvre des mesures sanitaires et au respect des gestes barrières et amplifie les risques de contamination et de diffusion du virus. Dans les établissements ayant un taux d'occupation de moins de 80 %, la moyenne du taux de détenus contaminés par la covid-19 est de 3,1 %, tandis que cette moyenne s'établit à 4,2 % pour les établissements dont le taux d'occupation se situe entre 80 et 130 % et grimpe à 7,5 % pour les établissements avec un taux d'occupation supérieur à 130 % ⁽²⁾.

(2) Assemblée nationale, Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2022, Bruno Questel

Source : direction de l'administration pénitentiaire

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

(2) Assemblée nationale, Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2022, Bruno Questel rapporteur

B. LA SURPOPULATION A DES CONSÉQUENCES SUR LES CONDITIONS DE DÉTENTION EN PRISON

1. Les prisons françaises font face à des conditions de détention particulièrement difficiles

Comme l'a analysé la CGLPL dans un rapport de 2018, « *loin de la simple privation du droit d'aller et venir, la peine de prison infligée à des personnes que l'on enferme dans des cellules dégradées et suroccupées perd son sens, voire se révèle contre-productive* »⁽¹⁾. En effet, la surpopulation détériore les conditions de détention, multiplie les violences qu'elle génère, remet en question la qualité des soins ou fait obstacle aux dispositifs de réinsertion.

a. Un principe d'encellulement individuel jamais respecté

Le principe de l'encellulement individuel a été introduit par la loi du 5 juillet 1875 et réaffirmé à l'article 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009⁽²⁾.

Ce régime, longtemps qualifié de « philadelpheien » ou « pennsylvanien », consistait en un isolement cellulaire de jour comme de nuit et était réservé à tous les prévenus et aux condamnés à des peines inférieures ou égales à un an. En dehors d'une courte promenade quotidienne dans un préau cellulaire, les détenus soumis à ce régime ne quittaient pas leur cellule et portaient une cagoule pour tout déplacement. Ce régime, dur à supporter, avait pour vocation d'isoler totalement le détenu pour faciliter son amendement et éviter la corruption entre détenus.

Le principe de l'encellulement individuel répond aujourd'hui à une autre préoccupation, celle de la dignité des conditions de vie en prison. Les règles pénitentiaires européennes, ensemble de prescriptions publiées par le Conseil de l'Europe, rappellent que « *chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus* »⁽³⁾. Ainsi une « *cellule doit être partagée uniquement si elle est adaptée à un usage collectif et doit être occupée par des détenus reconnus aptes à cohabiter* »⁽⁴⁾.

Ce principe a été repris en France dans le code de procédure pénale de 1958. Comme l'a rappelé M. Jean-René Lecerf lors de son audition, le principe de l'encellulement individuel a fait débat au moment des discussions autour de la loi pénitentiaire de 2009. En effet, « *le gouvernement et l'Assemblée nationale inclinaient à remplacer le principe d'encellulement individuel par celui de l'encellulement collectif. Les raisons qui avaient été avancées par les gardes des sœurs successives, Mme Rachida Dati puis Mme Michèle Alliot-Marie, reposaient sur le fait que le principe existait depuis 1874 mais n'avait jamais été appliqué, si ce n'était, en quelque sorte, pour ridiculiser le pouvoir du Parlement. Le Sénat était*

(1) CGLPL, « *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale* », 2018.

(2) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(3) Règle 18.5.

(4) Règle 18.6.

quant à lui franchement opposé à ce changement car, même si le principe d'encellulement individuel n'était pas appliqué, sa simple existence permettait de limiter un certain nombre d'abus. Nous n'avons jamais été, les uns comme les autres, des ayatollahs de l'encellulement individuel. Certaines situations imposent effectivement que l'on y déroge. Mais nous étions convaincus que la dignité exigeait le maintien de ce principe et que l'on tente d'en faire une plus grande réalité ». Ainsi, malgré l'adoption de la loi de 2009, réaffirmant le principe d'encellulement individuel, il n'a jamais été réellement appliqué et un moratoire sur la question s'applique depuis. Au 1^{er} novembre 2021, le taux d'encellulement individuel des 83 558 personnes écrouées n'était que de 42,6 %⁽¹⁾. Il semble difficile, à brève échéance, de parvenir à atteindre les objectifs fixés par la loi. Le respect de l'encellulement individuel varie beaucoup selon le type de prison : d'après les réponses des établissements au questionnaire de votre Rapporture, 100 % des détenus en maison centrale sont en cellule individuelle, contre seulement 13,5 % en maison d'arrêt⁽²⁾.

Pour la CGLPL, il existe, de manière structurelle, « une inadéquation entre la capacité d'hébergement prévue à l'origine » de la construction des établissements pénitentiaires, même les plus récents, et « l'évolution du nombre de personnes incarcérées ». Le rapport de visite du centre pénitentiaire de Béziers, ouvert en 2009, montre que dès son ouverture la quasi-totalité des cellules individuelles de la maison d'arrêt étaient équipées d'un second lit⁽³⁾. Au 1^{er} août 2021, le centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses, qui dispose d'une capacité opérationnelle de 644 places, comptabilisait 449 détenus en surnombre et 172 matelas au sol, pour un taux d'occupation de 169,7 %. Le modèle français de cellule individuelle standard, développé par les programmes de construction depuis les années 1970, d'au moins 9 mètres carrés, en tenant compte des espaces sanitaires, correspond bien aux standards développés par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), cependant l'occupation collective de ces cellules individuelles, caractéristiques des maisons d'arrêt, fait en réalité vivre les détenus en deçà du minimum d'espace vital.

b. Les conséquences graves de la surpopulation carcérale sur les conditions de détention

La surpopulation carcérale ne permet souvent pas de respecter les séparations prescrites par le code de procédure pénale, qu'il s'agisse de séparer les personnes condamnées définitivement des personnes en détention provisoire, ou encore des différents profils de détenus. Pour la CGLPL, ces conditions compromettent les objectifs de prévention de la récidive et de réinsertion et peuvent favoriser des tensions et violences entre détenus.

(1) Ministère de la justice, *Mesure de l'incarcération*, décembre 2021.

(2) Voir les données issues de ce questionnaire envoyé aux établissements pénitentiaires en annexe du présent rapport.

(3) Rapport de visite, mars 2015.

La surpopulation carcérale induit des conditions indignes de détention. Selon le Conseil d'État, dans un arrêt rendu le 30 juillet 2015, le non-respect du principe de l'encellulement individuel dont témoigne la sur-occupation des cellules dans des conditions de vie dégradées « *qu'aggravent encore la promiscuité et le manque d'intimité qu'elles engendrent exposent les personnes qui y sont soumises à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave à une liberté fondamentale* ».

La promiscuité dans des cellules surchargées et dégradées nuit, de plus, particulièrement à l'intimité. Ainsi, dans une cellule de neuf mètres carrés, outre les lits, les détenus disposent généralement d'une table, d'étagères, de chaises et d'une armoire. Ce mobilier est particulièrement inadapté si cette cellule est occupée par trois personnes, et rapidement encombrés. L'absence de meuble de rangement individuel est souvent à l'origine de tensions entre codétenus, « *que ce soit pour des raisons d'encombrement de la cellule ou de suspicions de vol* »⁽¹⁾. Par ailleurs, les sanitaires en cellule sont souvent isolés par un petit muret ou une cloison n'atteignant pas le plafond, pour permettre aux surveillants de pouvoir voir le détenu à tout moment. En situation d'encellulement collectif, cette organisation est susceptible d'entraîner du bruit et des odeurs intimes dans l'unique pièce. Il faut ajouter l'absence d'aération suffisante en été et la faible isolation en hiver, ainsi que la surutilisation du matériel. L'ensemble de ces facteurs concourt à un manque flagrant d'hygiène pouvant favoriser la prolifération de nuisibles dans les cellules. Selon le témoignage d'un détenu de la maison d'arrêt de Basse-Terre en 2017 recueilli par la CGLPL, « *nous sommes trois dans une cellule. Je dors au sol dans des locaux vétustes à moins d'un mètre d'une poubelle. La nuit, je suis réveillé par des cafards qui me marchent dessus* ».

À titre d'illustration, le centre de détention de Bédénac et le centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses ont fait récemment l'objet de visites de la part des équipes du CGLPL. La deuxième visite du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses, réalisée en juin 2021, a ainsi donné lieu, selon un document remis à la commission d'enquête, « *au constat d'un nombre important de dysfonctionnements graves qui permettent de considérer que les conditions de vie des personnes détenues au sein de cet établissement sont indignes* ». La surpopulation dramatiquement élevée de l'établissement – 186 % d'occupation pour le quartier maison d'arrêt des hommes et 145 % pour le quartier maison d'arrêt des femmes au moment du contrôle ; près de 200 matelas au sol au centre pénitentiaire (soit presque le quart du nombre de matelas au sol pour l'ensemble des établissements en France) affecte tous les aspects de la détention. La CGLPL a ainsi recommandé de mettre en place des mesures urgentes concernant la surpopulation pénale, la rénovation des cellules, la désinfection et l'accès aux soins somatiques de cet établissement.

La situation est particulièrement inquiétante dans les outre-mer, en particulier les établissements visités de Nouméa, en Nouvelle-Calédonie, et de Rémire-Montjoly, en Guyane. Ces rapports font état de conditions de détention

(1) Rapport CGLPL, *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale*, 2018.

indignes, d'hébergement précaire voire insalubre et d'un climat de violence extrême « *dans un contexte d'inactivité généralisée des détenus* ».

Comme en a témoigné Mme Dominique Simonnot, contrôleuse générale des lieux de privation de liberté, lors de son audition par la commission d'enquête, les problèmes d'hygiène sont importants dans les prisons en France. « *Lors de ma première visite dans une prison, j'ai éprouvé le choc carcéral. J'ai alors compris ce que représentait la situation de trois personnes encellulées dans 4,3 mètres carrés, compte tenu de la place prise par les équipements. J'ai entendu des hommes nous raconter que quand l'un allait aux toilettes, ses codétenus devaient augmenter le volume de la télévision. Un autre nous racontait attendre que ses codétenus se rendent en balade pour aller aux toilettes. À la prison de Seysses, occupée à 180 %, les détenus faisaient leurs besoins dans des seaux en raison de l'indisponibilité des toilettes. Nous recevons des lettres de détenus qui se disent terrorisés en raison des importantes infestations de cafards dans les cellules. Certains détenus dormant sur le sol nous racontent qu'ils se calfeutrent la nuit dans leurs draps et se bouchent leurs oreilles avec du papier hygiénique pour se protéger des cafards. Il existe de nombreux exemples en la matière* ». La promiscuité créée par la surpopulation carcérale dégrade les conditions de détention, jusqu'à engendrer des carences importantes en termes d'hygiène et de santé.

Ces exemples extrêmes ne doivent pas être généralisés à l'ensemble du parc pénitentiaire français. Pour autant, il faut reconnaître que, mécaniquement, les prisons surpeuplées ne permettent pas de réunir des conditions de travail idéales pour que les personnels pénitentiaires puissent remplir leur mission de réinsertion. Comme l'a rappelé M. François Jean, secrétaire général adjoint du Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire FSU, « *la surpopulation carcérale, les conditions de détention indécentes, les conditions de travail peu propices à une intervention quantitative pour l'ensemble des personnels pénitentiaires, ne permettent pas un travail de qualité sur la prévention de la récidive. La surpopulation entraîne de facto la dégradation des conditions de détention : promiscuité, offres de travail, de formation, d'activité déjà sous-dimensionnées par la capacité théorique de l'établissement. Les personnels pénitentiaires, dans l'encadrement au quotidien des détenus et dans l'accompagnement et la préparation à la sortie, sont dans l'impossibilité numérique et temporelle de répondre à toutes les demandes* ».

c. La surpopulation, facteur d'augmentation des violences carcérales

i. Des conditions propices aux violences

L'article 44 de la loi pénitentiaire de 2009 dispose que « *l'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique en tous lieux collectifs et individuels* ». Cependant, la surpopulation est souvent un catalyseur d'un climat de détention dégradé. Selon la CGLPL, c'est un facteur de perturbations de l'ordre intérieur notamment en raison de la sur-occupation des cellules et des cohabitations forcées.

Le lien entre la surpopulation et le niveau de violence n'est pas forcément démontrable, mais a été souvent évoqué lors des auditions menées par cette commission d'enquête. Ainsi, les syndicats du personnel pénitentiaire ont pointé le climat de violence engendré par la surpopulation. M. Sègla Blaise Gangbazon, représentant de la Confédération française des travailleurs chrétiens note ainsi que « *la surpopulation et la promiscuité dans les cellules sont vecteurs d'agressions physiques et verbales* ».

L'administration pénitentiaire ne reste pas sans rien faire face à ces réalités. Un plan national et pluriannuel de lutte contre les violences a été construit a été mis en place et sa traduction en détention s'appuie sur trois axes : le repérage (avec notamment le développement de l'appliquatif PRINCE relatif à la remontée des incidents), la prévention (avec le renforcement de la formation des personnels dans ce domaine et la mise en place de campagnes de sensibilisation et de prévention) et la prise en charge (avec la réforme de la procédure disciplinaire et la mise en place d'unités pour détenus violents centrées sur des actions de désengagement de la violence)⁽¹⁾.

S'il demeure difficile d'établir une typologie des causes de la violence, il apparaît que les conditions de détention et les relations carcérales la favorisent. En dehors de la psychologie individuelle des détenus, plusieurs éléments explicatifs permettent de saisir le phénomène de violences⁽²⁾ :

– la peur, qui peut aussi favoriser la non-dénonciation du fait d'une culture de l'omerta ;

– la méfiance, qui imprègne les relations sociales de tous les acteurs de la prison ;

– la promiscuité, en particulier dans les maisons d'arrêt, qui entraîne absence d'espace à soi et cohabitations obligées ;

– l'impuissance liée à la dépendance des personnes détenues en ce qui concerne leur situation judiciaire et leur vie quotidienne, alimentant les frustrations ;

– l'instabilité des règles quotidiennes, qui peuvent être marquées par l'arbitraire.

L'ensemble de ces facteurs est aggravé par la surpopulation.

Dans un rapport sur les violences dans les lieux de privation de liberté, la CGLPL note que les nuisances sonores sont aussi facteur de violences : « *en détention, les constats portent à la fois sur le bruit permanent et sur l'intensité assourdissante du silence de certaines maisons centrales qui créé un sentiment de*

(1) Note de la direction de l'administration pénitentiaire relative à la stratégie nationale de lutte contre la violence en milieu carcéral, 30 avril 2021.

(2) CGLPL, Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, 7 février 2018.

malaise et de déshumanisation. L'excès comme l'absence de bruits variés sont générateurs de violences »⁽¹⁾.

La conception architecturale de certaines cellules peut aussi favoriser les incidents, notamment lors des déplacements des personnes détenues convergeant vers les mêmes lieux. Ces mouvements entraînent des regroupements propices aux trafics ou aux intimidations.

ii. Les violences à l'encontre des personnels et des intervenants extérieurs

● En 2020, selon les données fournies par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), 20 570 faits d'agressions verbales et physiques ont été commis à l'encontre des personnels pénitentiaires, soit une baisse de 10 % par rapport à l'année 2019. Le nombre de violences à l'encontre du personnel enregistre une baisse de 4,5 % entre 2017 et 2020.

Dans 82 % des cas, les violences prennent la forme d'insultes ou de menaces. La DAP recense 3 611 faits de violences de nature physique, soit une sur cinq. Parmi les violences physiques recensées, le personnel a été victime de coups ou de bousculades dans 68 % des cas, de morsures ou crachats dans 15 % et de projections d'objets dans 12 % des cas. Les violences commises au moyen d'une arme ont été relevées dans 4 % des cas recensés.

Ces violences ont lieu en majorité dans les maisons d'arrêt, pour 66 % des cas recensés, ainsi que dans les centres de détention pour 26 % des violences commises sur les personnels. À l'intérieur de l'établissement pénitentiaire, 76 % des incidents ont lieu dans un « autre lieu », qui peut correspondre aux cellules, aux coursives ou encore aux terrains de sport. Les quartiers de détention concentrent 10 % des violences.

En 2020, selon l'administration pénitentiaire, 29 faits de violence ont été signalés à la permanence nationale concernant un intervenant extérieur. Parmi les faits signalés, cinq ont pris la forme de violences verbales, huit étaient des coups portés ou bousculades, quatre des agressions sexuelles, deux des prises d'otages et la dernière consistait en une agression impliquant une strangulation. Dans 71 % des cas, les victimes étaient des membres du personnel médical.

● En 2021, afin de mieux appréhender ce phénomène, des nouvelles modalités de recensement ont été mises en place permettant de préciser les lieux de violences. Ainsi, sur les 971 incidents recensés entre le 1^{er} janvier et le 21 septembre 2021, 47 % ont eu lieu en cellule, 13 % dans les quartiers de détention et 12 % lors des mouvements de réintégration, dont les cours de promenade. Les violences avec arme ou objet sont plus fréquentes en cellule pour 60 % des faits, tout comme les coups ou bousculades (51 % des cas) alors que les crachats sont plus fréquents au quartier de détention (pour 39 % des faits).

(1) CGLPL, Les violences interpersonnelles dans les lieux de privation de liberté, 11 décembre 2019.

Concernant les intervenants extérieurs, on recense, entre le 1^{er} janvier et le 13 septembre 2021, 29 faits de violences : dix agressions verbales, neuf coups portés ou bousculades et cinq agressions sexuelles. 76 % des victimes appartenaient au personnel médical.

iii. Les violences à l'encontre des personnes détenues

● Dans un rapport réalisé en 2019, l'OIP souligne que les violences commises par des personnels pénitentiaires sur des détenus ne sont pas comptabilisées⁽¹⁾. À titre indicatif, le rapport indique qu'en 2018 le Défenseur des droits a traité 250 saisines mettant en cause des personnels de surveillance, dont 62 % concernaient des faits des violences. En deux ans, l'OIP indique avoir reçu près de 200 signalements de ce type de violences. Comme le précise ce rapport, ces données ne sont pas faciles à analyser, mais « *elles témoignent a minima du fait que les violences perpétrées par des personnels pénitentiaires ne sont pas exceptionnelles* ».

Bien sûr, les procédures disciplinaires existent et l'administration pénitentiaire rappelle clairement que toute forme de violence, physique ou verbale de la part des agents pénitentiaires, est interdite et sanctionnée. Selon la DAP, « *dans l'attente de leur passage en conseil de discipline national, les agents sont généralement suspendus provisoirement de leurs fonctions sur le fondement de l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. [...] Dans la plupart des cas, en parallèle de la sanction disciplinaire, les agents sont poursuivis et condamnés pénalement pour le chef de violences commises par une personne dépositaire de l'autorité publique* ».

● Concernant les violences commises entre détenus, selon la direction de l'administration, 9 484 actes de violence ont été commis en 2018, 9 626 en 2019, 8 204 en 2020 et 7 188 sur les trois premiers trimestres de 2021. Le recensement de ces actes repose sur le signalement produit par le personnel de surveillance au moyen de comptes rendus d'incidents. Si le fait est grave, il est signalé à la permanence téléphonique nationale. L'outil statistique de recueil des violences est donc fonction des remontées administratives.

En outre, une part des violences échappe sans doute à toute mesure, car les incidents n'affectant pas gravement l'intégrité physique des détenus ne sont pas ou peu détectés. Selon la CGLPL, « *les violences "discrètes" qui ne laissent pas de marques visibles, et que les victimes craignent de révéler, sont probablement sous-évaluées, dans des proportions mal connues* »⁽²⁾.

(1) OIP – Section française, Omerta, Impunité, opacité, enquête sur les violences commises par des agents pénitentiaires sur les personnes détenues, mai 2019.

(2) CGLPL, Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, 7 février 2018.

Proposition n° 12

Lutter davantage contre les violences commises en détention en développant les statistiques, à l'aide notamment d'enquêtes de victimation auprès de la population carcérale, et en étudiant les facteurs et formes de violences en détention.

● Dénoncer les violences subies en détention peut être compliqué : dans un rapport sur les violences interpersonnelles dans les lieux de privation de liberté, la CGLPL explique que cela suppose « *de rédiger une requête pour obtenir un entretien avec un officier ou un membre de la direction. Or, dans de nombreux établissements pénitentiaires, les personnes détenues se plaignent de ce que leurs requêtes ne sont pas traitées ou ne parviennent pas à leur destinataire. Les contrôleurs constatent fréquemment que les requêtes, quelle qu'elles soient, ne sont pas enregistrées et qu'elles ne reçoivent pas systématiquement de réponse* » ⁽¹⁾.

Les personnes détenues n'ont par ailleurs pas toujours connaissance de leurs droits et des procédures pour les faire valoir. Même si l'accès au droit a beaucoup progressé en détention, avec notamment le déploiement des points d'accès au droit et du réseau des délégués du Défenseur des droits, il semble que saisir la justice pour des faits de violences demeure difficile pour les personnes détenues. Selon l'OIP, « *obtenir justice pour une personne détenue victime de tels agissements relève d'un véritable parcours du combattant : il lui faut d'abord connaître ses droits, pouvoir déposer plainte, étayer les faits par un certificat médical, des témoignages ou des images de vidéosurveillance... autant d'obstacles difficiles et parfois impossibles à surmonter dans l'univers contraint et fermé de la prison* » ⁽²⁾.

Qu'elles soient commises par d'autres personnes détenues ou par des agents pénitentiaires, les violences ne peuvent rester impunies en détention. La prison ne doit jamais être une zone de non droit, votre Rapporteuse insiste sur ce point. Elle rappelle toutefois que la détention est un espace où des tensions peuvent survenir ; il faut en tenir compte pour appréhender ces problématiques avec lucidité et sanctionner les violences.

Pour mieux tenir compte de ces réalités, votre Rapporteuse appelle à simplifier les démarches permettant aux personnes détenues de signaler des violences subies. Elle propose pour cela d'utiliser l'actuel déploiement du numérique en détention et de prévoir, dans la plateforme interne à chaque établissement, un espace dédié au signalement des violences. Il conviendra ensuite d'établir une procédure de traitement de ces signalements en lien avec les autorités compétentes.

(1) Rapport CGLPL, Les violences interpersonnelles dans les lieux de privation de liberté, 11 décembre 2019.

(2) OIP, op. cit.

Proposition n° 13

Dématérialiser les procédures de signalement des violences subies par les personnes détenues, dans le cadre du grand plan numérique déployé en détention.

Autoriser l'accès à ces données au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, aux membres du Parlement et aux bâtonniers.

Faciliter le traitement de ces signalements en lien avec les autorités compétentes.

2. Les normes internationales et européennes de détention ont permis de renforcer le contrôle des établissements pénitentiaires

a. Les normes internationales et européennes ont débouché sur un ensemble de prescriptions concernant la condition digne de détention

Plusieurs conventions internationales relatives au droit pénal, adoptées sous l'égide de l'Organisation des Nations unies, ont reconnu aux détenus un certain nombre de droits. Le pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966 pose le principe du respect de la dignité inhérente à la personne, même en cas de privation de liberté. En outre, le protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, ratifié par la France en juillet 2008, impose aux États de mettre en œuvre un mécanisme de contrôle interne et indépendant des lieux de privation de liberté et de se soumettre aux visites du sous-comité de l'ONU.

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 dispose que « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* », cet article n'admettant aucune dérogation. L'article 25 garantit en outre qu'un individu puisse déposer plainte devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) lors d'une violation de la Convention ou de l'un de ses protocoles additionnels par un État partie. Ce recours individuel supranational ouvert à toute personne, même détenue, a permis d'élargir l'influence européenne sur le droit pénitentiaire.

Depuis l'arrêt Kudla contre Pologne du 26 octobre 2000, la CEDH a admis que l'article 3 était applicable aux conditions de détention⁽¹⁾. Ainsi, il revient à l'État de garantir que les conditions de détention « *ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention* » en s'assurant notamment du bien-être du prisonnier. La jurisprudence de la Cour a aussi permis de dégager des normes européennes sur la dignité des conditions de détention. Ainsi, est exigée une surface minimale de trois mètres carrés de surface au sol par détenu en cellule collective⁽²⁾. Pour la CEDH, les États doivent « *réduire le nombre de personnes incarcérées, notamment en appliquant davantage des mesures punitives non privatives de liberté*

(1) CEDH, Kudla contre Pologne, 26 octobre 2000, arrêt de la Grande chambre

(2) CEDH, Mursic contre Croatie, 20 octobre 2016, arrêt de la Grande chambre.

et en réduisant au minimum le recours à la détention provisoire »⁽¹⁾. Lors de son audition, M. Régis Brillat, secrétaire exécutif du Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), a rappelé que la norme défendue par cet organisme est la suivante, « à savoir une superficie de six mètres carrés pour une cellule individuelle et de huit mètres carrés pour une cellule occupée par deux détenus. La partie toilettes, séparée du reste de la cellule, n'est pas prise en compte dans le calcul de ces superficies ». En cas d'occupation collective, la superficie doit être de quatre mètres carrés par personne supplémentaire⁽²⁾.

La France a par la suite fait l'objet de procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme du fait des conditions de détention. Dans l'arrêt *Canali* de 2013⁽³⁾, la Cour jugeait que les conditions de détention à la prison de Nancy étaient constitutives d'un traitement dégradant du fait de son insalubrité et de sa surpopulation. Cet arrêt fut le premier à s'attaquer aux conditions générales de vie en détention, et non uniquement à la condition particulière d'un détenu⁽⁴⁾. Ainsi, dans l'arrêt *J.M.B et autres contre France* du 30 janvier 2020, la Cour constatait l'indignité de détention dans lesquelles vingt-sept personnes avaient été détenues dans six établissements pénitentiaires : Ducos, Nîmes, Nice, Nuutania, Fresnes et Baie-Mahault, du fait de la vétusté et de l'insalubrité des installations⁽⁵⁾. Pour la Cour, les possibilités restreintes de sortie de cellule et d'accès aux activités offertes aux détenus n'étaient pas de nature à compenser la réduction de leur espace de vie du fait d'une surface disponible par détenu en cellule inférieure à trois mètres carrés⁽⁶⁾. La Cour recommandait alors à la France d'adopter des mesures générales pour garantir des conditions de détention dignes, notamment par la « *résorption définitive de la surpopulation carcérale* ».

b. La prise en compte récente de l'opposabilité des conditions de détention par le juge interne

La Convention européenne des droits de l'homme ainsi que les arrêts de la Cour européenne en découlant sont invocables devant le juge interne et opposables aux autorités publiques. Cependant, les recours devant le juge judiciaire ou le juge administratif se sont longtemps révélés peu effectifs pour les détenus.

Ainsi, dans un arrêt en 2009, la Cour de cassation avait jugé que les mauvaises conditions de détention ne pouvaient être réprimées pénalement⁽⁷⁾. Devant le juge administratif, le mécanisme des référés libérés de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ont permis des avancées. Ainsi, le juge des référés

(1) CEDH, 22 octobre 2009, *Norbert Sikorski contre Pologne*

(2) CPT, *Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT*, décembre 2015.

(3) Cour européenne des droits de l'homme, 25 avril 2013, n° 40119, *Canali contre France*.

(4) Nicolas Ferran, « *Combattre la surpopulation carcérale et l'indignité des conditions de détention. Dans les coulisses d'une « guérilla contentieuse* », in *Revue des Droits de l'Homme*, 2021.

(5) *Ibid.*

(6) Dalloz Actualités, « *Conditions de détention indignes : la France condamnée par la CEDH* », 6 février 2020.

(7) *Crim.*, 20 janvier 2009, n° 08-82 .2007.

du Conseil d'État a ordonné la dératisation et la désinsectisation de la prison des Baumettes dans son ordonnance du 22 décembre 2012 ⁽¹⁾. Comme l'a souligné M. Mathias Guyomar, auteur de cette ordonnance, « *dans les hypothèses où il y aurait des défaillances systémiques de l'administration pénitentiaire, avec un risque soit vital soit au regard de la dignité ou de l'article 3 lato sensu, le juge des référés est désormais armé juridiquement pour pouvoir intervenir en temps utile et de manière la plus efficace possible* » ⁽²⁾. Cependant, ces ordonnances ne peuvent pas contraindre l'administration pénitentiaire à la mise en œuvre de mesures de grande ampleur, mais seulement de prendre des dispositions d'urgence en vue de rétablir, au plus vite, une liberté fondamentale. Comme l'a précisé le juge administratif, dans une autre décision, le juge des référés ne peut ordonner d'autres mesures que celles « *qu'exige le rétablissement à court terme de la salubrité, de la dignité et de sécurité dans les conditions de détention des personnes* » ⁽³⁾. Le juge ne peut ordonner que les « *mesures d'urgence* » susceptibles de sauvegarder « *dans un délai de quarante-huit heures* » la liberté fondamentale en cause ⁽⁴⁾, et ne peut donc prescrire « *des mesures d'ordre structurel reposant sur des choix de politique publique* » ⁽⁵⁾.

L'arrêt J.M.B et autres contre France de 2020 de la CEDH a ainsi rappelé que le juge des référés français ne pouvant exiger des mesures pouvant être mise en œuvre rapidement, il ne s'agissait pas d'une voie de recours compatible avec le caractère intangible du droit protégé par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme en concluait donc à l'absence, en France, d'une voie de recours pour mettre effectivement fin aux conditions indignes de détention, soit aussi une violation de l'article 13 de la Convention consacrant le droit au recours effectif.

Le Conseil constitutionnel a suivi l'avis de la CEDH, enjoignant au législateur français d'assurer aux personnes placées en détention provisoire la possibilité de saisir le juge des conditions de détention contraires à la dignité humaine ⁽⁶⁾. Dans un arrêt du 15 décembre 2020, la Cour de cassation s'est prononcée sur les manières d'examiner les conditions de détention en cas de surpopulation carcérale ⁽⁷⁾. Si la surface personnelle est inférieure à trois mètres carrés hors installations sanitaires alors il existe « *une forte présomption* » de violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Seul un ensemble de facteurs pourraient réfuter cette présomption. D'une part, une limitation courte, occasionnelle et mineure de l'espace personnel. D'autre part, le fait que l'établissement pénitentiaire offre, de manière générale, des conditions de

(1) CE, 22 décembre 2012, OIP-SF.

(2) M. Guyomar, « *Les perspectives d'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État* » in *Défendre en justice la cause des personnes détenues*.

(3) TA Marseille, 10 janvier 2013, OIP SF.

(4) CE, 30 juillet 2015, OIP-SF.

(5) CE, 28 juillet 2017, OIP-SF.

(6) Conseil constitutionnel, 2 octobre 2020, n° 2020-858/859, QPC.

(7) Crim, 15 décembre 2020, FS-P+B+I, n° 20-85.461.

détention décente. Si la surface personnelle est comprise entre trois et quatre mètres carrés, alors d'autres aspects de la détention doivent être pris en considération, tels que l'accès à la lumière et l'air naturels ou des exigences sanitaires et hygiéniques de base, notamment l'accès facilité à des installations leur permettant d'assurer la protection de leur intimité ainsi que la lutte contre la présence d'animaux nuisibles par des moyens efficaces et des vérifications régulières.

La mise en œuvre de cette jurisprudence de la Cour de cassation a entraîné une augmentation du nombre de demande de mise en liberté au titre des mauvaises conditions de détention. Selon des données fournies par la DAP, ce sont principalement les établissements situés dans les ressorts des directions interrégionales des services pénitentiaires de Paris – 43 demandes, Toulouse – 45 demandes, Rennes – 26 demandes et des outre-mer – 101 demandes. Sur l'ensemble des demandes, onze mises en libertés ont été ordonnées par l'autorité judiciaire ⁽¹⁾, neuf dans les outre-mer – dont 8 pour le seul centre pénitentiaire de Faa'a – et 1 dans le DISP de Paris ainsi que dans le DISP de Toulouse, en raison de l'état de santé de chacun des détenus. Sur l'ensemble des DISP, deux transfèrements ont été ordonnés par l'autorité judiciaire.

Le législateur a finalement créé **une nouvelle voie de recours spécifique devant le juge judiciaire** ⁽²⁾. Désormais, l'article 803-8 du code de procédure pénale dispose ainsi que, sans préjudice de la possibilité de saisir le juge administratif statuant en référé, *« toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire en application du présent code qui considère que ses conditions de détention sont contraires à la dignité de la personne humaine peut saisir le juge des libertés et de la détention, si elle est en détention provisoire, ou le juge de l'application des peines, si elle est condamnée et incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté, afin qu'il soit mis fin à ces conditions de détention indignes »*.

Cette nouvelle procédure de saisine du juge judiciaire s'effectue en plusieurs étapes encadrées par des délais courts et précis ⁽³⁾ et qui démarre par une simple requête du détenu, faite au juge qui procède aux vérifications nécessaires. S'il estime la requête fondée, le juge fixe à l'administration pénitentiaire un délai maximum d'un mois *« pour permettre de mettre fin, par tout moyen, à ces conditions de détention »*. À l'issue, s'il n'a pas été mis fin aux conditions indignes, le juge peut décider lui-même :

- soit le transfèrement de la personne dans un autre établissement ;
- soit la mise en liberté immédiate de la personne si elle est en détention provisoire, *« le cas échéant sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique »* ;

(1) Chiffres arrêtés à août 2021.

(2) Loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention.

(3) Dalloz Actualité, « Droit au respect de la dignité en détention : où en est le nouveau recours devant le juge judiciaire ? », 12 octobre 2021.

– soit, si la personne est définitivement condamnée, et si elle est éligible à une telle mesure, un aménagement de peine.

Le chef d'établissement est tenu de prendre toutes dispositions pour informer les détenus de la possibilité de former ce recours ⁽¹⁾.

3. Un contrôle régulier effectué par une pluralité d'acteurs

a. Les autorités administratives indépendantes

i. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 a créé le contrôleur général des lieux de privation de liberté. Son rôle est de contrôler les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités et de mettre en application le protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Le contrôleur général est nommé pour six ans non renouvelables par décret du président de la République, après avis des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il a pour mission de s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, dont les personnes détenues dans des établissements pénitentiaires, et notamment du respect des conditions dignes de détention. S'il peut s'auto-saisir ou être saisi par le Premier ministre, les membres du gouvernement et du Parlement ainsi que les autres autorités administratives indépendantes, l'article 6 de la loi du 30 octobre 2007 dispose que « *toute personne physique, ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du contrôleur général des lieux de privation de liberté des faits ou situations susceptibles de relever de sa compétence* ».

Comme l'a expliqué Mme Dominique Simonnot lors de son audition devant la commission d'enquête, « *avec mon équipe, nous avons la possibilité de visiter l'ensemble des établissements pénitentiaires, quand nous le souhaitons. Nous pouvons visiter l'ensemble de l'établissement, parler à l'ensemble des personnes qui s'y trouvent et nous faire remettre les documents que nous demandons. Ainsi, nous interrogeons aussi bien les détenus que les surveillants ou les directeurs. Nous réalisons des visites inopinées qui peuvent durer plusieurs journées, voire plusieurs semaines. À l'issue de chaque journée de visite, nous faisons le point au sein de notre équipe. À l'issue de la visite, nous réalisons une restitution en présence de l'ensemble du personnel de l'établissement pénitentiaire* ».

Les contrôles sont effectués, par délégation, par des contrôleurs placés sous l'autorité du contrôleur général. Comme l'a décrit M. André Ferragne, secrétaire général du CGLPL, lors de son audition devant la commission d'enquête, il s'agit d'équipes pluridisciplinaires « *composées de personnes chargées de la sécurité,*

(1) Décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021.

d'un juriste et d'une personne issue des professions de santé ». Ils peuvent pénétrer à tout moment et sans préavis, dans tous les établissements où peuvent se trouver des détenus. Ils ont aussi la possibilité de visiter et s'entretenir sans témoin avec les détenus et les personnels.

Après chaque visite, le contrôleur général dresse un « *rapport de constat* » adressé au chef d'établissement pour le contradictoire, puis un « *rapport de visite* » comportant « *ses observations concernant en particulier l'état, l'organisation ou le fonctionnement du lieu visité, ainsi que la condition des personnes privées de liberté, en tenant compte de l'évolution de la situation depuis sa visite* »⁽¹⁾. S'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté, le Contrôleur général communique aux autorités compétentes ses observations et impartit un délai pour y répondre. Si le rapport peut être public, les avis ou les recommandations formulées n'ont aucun caractère contraignant. Comme l'a rappelé M. Ferragne, « *nos recommandations, directement issues de nos constats, portent sur la situation de l'établissement. Par ailleurs, nous avons la possibilité d'adresser au gouvernement des recommandations de portée plus générale ; elles prennent la forme d'avis quand la question est théorique, ou de recommandations en urgence quand il s'agit d'atteintes graves que nous constatons. Ces textes sont publiés au Journal officiel et font également l'objet d'un suivi au bout de trois années. Dans le cas des recommandations en urgence, nous retournons visiter l'établissement au bout de trois ans* ».

ii. Le défenseur des droits

Le Défenseur des droits, créé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, a pour mission de veiller au respect des droits et libertés par les administrations publiques. Comme l'a rappelé Mme Claire Hédon, défenseure des droits, lors de son audition devant la commission d'enquête, « *l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011 donne compétence au Défenseur des droits pour traiter des réclamations de toutes les personnes physiques s'estimant lésées en raison d'un dysfonctionnement administratif, d'une atteinte aux droits ou à l'intérêt supérieur de l'enfant, d'une discrimination ou d'un manquement au respect de la déontologie de la sécurité. Cette possibilité est également ouverte aux personnes détenues* ». Il est nommé par le Président de la République, après avis conforme de l'Assemblée nationale et du Sénat, pour un mandat de six ans non renouvelables et non révocables.

Des délégués du Défenseur tiennent des permanences dans les établissements pénitentiaires pour effectuer une médiation entre les personnes détenues et les représentants des autorités publiques, en particulier en ce qui concerne les questions de logement, d'état civil, de nationalité et de droits des étrangers. En outre, le Défenseur des droits peut être saisi par toute personne s'estimant victime ou témoin de faits pouvant constituer un manquement aux règles

(1) Article 9 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

de déontologie par des agents publics. Depuis le 20 mars 2020, il a été créé un numéro dédié pour permettre aux détenus de comprendre et d'accéder à leurs droits dans le contexte des restrictions particulières liées à la crise sanitaire. Pendant le premier confinement, environ 2 500 appels ont été traités selon les chiffres fournis par Mme Claire Hédon. Depuis juillet 2020, cette ligne dédiée a été prise en charge par la plateforme téléphonique générale du Défenseur des droits et complète les permanences des délégués du Défenseur des droits au sein des établissements pénitentiaires.

b. Les parlementaires

La loi n° 2000-516 du 15 juin 2000, modifiée par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016, renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a introduit le droit explicite, pour les députés, sénateurs et parlementaires européens élus en France, de « *visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés* ». Ces dispositions ont pour objet de « *permettre aux élus de la Nation de vérifier que les conditions de détention répondent à l'exigence du respect de la dignité de la personne* »⁽¹⁾.

Cependant, comme le rappelle la note du directeur de l'administration pénitentiaire du 20 janvier 2017 relative à la visite des établissements pénitentiaires par les parlementaires et les journalistes accompagnant des parlementaires, « *les visites réalisées par les parlementaires, notamment auprès des détenus, ne sauraient être utilisées afin de contourner le principe selon lequel leur pouvoir de contrôle ne peut porter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours* ». Seuls les parlementaires ont un droit de visite. Ils peuvent être accompagnés par des journalistes⁽²⁾.

c. Les magistrats et les avocats

L'article 10 de la loi pénitentiaire de 2009, modifié par l'ordonnance n° 2019-964 du 18 septembre 2019, dispose que le premier président de la cour d'appel, le juge des libertés et de la détention, le juge d'instruction, le juge de l'application des peines et le juge des enfants doivent visiter au moins une fois par an chaque établissement pénitentiaire situé dans leur ressort territorial de compétence.

En outre, l'article 18 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire autorise désormais les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre à visiter à tout moment les établissements pénitentiaires⁽³⁾.

(1) Arrêt du Conseil d'État, n° 280866, 27 mai 2005.

(2) Article 719 du code de procédure pénale.

(3) Article 719 du code de procédure pénale

d. Le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a été adoptée le 26 novembre 1987 et est entrée en vigueur, en France, le 1^{er} mai 1989. Le Comité issu de cette Convention, composé de membres élus pour quatre ans par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, doit examiner le traitement des personnes privées de liberté et tout État partie à la Convention doit autoriser la visite, par le comité, de tout lieu relevant de leurs juridictions où des personnes sont privées de liberté par une personne publique. Comme l'a rappelé M. Vincent Delbos, membre du Comité européen, lors de son audition devant la commission d'enquête, il « *constitue le plus ancien organe de contrôle externe et indépendant des lieux de privation de liberté* ».

Le Comité dispose de toute latitude pour visiter des lieux de détention et peut même décider de visites impromptues, y compris la nuit. Les membres peuvent se déplacer dans les locaux sans être accompagnés. Un rapport confidentiel et communiqué au gouvernement concerné est rédigé à la suite de ces visites. Ce rapport formule des recommandations à l'égard de l'État concerné.

Depuis 2000, le CPT a ainsi réalisé 6 visites *ad hoc* et 6 visites périodiques en France, avec la publication d'un rapport et de la réponse afférente des autorités françaises.

*

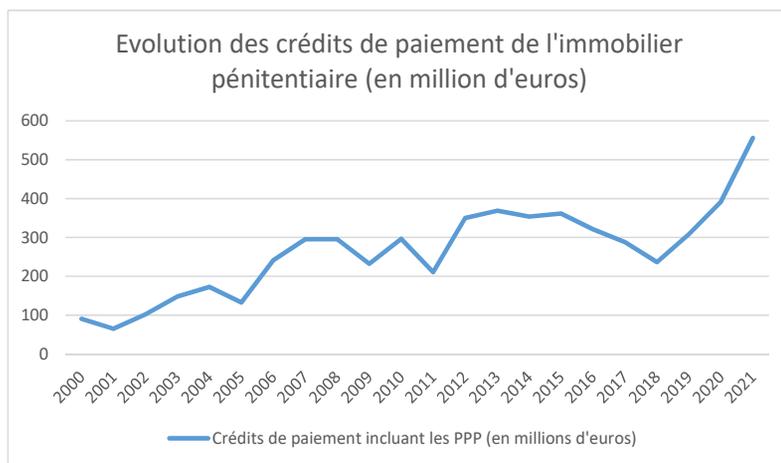
En vingt ans, le contrôle des établissements pénitentiaires s'est considérablement accru – droit de visite explicite des parlementaires depuis 2000, CGLPL depuis 2007, Défenseur des droits depuis 2008, obligation de visite de certains magistrats depuis 2009, droit de visite des bâtonniers sur leur ressort depuis 2021. Favorisant la garantie des droits des détenus et la dignité de leurs conditions de détention, cette évolution était indispensable après les constats des commissions d'enquête parlementaires de 2000. Votre Rapporteuse salue cette évolution et l'importance de ces différents contrôles.

*

* *

II. UN PARC IMMOBILIER VASTE ET VIEILLISSANT, EN VOIE DE RÉHABILITATION

Depuis le début des années 2000, les crédits consacrés à l'immobilier pénitentiaire n'ont cessé d'augmenter, sans jamais réussir à endiguer la surpopulation carcérale.



Source : DAP

Comme l'a souligné M. Eric Besson, chef du bureau de l'immobilier de la DAP, lors de son audition, le programme immobilier pénitentiaire a deux objectifs : d'une part, résoudre le problème de la surpopulation carcérale ; d'autre part, lutter contre la récidive en offrant de meilleures conditions de préparation à la sortie et, plus largement, à améliorer les conditions de détention, de tendre vers plus d'activité physique. Pourtant si l'immobilier pénitentiaire est une solution indispensable pour résoudre les problèmes concernant les conditions de détention, il ne saurait à lui seul suffire pour endiguer la surpopulation carcérale.

A. DEPUIS 2018, DES EFFORTS BUDGÉTAIRES REMARQUABLES POUR L'ENTRETIEN ET LA RÉNOVATION DU BÂTI EXISTANT

L'insuffisance des crédits destinés à la maintenance du parc pénitentiaire a entraîné une dégradation rapide des structures qui nécessitent des travaux lourds de rénovation. Comme l'a résumé M. Laurent Ridet, « nous disposons d'un parc immobilier ancien, offrant des conditions de détention qui ne sont pas dignes ».

Dans le même sens, dans son rapport *En finir avec la surpopulation carcérale*, M. Jean-Jacques Urvoas estimait que le sous-investissement chronique dans l'entretien du parc existant a entraîné une dégradation rapide du patrimoine ⁽¹⁾. En effet, sur les établissements pénitentiaires actuels, 120 établissements ont été

(1) Jean-Jacques Urvoas, *En finir avec la surpopulation carcérale, rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, septembre 2016.*

construits avant 1920 et 15 avant 1830, sachant qu'en outre 72,6 % de ces bâtiments n'avaient, à l'origine, pas été conçus pour un usage pénitentiaire. Les programmes immobiliers en place depuis 1987 ont d'abord visé à accroître la capacité carcérale, non à entretenir ou remettre à niveau des cellules existantes : la résorption de la vétusté s'est tenue pour l'essentiel à la fermeture de quelques établissements particulièrement dégradés. Le rapport estimait que, sur 51 153 cellules au 1^{er} janvier 2016, 18 262 pouvaient être considérées comme vétustes.

Entre 2007 et 2015, 514 millions d'euros ont été consacrés à la maintenance des établissements pénitentiaires, pour un besoin estimé à 1,170 milliard d'euros, sans compter la part des crédits non consommés en raison d'annulations en cours d'année. Comme le souligne le rapport précité, « *le cercle vicieux du sous-investissement [crée] les conditions d'une détérioration rapide des établissements concernés ou d'un renchérissement du coût des interventions, ce qui restreint d'autant les marges de manœuvre de l'État* ». Une étude conduite par la direction de l'administration pénitentiaire en 2017 estimait le besoin annuel minimal de crédits nécessaire à la maintenance du parc pénitentiaire à 140 millions d'euros ⁽¹⁾.

Les travaux de maintenance concernent plusieurs opérations. Tout d'abord, la mise en conformité réglementaire en lien avec les normes techniques, d'hygiène ou de sécurité. L'installation des douches en cellule, par exemple, requiert d'importants travaux, qui sont progressivement conduits. Sur 97 établissements ayant répondu au questionnaire de votre Rapporteuse, 27 % disposent de douches dans toutes les cellules, mais près de 30 % n'ont encore aucune cellule équipée de douche ⁽²⁾.

Ensuite, le maintien en état de fonctionnement des locaux et des équipements. Enfin, les travaux de gros entretien, de renouvellement, de réaménagement et de restructuration. Ainsi en 2021, sont notamment prévus :

- 4,1 millions d'euros pour la mise aux normes électriques du centre pénitentiaire de Bois d'Arcy ;
- 3,6 millions d'euros pour le déploiement des douches en cellules au centre pénitentiaire de Saint-Étienne ;
- 3,1 millions d'euros pour la restructuration de la maison d'arrêt de Tulle ;
- 2,6 millions d'euros pour le déploiement du système de sécurité incendie dans les centres pénitentiaires de Tarascon et de Grasse ;
- 1,1 million d'euros pour le renforcement des plafonds de la maison d'arrêt de Chambéry ;

(1) *Rapport pour avis sur le PLF 2021*, op cit.

(2) *Voir les données issues de ce questionnaire envoyé aux établissements pénitentiaires en annexe du présent rapport.*

– 1,1 million d’euros pour la séparation des cours de promenade au centre pénitentiaire d’Aiton.

Les données fournies par la direction de l’administration pénitentiaire font apparaître que les moyens budgétaires consacrés à l’entretien du parc immobilier pénitentiaires sont en forte hausse depuis 2018. En effet, alors que 60 à 80 millions d’euros étaient consacrés chaque année à la maintenance, entre 2014 et 2016, cette dotation annuelle a été relevée à 110 millions d’euros sur la période 2018-2022. Comme l’a souligné M. Laurent Ridel, directeur de l’administration pénitentiaire, lors de son audition devant la commission d’enquête, « *pendant longtemps, cet entretien constituait le talon d’Achille de la pénitentiaire avec un budget insuffisant* ». Grâce à des redéploiements internes, 136 millions d’euros ont été affectés à la rénovation et l’évolution du parc en 2017, 133 millions en 2018, 130 millions en 2019 et 140 millions en 2020. En 2021, 140 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 138 millions d’euros en crédits de paiement ont ainsi été prévus pour les opérations d’entretien et maintenance.

Ainsi, des programmes de rénovation, voire de reconstruction de grande ampleur sont déployés dans des établissements particulièrement vétustes. Comme l’a signalé la direction de l’administration pénitentiaire, trois grands chantiers ont été, ou sont en train d’être, réalisés ces dernières années :

- la reconstruction de la maison d’arrêt de Fleury-Mérogis ;
- la reconstruction de la maison d’arrêt de Paris-La Santé, conduit en partenariat public-privé, pour un coût de 170 millions d’euros ;
- la réhabilitation du centre pénitentiaire de Marseille-les Baumettes, en remplacement du centre historique.

Pour les opérations de grande envergure, la mise en œuvre de cette politique immobilière est confiée, pour des raisons opérationnelles, à l’Agence publique pour l’immobilier de la justice (APIJ).

L'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)

L'APIJ est un établissement public administratif⁽¹⁾ sous tutelle du ministère de la justice et du ministère de l'action et des comptes publics. L'agence a trois missions principales : réaliser toute étude et analyse préalables relatives aux investissements immobiliers ; assurer la réalisation d'opérations de construction et de réhabilitation ; mener à bien toute mission d'assistance dans le domaine du patrimoine immobilier.

L'APIJ agit en qualité de maître d'ouvrage de plein exercice ou de mandataire, dans le cadre des grands projets pénitentiaires. Un protocole de maîtrise d'ouvrage vient cadrer le déroulement d'un projet, ainsi que les rôles de l'APIJ, de l'administration pénitentiaire et du conseil d'administration de l'APIJ, par lequel transitent les commandes.

L'APIJ ne définit pas les besoins pénitentiaires, ceux-ci sont établis par la direction de l'administration pénitentiaire, qui débloque les budgets requis. L'APIJ dispose, par décret, de l'ensemble des compétences juridiques requises pour conduire les projets, des opérations de recherche foncière jusqu'aux études préalables et financières. L'APIJ est également chargée : de la fixation du programme des locaux ; de la réévaluation du budget consacré aux opérations ; de la définition des modalités afférentes aux appels d'offres ; du pilotage des études de conception et des chantiers ; de l'accompagnement de la garantie de parfait achèvement des ouvrages.

Quant à la rénovation du parc pénitentiaire, l'APIJ n'intervient que sur les grands projets, notamment ceux de réhabilitation comme aux Baumettes, à la Santé, à Fleury-Mérogis ou à Basse-Terre. En tenant compte de l'ensemble des activités judiciaires et pénitentiaires, l'Agence gère plus de 5 milliards d'euros de commandes. Les projets de moins de 10 millions d'euros sont portés par les directions interrégionales des services pénitentiaires de l'administration pénitentiaire.

L'APIJ s'est ainsi vu confier des projets d'accroissement de capacité, notamment 300 places à Baie-Mahault, ainsi que quatre schémas directeurs de rénovation pour les établissements de Fresnes, Poissy, Faa'a et Nouméa, pour réhabiliter les sites concernés. Concernant Fresnes, l'opération est estimée entre 420 millions et 730 millions d'euros sur une période allant de cinq à dix-neuf ans, selon que l'opération serait réalisée en site libre ou occupé, et selon le périmètre d'intervention.

(1) Décret n° 2006-208 du 22 février 2006 relatif au statut de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice.

B. DES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION AMBITIEUX

Trois arguments sont souvent évoqués en faveur de la construction de prisons : l'amélioration des conditions de détention ; l'incarnation de l'autorité de l'État et la rationalisation des coûts budgétaires ⁽¹⁾.

Les programmes de construction ne visent pas seulement à résorber la surpopulation carcérale, mais aussi à améliorer les conditions de détention des détenus, et de travail du personnel pénitentiaire. Les effets en sont sensibles. Comme l'a indiqué Mme Marie-Luce Bousseton, directrice générale de l'APIJ, lors de son audition devant la commission d'enquête, « *au cours des dix dernières années, le nombre de mètres carrés par détenu a nettement progressé, ce qui atteste d'une amélioration des conditions de détention et des conditions de travail. Ainsi il est passé de 28 à 35 mètres carrés par détenu, pour un établissement de 500 à 600 places* ». Il s'agit notamment de l'augmentation de la part des locaux dédiés à l'activité et à l'insertion des détenus.

Cependant, selon les estimations de la Cour des comptes, le respect du principe de l'encellulement individuel supposerait la construction de 32 établissements soit un investissement de 3,5 milliards d'euros au titre des constructions, 720 millions d'euros pour le recrutement des personnels et 700 millions d'euros pour le fonctionnement ⁽²⁾.

1. Depuis trente ans, les programmes de construction de nouvelles places se sont succédés sans réussir à atteindre pleinement leurs objectifs

Les programmes de construction pour absorber l'augmentation du nombre de détenus et améliorer les conditions de détention se sont multipliés depuis la fin des années 1980.

Au total, **en trente ans, 24 465 nouvelles places ont été construites**, faisant passer la capacité totale du parc pénitentiaire français de 36 615 en 1990 à 61 080 places en 2020 ⁽³⁾.

a. Le programme 13 000 de 1987-1989

Le garde des sceaux, M. Albin Chalandon, a décidé en 1987 de construire 25 000 nouvelles places de prison pour faire face à la surpopulation carcérale ⁽⁴⁾. Cette ambition a été revue à la baisse en 1989 avec un nouvel objectif de 13 000 places.

(1) Alexia Venouil, « Construire ou pas ? », *Champ pénal/ Penal field* 22 |30, janvier 2021.

(2) *Assemblée nationale, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, annexe n° 29 Justice.*

(3) *Source : Ministère de la Justice, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice.*

(4) *Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.*

Entre 1989 et 1992, vingt-cinq établissements pénitentiaires ont été ainsi mis en service, soit une construction de 12 788 places. En parallèle, vingt-quatre établissements ont été fermés pour un total de 1 775 places. Ce « plan 13 000 » a donc permis donc la construction nette de 11 013 places, dont 40 % en maison d'arrêt et 60 % en établissements pour peine. Au 1^{er} août 1993, la capacité des établissements a été portée à 47 628 places pour une population carcérale de 52 402 personnes.

Comme le souligne le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire ⁽¹⁾, ce programme a permis la construction d'établissements avec une capacité variant entre 400 et 600 places, et des unités d'hébergement, de taille réduite autour de 25 places avec une majorité de cellules individuelles et de fonctions centralisées. Son objectif était d'améliorer les conditions de surveillance et de favoriser la réinsertion en développant l'autonomie des déplacements de la personne détenue. Les choix fonciers se sont concentrés en zone rurale ou péri-urbaine.

b. Le programme 4 000 de 1995

En 1994, le programme Méhaignerie prévoyait quant à lui la construction de 4 000 places jusqu'en 2005 avec la construction de six nouveaux établissements, dont celui de Meaux-Chauconin.

Les objectifs ne furent pas non plus atteints. Entre 2003 et 2005, seuls six établissements furent mis en service pour un total de 3 736 places, et un solde net de nouvelles places à 2 736 places. Entre-temps, à partir de 1997, l'accent fut mis sur le financement du programme engagé ainsi que la restructuration du parc ancien.

Le programme 4 000 de 1995 place la cellule au centre de la réflexion architecturale, notamment en introduisant l'installation d'un coin sanitaire. Malgré l'extension des espaces dédiés aux activités socio-éducatives, la contrainte sécuritaire est essentielle dans ce programme : les postes protégés se sont développés et les cours de promenade doivent pouvoir être vues depuis les miradors. Selon M. Lecerf, ces choix architecturaux ont deux conséquences : d'une part, « avoir de nombreux espaces délaissés dans les surfaces à l'intérieur du périmètre de l'établissement » et, d'autre part, « une poursuite des implantations excentrées ».

c. Le programme 13 200 de 2002

En 2002, M. Dominique Perben annonça la création de 13 200 places dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002.

Compte tenu de la fermeture de 2 485 places vétustes, le solde net a été de 10 079 places ouvertes entre 2008 et 2015.

(1) Jean-René Lecerf, op. cit.

Selon M. Jean-René Lecerf, ce programme a introduit deux nouveautés. D'un côté, une diversification des régimes de détention à l'intérieur d'un même périmètre. D'un autre côté, le développement des partenariats public-privé qui « aboutit à un renforcement de la production standardisée et homogénéisée sur l'ensemble du territoire »⁽¹⁾.

d. Le « dispositif d'accroissement de capacité » de 2004

Le dispositif d'accroissement des capacités avait pour vocation l'ouverture de 3 000 places dans les établissements pénitentiaires existants, en parallèle d'une politique pénale plus répressive. En 2016, ce programme n'avait permis la création que de 1 807 places à son achèvement.

e. Le nouveau programme immobilier de 2011-2012

Le nouveau programme immobilier lancé en 2011 avait pour ambition d'ouvrir 7 577 places à horizon 2018, pour permettre au parc pénitentiaire de disposer d'une capacité totale supérieure à 70 000 places. Entre 2014 et 2016, le nouveau programme immobilier (NPI) n'a concerné que quatre établissements pour un total de 2 463 places.

Comme l'a montré la Cour des comptes⁽²⁾, les objectifs du programme, dont le financement n'a pas été assuré, ont été revus à la baisse. Ainsi, en 2014, le plan immobilier de 2011-2012 a été abaissé avec pour objectif d'atteindre 63 500 places en 2019, en incluant la construction de six établissements, l'extension de deux structures, la rénovation de deux sites, la création de trois quartiers nouveau concept et l'achèvement du programme « 13 200 », notamment avec l'opération de rénovation de Fleury-Mérogis.

Le NPI cherchait à remplacer les petits établissements situés en centre-ville, soit essentiellement des maisons d'arrêts. Centré sur le développement d'activités, il se traduisait par une contraction des espaces dédiés à l'hébergement. Cependant, comme le souligne le *Livre blanc*, ce programme a été réalisé avec une attention donnée à l'architecture, notamment en prenant en compte l'importance de la luminosité et de la végétalisation.

f. Le programme « 3 200 » de 2014

Le programme « 3 200 » ambitionne l'amélioration des conditions de détention et de travail des personnes, adossé à une politique pénale en faveur de l'insertion et de la prévention de la récidive.

Lancé en 2014, il doit s'échelonner jusqu'en 2023 sur seize sites, et s'est accompagné d'un plan « encellulement individuel » en 2016 avec la construction de quartiers de préparation à la sortie (QPS). L'objectif était de reconvertir

(1) Jean-René Lecerf, 2017, op. cit.

(2) Cour des comptes, *Rapport sur l'immobilier de la justice*, 2017.

douze structures existantes et d'en créer seize nouvelles, d'une capacité de 90 à 120 places chacune, soit un accroissement de 1 740 places à horizon 2024. L'objectif est d'atteindre un taux d'encellulement individuel de 80 % dans ces établissements.

Ainsi, alors qu'entre 1988 et 2016, le parc immobilier pénitentiaire aurait dû croître de 33 000 places, la capacité des établissements s'est en réalité accrue de 28 000 places, en raison des fermetures qui, selon le rapport de Jean-Jacques Urvoas étaient « *indispensables en raison de la vétusté de bien des équipements* ».

S'il apparaît nécessaire de construire, il faut réfléchir à l'emplacement des nouveaux centres pénitentiaires. Comme l'a rappelé M. François Jean, il « *convient de créer de nouvelles places pour remplacer des établissements vétustes à proximité des voies de communication, des lieux habituels de résidence des PPSMJ – personnes placées sous-main de justice –, des bassins d'emploi pour favoriser les liens avec l'extérieur, le travail, la formation, les activités, l'intervention du droit commun* ».

2. Les problématiques des programmes de construction :

a. *Les difficultés pour trouver un emplacement allongent les délais de livraison et éloignent souvent les prisons des centres-villes*

Les programmes de construction accusent presque toujours un décalage de livraison. Selon les calculs de la Cour des comptes ⁽¹⁾, **la durée moyenne de construction d'un établissement neuf de type centre pénitentiaire ou de rénovation de grande ampleur atteint six années et trois mois**. Selon le rapport *En finir avec la surpopulation carcérale*, une pluralité de facteurs explique ce décalage entre les annonces et la mise en service des nouvelles places de prison ⁽²⁾. Il s'agit, tout d'abord, des difficultés liées à la recherche foncière et à l'accomplissement des formalités d'urbanisme qui peut prendre deux à trois ans. Rappelons à cet endroit, que c'est l'APIJ, Agence publique pour l'immobilier de la justice, qui est en charge d'« *acquérir, pour le compte de l'État, les terrains nécessaires à la construction des établissements pénitentiaires, soit par voie amiable, soit par voie d'expropriation* », comme le précise sa directrice Mme Marie-Luce Bousseton. Des expropriations sont déjà intervenues pour permettre la construction d'établissement pénitentiaire ; cela a été le cas par exemple pour le projet de Troyes-Lavau ou, plus anciennement, pour Basse-Terre et Réau - Sud-Francilien ⁽³⁾. Cependant, l'expropriation n'est que rarement utilisée, l'administration pénitentiaire préférant la concertation.

(1) *Rapport sur l'immobilier de la justice, 2017, op. cit.*

(2) *Jean-Jacques Urvoas, En finir avec la surpopulation carcérale, rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, septembre 2016.*

(3) *En application du protocole de maîtrise d'ouvrage signé entre la DAP et l'APIJ, cette dernière agit auprès des autorités préfectorales pour mettre en œuvre ce type de procédure.*

Il s'agit, ensuite, des cahiers des charges liées aux contraintes urbanistiques et environnementales, car les établissements pénitentiaires ont besoin de vastes surfaces relativement planes, proches des centres urbains et bien desservies par les transports en commun.

Ainsi, **les étapes préalables à la construction d'un établissement pénitentiaire nécessitent au moins quarante-trois mois**, si aucune résistance n'entrave le processus :

- trente mois en moyenne pour les études préalables et les acquisitions foncières ;
- neuf mois pour la programmation ;
- douze mois de consultations des concepteurs et entreprises sous la forme de marché de conception réalisation ;
- douze mois pour la notification de marché.

De fait, presque tous les projets d'implantation pénitentiaire font l'objet de résistances. Comme l'a souligné l'APIJ lors de son audition, si « *tous les maîtres d'ouvrage font face à un dialogue difficile avec les riverains, les associations et les élus* », la particularité des projets pénitentiaires est de se heurter à des résistances encore plus fortes que les projets traditionnels, nécessitant d'ouvrir un dialogue social fort, notamment avec les élus, par l'intermédiaire des préfets. Comme le rappelle le rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, « *il est rarissime que l'implantation d'une prison réponde à une aspiration des futurs riverains. Les nuisances avérées ou supposées, constituent de ce fait, un frein majeur aux programmes immobiliers* ».

La présence d'un établissement pénitentiaire pose, pour un élu, des problèmes à la fois sécuritaires, sociaux et économiques. Selon M. Bertrand Barre, adjoint au maire de Béthune, « *un changement récent dans le comportement des détenus, l'augmentation des nuisances sonores ainsi que les jets de colis de toute nature provenant de l'extérieur posent problème et sont à l'origine d'une inquiétude grandissante [des] administrés* » ainsi que d'une dévalorisation de l'immobilier. Ainsi, Mme Ramona Gonzalez-Grail, maire de La Talaudière, fait état de problèmes liés à la proximité des habitations, notamment en raison des « *intrusions permanentes de personnes qui viennent jeter des objets, de même que des projections multiples vers la prison. [...] Le trafic [de cannabis] est permanent aux abords de la prison* ».

On voit ainsi que le renforcement des effectifs de police ou de gendarmerie revêt une importance toute particulière pour rassurer les élus locaux et la population qu'ils représentent. Le maire de Fleury-Mérogis, M. Olivier Corzani indique justement que « *jusqu'à très récemment, dans notre commune [...], les effectifs dédiés à la maison d'arrêt étaient comptabilisés dans les effectifs ville de la police. Ce problème tend à se régler* » et proposait à notre commission la mutualisation des moyens, à commencer par celle des centres de supervision urbains. Ce type de coopération

pourrait être discutées lors des réunions trimestrielles dont l'institution est proposée ci-après. Votre Rapporteur prend bonne note du fait que les élus locaux ont besoin de davantage de transparence dans les attributions d'effectifs de police ou de gendarmerie et y reviendra plus précisément dans la troisième partie du présent rapport.

En tout état de cause, les constructions nécessitent l'implication des élus locaux pour la réussite des projets grâce à des consultations. En effet, les résistances, et notamment les recours juridictionnels qui peuvent s'en suivre, allongent les délais.

La présence d'un établissement pénitentiaire peut pourtant constituer une ressource pour les communes, notamment du point de vue social et économique. Comme l'a rappelé M. Bertrand Barre, « *en ce qui concerne Béthune, la maison d'arrêt comme le tribunal judiciaire, la gendarmerie et d'autres services font partie intégrante de l'activité économique. Le travail des employés, l'usage des transports en commun, la scolarisation et les emplois dérivés bénéficient à la ville* ». Comme l'a également souligné Mme Marie-Luce Bousseton, certains leviers économiques peuvent être activés, notamment au bénéfice des communes de petite taille.

Auditionné par la commission des lois de l'Assemblée nationale en novembre 2017, M. Stéphane Bredin, alors directeur de l'administration pénitentiaire, rappelait d'ailleurs que les retombées économiques sont plus fortes pour « *les départements les moins urbanisés* »⁽¹⁾. Ainsi, les détenus sont comptabilisés dans la population de ces dernières, ce qui entraîne une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), alors que les établissements ne créent aucune charge. En outre, un certain nombre d'agents pénitentiaires habitent dans la commune du centre détention. Par exemple, à Fleury-Mérogis, 900 des 2 600 agents habitent la commune. Comme l'a rappelé M. Olivier Corzani, maire de Fleury-Mérogis, concernant la DGF de la commune « *le supplément a été évalué, approximativement en fonction des années, autour de 350 millions d'euros* ». En complément, l'APIJ prend en charge l'ensemble des impacts de ses centres, sur la voirie ou l'assainissement par exemple.

Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Éric Rigamonti, économiste et professeur à l'école supérieure des sciences commerciales d'Angers (ESSCA) a cependant tenu à nuancer les retombées économiques pour les communes d'implantation des établissements pénitentiaires.

Premièrement, il a rappelé que « *les emplois ne sont pas réservés aux riverains dans la mesure où ils sont pourvus par voie de concours nationaux* ».

Deuxièmement, les gains économiques seraient, selon lui, « *largement surestimés* ». Prenant l'exemple de la nouvelle prison d'Angers, alors que les retombées économiques annuelles étaient estimées à environ 600 millions d'euros, elles ne sauraient en fait « *excéder les 100 millions d'euros* ». En effet, « *partant du principe que le poste budgétaire le plus important dans un établissement de services est la masse salariale, et sur la base d'un millier d'emplois – en réalité, il s'agirait*

(1) Audition du mardi 21 novembre 2017, compte rendu disponible sur le site de l'Assemblée nationale

plutôt de 750 emplois – à raison de 30 000 euros de salaire annuel moyen, on arriverait ainsi à une trentaine de millions d’euros. Même si les retombées économiques étaient en définitive deux ou trois fois supérieures, l’ordre de grandeur serait de la centaine de millions d’euros tout au plus, bien loin du montant annoncé ». En outre, les contrats de travaux et de services sont avant tout gérés par des centrales d’achats nationales, et peu de prisons ont développé une politique d’achat locale. Comme l’a rappelé le garde des Sceaux lors de son audition, actuellement 15 % des produits achetés pour la restauration sont d’origine locale, et, en application de la loi dite « EGalim » de 2018 ⁽¹⁾, l’objectif est d’atteindre 25 %, même si des difficultés peuvent se poser dans certains territoires.

Troisièmement, M. Éric Rigamonti précise que « *les surveillants résident généralement dans d’autres communes, pas toujours à proximité de la prison* », notamment pour des raisons de sécurité et de tranquillité ; « *ils dépenseront donc vraisemblablement leur salaire dans d’autres communes que celle où la prison est construite* ».

De plus, les détenus ne sont pas comptabilisés au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Enfin, les maires auditionnés par la commission d’enquête ont noté des moyens financiers souvent insuffisants, notamment parce que la DGF ne prend pas en compte « *l’espace foncier utilisé par le ministère* » ⁽²⁾ dont ne dispose plus la commune, ni « *la présence des agents qui sont demandeurs de services publics élargis* » ⁽³⁾. Les rotations d’agents entraînent un renouvellement constant du public scolaire mais aussi une forte demande en termes de services publics pour les communes d’accueil. En raison des horaires spécifiques des agents, la mairie de Fleury-Mérogis a par exemple mis en place une crèche « *dont les horaires s’étalent de six heures trente à dix-neuf heures trente* », avec dix places réservées aux agents du ministère de la justice.

Proposition n° 14

Conduire une réflexion globale sur les leviers financiers à même de faciliter l’adhésion des élus locaux :

– s’agissant de la part de la dotation générale de fonctionnement destinée à la péréquation communale pour les communes accueillant des établissements pénitentiaires, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, les modalités de calcul du taux de logements locatifs sociaux, le financement de dispositifs ponctuels tels que « *Action cœur de ville* » ou « *Petites villes de demain* » ;

(1) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire, et une alimentation saine, durable et accessible

(2) Propos de M. Olivier Corzani, maire de Fleury-Mérogis, lors de son audition par la commission d’enquête.

(3) Ibid.

— concernant les retombées économiques locales des établissements pénitentiaires par le biais d'une politique volontariste d'approvisionnement auprès des commerçants et producteurs locaux.

M. Jean-René Lecerf note aussi l'importance de mettre en place « *dans chaque département une réunion annuelle coprésidée par le préfet et par le président du conseil départemental, le département ayant un rôle à jouer de par ses compétences sociales, à laquelle participeraient aussi le président du conseil régional ou son représentant, des parlementaires, le président de l'association des maires, les directeurs d'établissement, les présidents de tribunaux de grande instance ainsi que les procureurs. N'y aurait-il qu'une réunion annuelle, au moins ces personnes se connaîtraient. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas ; elles ne savent pas parler ensemble alors qu'elles sont interdépendantes* ».

Proposition n° 15

Améliorer les relations entre les acteurs locaux, les membres du Parlement, le représentant de l'État et l'administration pénitentiaire en instituant des réunions trimestrielles à l'échelle des territoires possédant une prison.

Ces difficultés certes ralentissent les projets, mais elles peuvent aussi avoir une incidence sur les choix géographiques d'implantation des établissements. Deux problématiques en découlent. D'une part, comme l'a expliqué M. Hubert Moreau, directeur interrégional Grand-Est-Strasbourg : « *on peut regretter que les décisions politiques ne soient pas toujours en corrélation avec les besoins recensés, notamment en matière de cartographie des établissements* ». D'autre part, cela conduit souvent à éloigner les prisons des centres-villes, ce qui pose le problème du maintien des liens familiaux.

b. L'inefficacité des partenariats public-privé

Dès 1987, pour « *soulager l'État sur le plan financier* » selon les mots du garde des sceaux, M. Albin Chalandon, une partie de la gestion des établissements pénitentiaires a été attribuée à des entreprises privées dans le cadre de marché de « *conception-réalisation* »⁽¹⁾. La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice⁽²⁾ a ouvert au domaine pénitentiaire la possibilité de recourir à la procédure dite d'autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA). Ainsi l'administration pénitentiaire peut confier à un opérateur privé le financement, la conception, la réalisation d'une opération ainsi que la responsabilité de l'entretien et de la maintenance de l'établissement moyennant le versement de loyers pendant trente ans, avant d'en devenir propriétaire. La convention de bail définissait la consistance, le loyer et les modalités d'exécution des prestations. L'AOT précisait la durée de l'occupation, les conditions de réalisation et de retrait du titre, l'affectation des installations à

(1) Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

(2) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

l'échéance de l'autorisation et les engagements réciproques du bénéficiaire et de l'État. En 2004, cette formule a été remplacée par celle du contrat de partenariat, permettant à l'administration de passer un contrat avec un interlocuteur unique en charge de la conception, la réalisation et du financement de l'opération, ainsi que de l'entretien et la maintenance de l'ouvrage. L'administration pénitentiaire n'avait pas à recourir à un marché distinct pour les prestations à la personne (ou gestion déléguée). Sept établissements ont été réalisés sous cette formule, à savoir Réau, Lille Annoeullin, Nantes, Riom, Valence, Beauvais et Paris-La Santé.

Les partenariats public-privé (PPP)

Les PPP, relevant des articles L 1112-1 et suivants du code de la commande publique, sont des contrats administratifs globaux qui comprennent le financement de tout ou partie d'une opération immobilière, la construction, la transformation, l'entretien, la maintenance l'exploitation ou la gestion d'ouvrage, d'équipement ou de bien immatériel nécessaire au service public.

Le titulaire du contrat, ou co-contractant, peut aussi fournir des prestations concourant soit à l'exercice par la personne publique de sa mission de service public, soit même à l'exercice d'activités étrangères à l'exécution du service public.

La durée de ces contrats correspond généralement à la période d'amortissement des ouvrages, ce qui implique une relation contractuelle longue de l'ordre d'une trentaine d'années. Le partenaire est rémunéré sous la forme d'une redevance payée par la personne publique et étalée sur la durée du contrat, mais dont la mise en paiement débute à compter de la prise de possession de l'ouvrage par l'administration. La rémunération du partenaire est susceptible de varier en fonction de résultats associés à des objectifs de performance.

Les PPP permettent de lisser l'investissement sur le long terme en reportant le coût initial d'investissement sur les entreprises. Ils ont pour objectif de permettre une construction plus rapide en transférant une partie du risque sur le partenaire privé.

Actuellement, les partenariats publics-privés pénitentiaires sont constitués de cinq lots de prisons et de la maison d'arrêt de Paris-La Santé, soit un total de quatorze établissements. Les loyers annuels, qui comprennent les redevances investissement, financement et fonctionnement devraient atteindre 223,8 millions d'euros en moyenne entre 2020 et 2036, soit 40,5 % des crédits consommés en 2015 pour l'immobilier pénitentiaire. Ainsi, pour maintenir la part que représentaient les loyers de PPP dans les crédits immobiliers de l'administration pénitentiaires en 2015, ces derniers devraient augmenter de 59 % en 2020.

Selon la Cour des comptes, cette hausse étant peu compatible avec le taux de croissance des dépenses publiques, **l'évolution du coût des PPP représentera un coût croissant des dépenses immobilières et aura un effet d'éviction sur les autres dépenses immobilières** ⁽¹⁾. Selon la Cour des comptes, les coûts annuels de PPP en fonctionnement devraient atteindre 170 millions d'euros en moyenne entre

(1) Rapport 2017 sur l'immobilier de la justice, op. cit.

2020 et 2036, alors que l'ensemble des dépenses immobilières de l'administration pénitentiaire ne représentait que 223 millions d'euros en 2015. Les engagements de l'État relatifs aux PPP pénitentiaires, c'est-à-dire les sommes qu'il doit encore payer dans le cadre de ces contrats, étaient évalués à 5 milliards d'euros début 2017. Entre 2019 et 2027, les loyers annuels d'investissement dus au titre des PPP pénitentiaires devraient s'élever à 64 millions d'euros, réduisant de fait la capacité de financement du programme de construction.

Le recours à ces contrats de partenariats est assorti de conditions spécifiques. En effet, une évaluation préalable est indispensable, indiquant si l'opération en cause est éligible à l'un des critères justifiant le recours à un partenariat, soit la complexité du projet ⁽¹⁾, le caractère d'urgence ⁽²⁾ ou l'efficacité économique ⁽³⁾. La Cour des comptes souligne que l'évaluation préalable effectuée par l'État s'est traduite « *systématiquement par des bilans concluant à l'intérêt de recourir à cette formule* », notamment en raison de l'utilisation de chiffres peu transparents, de la définition d'une complexité surtout interne au contrat et non en raison de facteurs externes et d'une évaluation du coût économique systématiquement favorable par la sous-estimation du risque supporté par l'administration ⁽⁴⁾.

Au titre du programme immobilier 13 200, trois lots ont été réalisés en maîtrise d'ouvrage privée (AOT-LOA) :

– le lot 1, réalisé de juillet 2004 à novembre 2009, qui comprend le centre de détention de Roanne, la maison d'arrêt de Lyon et les centres pénitentiaires de Nancy et Béziers ;

– le lot 2, réalisé d'octobre 2006 à janvier 2010, et qui comprend les centres pénitentiaires de Poitiers et du Havre ainsi que la maison d'arrêt du Mans ;

– le lot 3, réalisé en PPP entre février 2009 et décembre 2011, avec la création de 1 996 places sur trois établissements : le centre pénitentiaire de Lille pour 688 places, le centre pénitentiaire du Sud francilien pour 798 places et la maison d'arrêt de Nantes pour 510 places. Ce lot inclut des services à la personne pour vingt-sept ans.

Les loyers ont ainsi commencé à être versés en 2009. La loi de finances pour 2022 prévoit, pour l'ensemble de ces lots, des loyers de fonctionnement et d'investissement de 2,1 milliards d'euros chacune. Les loyers annuels de fonctionnement vont ainsi passer de 64,4 millions d'euros en 2020 à 83,3 millions

(1) *La personne publique est dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire ses besoins ou d'évaluer ce que le marché pouvait offrir en termes de solutions techniques.*

(2) *Rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public.*

(3) *Compte tenu des caractéristiques du projet, des exigences du service public ou des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présentait un bilan positif entre les avantages et les inconvénients.*

(4) *Rapport 2017 sur l'immobilier de la justice, op. cit.*

d'euros en 2023, soit une hausse de 30 %. Les loyers de financements atteindraient, quant à eux, 638 millions d'euros.

Au titre du nouveau programme immobilier de 2011-2012, les contrats de partenariat pour la construction et la maintenance d'établissements pénitentiaires sont divisés en trois lots :

– le lot A en PPP, signé en décembre 2012 et livré en 2015, concerne les centres pénitentiaires de Valence pour 456 places, et de Riom pour 554 places et inclut des prestations de services à la personne pour une durée de neuf années ;

– le lot B en AOT-LOA, signé en décembre 2012, qui concerne le centre pénitentiaire de Beauvais, soit 594 places de détention, et ne comprend pas de services à la personne ;

– le centre pénitentiaire de Paris-la Santé, en PPP, signé en novembre 2014, soit un engagement de 259,5 millions d'euros pour la démolition-reconstruction de ce centre pénitentiaire, livré le 22 juin 2018.

Les loyers pour ces lots ont commencé à être versés dès 2015. Selon le programme annuel de performance du projet de loi de finances pour 2022, « *la direction de l'administration pénitentiaire a engagé une démarche volontariste pour profiter des conditions favorables proposées par les marchés financiers afin de refinancer les emprunts bancaires privés initiaux adossés à deux contrats de partenariat, dont les maturités sont alignées sur la durée de la phase d'exploitation des sites (25 ans, soit jusqu'en 2040)* ». L'objectif est ainsi d'optimiser les loyers « investissement-financement » payés par l'État, en réduisant les marges bancaires. Au total, pour ces établissements, les loyers d'investissement devraient atteindre 579 millions d'euros, les loyers de fonctionnement 748,4 millions d'euros (en hausse constante) et 383 millions d'euros pour les loyers de financement.

Cependant, comme l'a souligné un rapport de la Cour des comptes en 2017, le choix des partenariats publics-privés se révèle, sur le long terme, fort peu judicieux concernant l'immobilier pénitentiaire.

i. Un choix avant tout budgétaire...

Même si la rapidité et l'efficacité de la construction sont évoquées, le choix des PPP était avant tout guidé par une contrainte budgétaire. Ainsi, de 2004 à 2010, Eurostat a recommandé de ne pas comptabiliser ces contrats de partenariats dans les actifs publics ni dans la dette publique dès lors que le risque était supporté par la personne privée. Toutefois, en 2010, l'office statistique européen a revu sa position, classant ces contrats en dette publique dès lors que, en cumulant les financements directs et indirects, le financement public était prédominant. Comme l'établit la Cour des comptes ⁽¹⁾, la révision de cette doctrine

(1) *Cour des comptes, Rapport sur l'immobilier de la justice, 2017*

a entraîné une réduction drastique du nombre d'établissements dont la construction, en 2010, était prévue en PPP – de dix sur onze, à seulement un tiers.

Les acteurs publics ont toutefois continué de recourir aux PPP. Selon un rapport de l'Inspection générale des finances de décembre 2012 ⁽¹⁾, les PPP permettent aux acheteurs publics de s'affranchir de contraintes budgétaires en étalant dans le temps la dépense d'investissement et en décalant de plusieurs années le début des paiements. Les opérations immobilières décidées en 2010 n'ont commencé à être payées qu'en octobre 2015, décalage qui permet de desserrer la contrainte budgétaire. L'horizon budgétaire des PPP dépassant les programmations triennales et pluriannuelles des finances publiques, les gestionnaires n'intègrent dans leurs prévisions que les loyers annuels. Les PPP permettent donc de sanctuariser des crédits et d'échapper à la régulation supportée par les opérations conduites en maîtrise d'ouvrage publique. Ils permettent aussi de disposer de ressources pour effectuer des opérations d'entretien-maintenance, au contraire des opérations en gestion publique.

Ces opérations font pourtant peser un risque d'éviction sur les autres dépenses de l'administration pénitentiaire en raison de la part croissante des loyers de PPP, tant en investissement qu'en fonctionnement. Le décret n° 2012-1093 du 27 septembre 2012 a rendu obligatoire la réalisation d'une étude portant sur l'ensemble des conséquences de ces opérations sur les finances publiques, la disponibilité des crédits ainsi que sur leur comptabilité avec les orientations de la politique immobilière de l'État.

ii. ... qui se révèle coûteux sur le long terme

Tout d'abord, les contrats en PPP sont concentrés autour d'un nombre limité d'acteurs de la construction, limitant de fait la mise en concurrence. Pour l'APIJ, un contrat de partenariat élargi aux services permettait à l'administration pénitentiaire de n'avoir qu'un seul interlocuteur et de développer une démarche en coût global, permettant une synergie entre la construction et l'exploitation. Cependant, du fait de l'importance du volume de l'opération, les candidatures se sont limitées aux quatre grandes entreprises du secteur, à savoir Bouygues, Vinci, Eiffage et Spie-Batignolles. En outre, ces contrats nécessitent la constitution d'un groupement pour une prise charge tous les aspects. Dans le domaine pénitentiaire, « *la capacité d'un constructeur à s'associer avec les acteurs significatifs du marché constitue également un atout* ». Le marché de la gestion déléguée est dominé par trois entreprises : Sodexo Justice Service, Gepsa et Idex. Sachant par ailleurs que les banques n'acceptent de s'associer qu'avec des partenaires dont les capacités à conduire le projet sont avérées, l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché des PPP est limitée. **Le principe même du partage des risques au cœur de la logique du PPP favorise donc les entreprises importantes. Les paramètres fondant le recours au PPP n'aboutissent qu'à un marché restreint dont l'État se retrouve prisonnier.**

(1) Rapport IGF n° 2012-M-027-02 de décembre 2012.

Enfin, des coûts indirects tout au long du contrat accroissent la charge financière pour l'État, qui peut atteindre jusqu'à 10 % du coût initial du contrat ⁽¹⁾.

Premièrement, **le financement est coûteux**. En effet, la plupart du temps le titulaire du contrat doit créer une société de projet dans laquelle des investisseurs apportent des capitaux tandis que les ressources complémentaires sont apportées par les banques sous forme d'emprunts, que l'État garantit en partie en versant un loyer aux établissements bancaires. Cette « *dette cédée acceptée* » des sociétés sur l'État aux banques représentait, par exemple, plus de 80 % du plan de financement du contrat de partenariat relatif au lot A pénitentiaire ⁽²⁾. Or, le taux d'intérêt consenti par les banques à cette dette est plus élevé que les emprunts souscrits directement par l'État alors que le risque est nul. Du fait des faibles marges de renégociation et de leur complexité juridique, l'État peut en outre difficilement effectuer un refinancement. De plus, le coût de financement d'un PPP doit être analysé au regard des loyers qu'il va générer. Ainsi, selon les calculs de la Cour des comptes, les loyers dus au titre de la construction (ou loyers « *investissement* ») vont atteindre 1,4 milliard d'euros, et ceux correspondant au financement de l'opération (loyers « *financement* ») 1,1 milliard d'euros, soit 44,2 % du coût global de construction.

Deuxièmement, **les coûts de réalisation sont importants**. Ainsi, selon les calculs effectués par la Cour des comptes, la somme des coûts additionnels ⁽³⁾ a accru de 25 % le coût de conception et de travaux du centre pénitentiaire de Riom, en PPP, contre 4 % pour Orléans-Saran en maîtrise publique. Selon la Cour des comptes, ces surcoûts résulteraient principalement du transfert des risques opérés entre la personne publique et le titulaire du contrat en PPP.

Troisièmement, **les charges de maintenance des établissements en PPP sont plus importantes** que celles des établissements réalisés en conception-réalisation et dont la maintenance a été externalisée dans le cadre de marchés de gestion déléguée. Elles sont supérieures de 69 % à 81 % par rapport à la gestion déléguée. La longue durée des contrats en PPP implique en effet de prendre en compte le renouvellement d'une part plus importante de matériels.

Enfin, **les contrats en PPP s'avèrent difficilement pilotables sur le long terme**. Comme le rappelle le rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, ces contrats sont très rigides pour une longue période d'une vingtaine d'années, rendant onéreuse toute modification ultérieure. L'administration pénitentiaire devient ainsi dépendante de son co-contractant et incapable d'appréhender des évolutions non prévues lors de la conclusion du contrat.

En effet, les PPP encadrent de façon stricte les relations entre les parties contractuelles. Ainsi, tous les travaux modificatifs nécessitent des avenants contractuels longs et onéreux à mettre en place, d'autant plus qu'ils induisent une hausse significative des loyers. Le lot 1 pénitentiaire, livré entre septembre 2008 et

(1) Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, 2016, op. cit.

(2) Construction des centres pénitentiaires de Valence et de Riom décidés par le NPI.

(3) Frais de la société, de projet, primes d'assistance à maîtrise d'ouvrage, etc.

décembre 2009, comprenant le centre de détention de Roanne, la maison d’arrêt de Corbas et les centres pénitentiaires de Nancy et Béziers, a engendré 9,4 millions d’euros de travaux modificatifs en 2016, soit 3 % du coût d’investissement. Pour les travaux modificatifs, les PPP prévoient une procédure de négociation portant sur leur nature, leur montant et les modalités de réalisation. Le cadre non-concurrentiel de la négociation, entre l’État et le co-contractant rend toutefois difficile la mise en place des travaux, et, selon la Cour des comptes, le premier devis proposé apparaît presque toujours surestimé. Par exemple, une demande de déplacement de caméras de la maison d’arrêt de Nantes ou la modification des radios du centre pénitentiaire de Lille ont mis près d’un an à aboutir. La Cour des comptes souligne que la rigidité du contrat implique presque toujours un bras de fer entre l’administration et le co-contractant, à l’issue duquel la personne publique est souvent conduite à payer des travaux au-dessus du prix en situation concurrentielle. En outre, ces travaux modificatifs entraînent une augmentation des loyers d’entretien-maintenance et de renouvellement (GER). Ainsi, entre 2008 et 2014, les quatre avenants intervenus sur le lot 1 ont entraîné une augmentation de 7,4 % du loyer de base.

Et si les contrats de partenariat fixent des objectifs d’exploitation et de performance au partenaire privé moyennant des pénalités financières en cas de retard de résolution des dysfonctionnements, ces dernières ne sont quasiment pas appliquées. Dans une relation de long terme, l’application de pénalités est délicate.

En outre, confier des prestations de maintenance sur la durée du contrat, ce peut être justifié pour lisser l’investissement en raison des coûts de maintenance, mais cela présente, en réalité, un faible intérêt financier. Le coût est peu significatif, la durée de vie moyenne de ces équipements inférieurs à la durée du contrat et l’expérience des sociétés partenaires faibles, dégradant la qualité du service. La mauvaise exécution des services a entraîné de nombreuses mises en demeure, et de nombreuses malfaçons ont été constatées.

Ainsi, selon les données recueillies en 2014 par le rapport de M. Dominique Raimbourg sur l’encellulement individuel ⁽¹⁾, le coût d’une journée de détention s’avère particulièrement onéreux dans les établissements en PPP, par rapport aux autres modes de gestion.

COÛT D’UNE JOURNÉE DE DÉTENTION SELON LES ÉTABLISSEMENTS (DONNÉES DE 2014)

Type d’établissement	Gestion déléguée classique	AOT-LOA	PPP	Gestion publique	Moyenne générale
Centre de détention	82,61 €	146,19 €		100,42 €	93,57 €
Centre pénitentiaire	83,43 €	110,23 €	141,77 €	87,33 €	90,79 €
Maison d’arrêt	64,65 €	112,74 €	150,49 €	77,08 €	76,55 €
Maison centrale	296,90 €			165,75 €	179,02 €
Moyenne générale	77,95 €	114,67 €	144,59 €	86,81 €	87,05 €

Source : Dominique Raimbourg, Encellulement individuel : Faire de la prison un outil de justice, rapport remis à la garde des sceaux, décembre 2014

(1) Dominique Raimbourg, Encellulement individuel : Faire de la prison un outil de justice, rapport remis à la garde des sceaux, décembre 2014.

Depuis 2017, il a été décidé ne plus recourir aux contrats de partenariats, tant ce mode de gestion s’est révélé particulièrement inadapté à l’administration pénitentiaire. Comme le rappelle M. Thibault Nardi, chef du bureau de la gestion déléguée et des partenariats public-privé lors de son audition, *« la durée des contrats, peu pertinents pour certaines prestations comme les services à la personne, ainsi qu’une rigidité lors de l’évolution des politiques pénitentiaires, notamment la création de nouveaux quartiers au sein d’établissements existants, nécessitent des négociations assez longues avec les prestataires »*. Votre Rapporteur salue cette évolution et enjoint de continuer dans cette voie.

c. Le développement de la gestion déléguée

La logique d’externalisation des fonctions pénitentiaires non régaliennes depuis 1990 s’est traduite par une part croissante de crédits consacrés à la gestion déléguée. La part de la gestion déléguée est ainsi passée de 30 % en 2006 à 36 % du parc pénitentiaire en 2009 ⁽¹⁾. En 2021, sur les 97 établissements ayant répondu au questionnaire transmis par votre Rapporteur, 37 % fonctionnent en gestion déléguée ⁽²⁾.

La gestion déléguée est un mode de gestion des établissements pénitentiaires alternative à la gestion publique, caractérisée par le transfert vers un opérateur ou un groupement d’opérateurs de la responsabilité d’organiser d’assurer un certain nombre d’activités et de services supports de l’exploitation pénitentiaire. Elle est permise depuis la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire et deux catégories de services sont principalement déléguées :

– les services à la personne : la restauration des personnes détenues et du personnel, la cantine, l’hôtellerie, la buanderie, le transport, l’accueil des familles et le travail ;

– les services d’entretien et de maintenance.

Les fonctions régaliennes de direction, de greffe et de surveillance ne peuvent être déléguées à des prestataires privés. M. Thibault Nardi le rappelle : *« l’objectif principal de la mise en place de la gestion déléguée était double. Il s’agissait tout d’abord de recentrer l’administration sur ses missions régaliennes. Ensuite, il reposait sur la volonté de s’appuyer sur l’expertise d’entreprises disposant de compétences complexes dans les services délégués, notamment en raison de la complexité de la maintenance de certains équipements »*.

Chaque marché de gestion déléguée a une durée de six à sept ans, et nous sommes actuellement à la quatrième génération de marchés de gestion. Une nouvelle génération de marché est en train d’être mis en place à périmètre quasi-

(1) *Cour des comptes*, Service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale, juin 2010.

(2) *Voir les données issues de ce questionnaire envoyé aux établissements pénitentiaires en annexe du présent rapport.*

constant. Le mode classique de la gestion déléguée s'applique à des marchés publics multi-techniques et multiservices d'une durée de six à sept ans et les prestataires interviennent sur l'existant.

Le suivi des marchés délégués repose sur un réseau à trois niveaux :

- un niveau central par le bureau de la gestion déléguée ;
- un niveau régional avec des unités de gestion déléguée ;
- un niveau local, au sein de chaque établissement, avec une cellule qui a des compétences techniques et administratives.

Selon M. Sylvain Alliot, chef de la mission maintenance de la DAP, la gestion déléguée « *présente le très grand avantage pour le chef d'établissement d'avoir affaire à un interlocuteur unique pour répondre aux besoins de son établissement* ». Près de la moitié des 97 établissements ayant répondu au questionnaire transmis par votre Rapporteur, signalent toutefois certaines difficultés liées aux opérations de maintenance et de restauration, mais également à la gestion de ces contrats ⁽¹⁾.

Actuellement, quatre marchés de gestion déléguée sont en cours :

– les trois marchés de gestion déléguée dits MGD 2015 (2016-2022), pour 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement, sont conclus pour une durée de six ans : le marché A pour des services immobiliers et des services à la personne pour 168,7 millions d'euros de crédits de paiement (32 établissements métropolitains) ; le marché B pour 43,9 millions d'euros dans sept autres établissements pénitentiaires ; le marché C qui concerne le centre pénitentiaire de Saint-Denis et celui du Port à La Réunion pour 4,1 millions d'euros ;

– le marché de gestion déléguée dit MGD 2016 (2017-2023), qui couvre l'externalisation des services d'entretien et de maintenance en outre-mer pour 4,4 millions d'euros de crédits de paiement ;

– les marchés de gestion déléguée dits MGD 2017 (2018-2024), pour 100 millions d'euros en crédits de paiement qui intègrent la prestation de gros entretien et de renouvellement pour un coût de 100 millions d'euros ;

– le marché dit MGD 2019 (2019-2024), pour 3,2 millions d'euros de crédits de paiement couvre les dépenses liées aux services à la personne du centre pénitentiaire de Beauvais.

d. Centrer la réflexion architecturale sur l'objectif de réinsertion

Les prisons n'ont longtemps été pensées que comme un simple lieu d'exécution d'une peine, donnant la priorité à la garde des détenus, par rapport à la

(1) Voir les données issues de ce questionnaire envoyé aux établissements pénitentiaires en annexe du présent rapport.

mission de réinsertion. Pourtant la conception architecturale des projets de construction doit intégrer cet objectif.

En effet, les conditions de détention ne doivent pas s'écarter démesurément de la vie en société car tout prisonnier a vocation, un jour ou l'autre, à sortir de prison. Cela nécessite un travail sur l'architecture des bâtiments et leur intégration dans le paysage urbain et l'environnement. Les nouvelles conceptions architecturales des prisons devraient pour cela :

- s'écarter des conceptions classiques symétriques et répétitives et diversifier les réponses architecturales pour favoriser l'individualisation des parcours ;

- renouveler les concepts architecturaux en favorisant l'aération entre l'espace bâti et l'espace non construit ;

- diversifier les ambiances, en augmentant la luminosité et en créant des surfaces de rangement ;

- travailler sur la perception et les sens en valorisant la diversification des matériaux (bois, pierre) et en plaçant des horloges dans les espaces communs ;

- atténuer les signes et facteurs anxiogènes de l'enfermement : végétalisation haute et basse, cellule en étage donnant des perspectives sur l'horizon, espaces sociaux en rez-de-chaussée avec vue sur la cour intérieure ⁽¹⁾.

Pour votre Rapporteuse, **il est essentiel de penser la prison comme un lieu de transition pour un retour dans la vie à la société**. Elle doit donc disposer d'espaces de socialisation ou encore de cours de promenade mieux insérées et plus sûres. Elle salue d'ailleurs la création de structures expérimentales totalement dédiée à l'activité professionnelle, telles que décidées dans la loi de programmation et de réforme pour la justice de 2019 ⁽²⁾.

3. Le programme de construction « 15 000 places » face au défi d'une nouvelle architecture

a. État de la programmation

Comme l'a indiqué M. Laurent Ridet, « *le programme immobilier ambitionne la création de 15 000 places variées* », nettes des fermetures, pour tenir compte de la diversité des situations des détenus, et de la nécessité de développer leurs activités. Hors partenariat public-privé, les crédits d'investissement immobilier augmentent de 917 millions d'euros en autorisations d'engagement, une progression de 309 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, et de

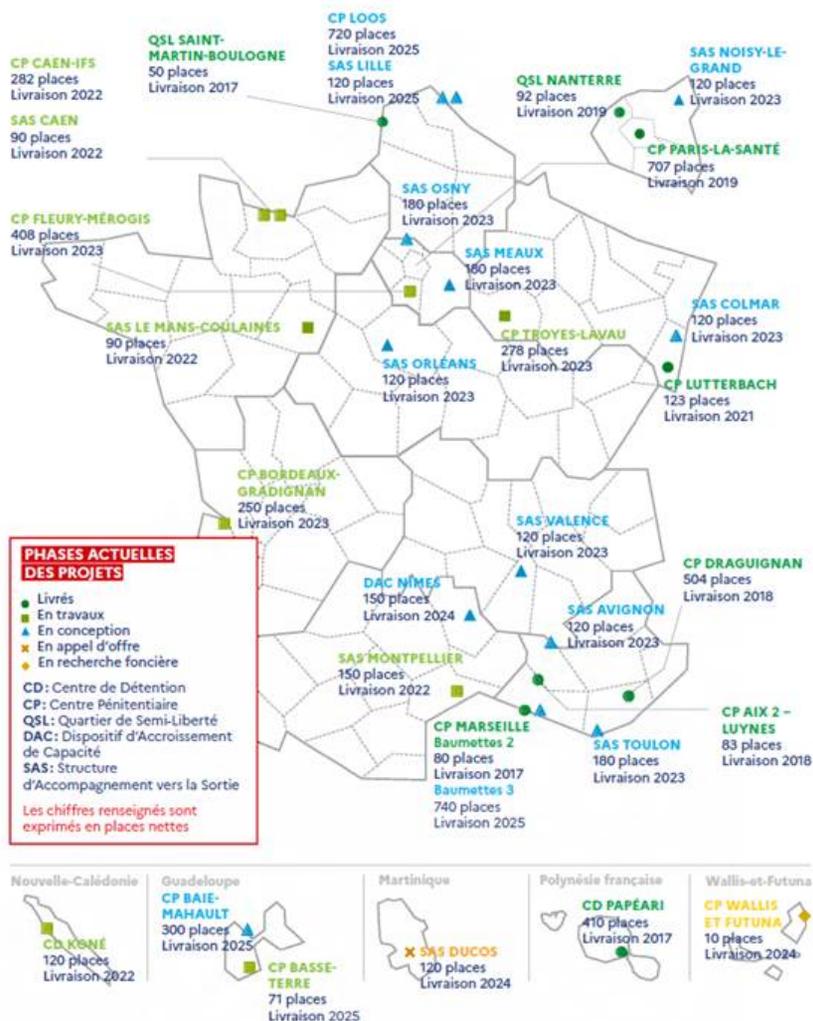
(1) Dominique Raimbourg, 2014, op. cit.

(2) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

163 millions d'euros en crédit de paiement, une progression de 49,8 % par rapport à 2020.

Le programme de construction « 15 000 places » se déroule en deux phases et permettra la création de 18 000 nouvelles places et la fermeture de 3 000 places vétustes.

i. Le programme 7 000 places



Source : direction de l'administration pénitentiaire

Ce programme immobilier vise à la création de 7 000 places dans des territoires connaissant une surpopulation carcérale importante, principalement dans les grandes agglomérations. Selon le rapport d'exécution 2021 de la loi de

programmation et de réforme pour la justice ⁽¹⁾, ces opérations verront la construction de 7 862 places au sein des établissements pénitentiaires, la fermeture de 2 484 places ainsi que l'ouverture de 2 000 places au sein des structures d'accompagnement vers la sortie, soit une création nette, d'ici 2022, de 7 378 places, dont 5 378 pour les seuls établissements pénitentiaires.

Fin 2021, sept opérations ont été livrées pour un total net de 2 049 places de détention créées, soit, approximativement, une construction de 3 600 places et une fermeture de 1 600 places. Cela représente 30 % des places prévues dans cette première phase du plan immobilier. Il faut aussi noter l'ouverture du centre pénitentiaire de Lutterbarch qui a permis la création de 120 places nettes, soit une ouverture de 520 places en parallèle de la fermeture des maisons d'arrêt de Colmar et de Mulhouse.

De plus, dix-huit opérations en cours de travaux permettent la production de 3 700 places, au sein de sept maisons d'arrêt ou centres de détention ⁽²⁾ et onze SAS ⁽³⁾. Ces travaux représenteront un total de 2 541 places nettes devant être livrées à la fin de l'année 2022.

En outre, quatre opérations sont à l'étude de conception pour la création de 1 260 places. Pour l'établissement de Baie-Mahault en Guadeloupe ainsi que du SAS de Ducos, les travaux devraient débuter en 2022.

Enfin, des opérations menées par la DAP permettront, d'ici 2022, la création de 180 places, comme par exemple avec la création du quartier de semi-liberté de Saint-Martin-Boulogne.

Au total, ce programme ambitionne la création de 2 499 places de centres pénitentiaires, 2 197 places de maisons d'arrêt, 2 130 places au sein de structures d'accompagnement vers la sortie, 360 places dans deux établissements du projet « Innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de réinsertion par l'emploi », 120 places de centre de détention et 92 places en quartier de semi-liberté.

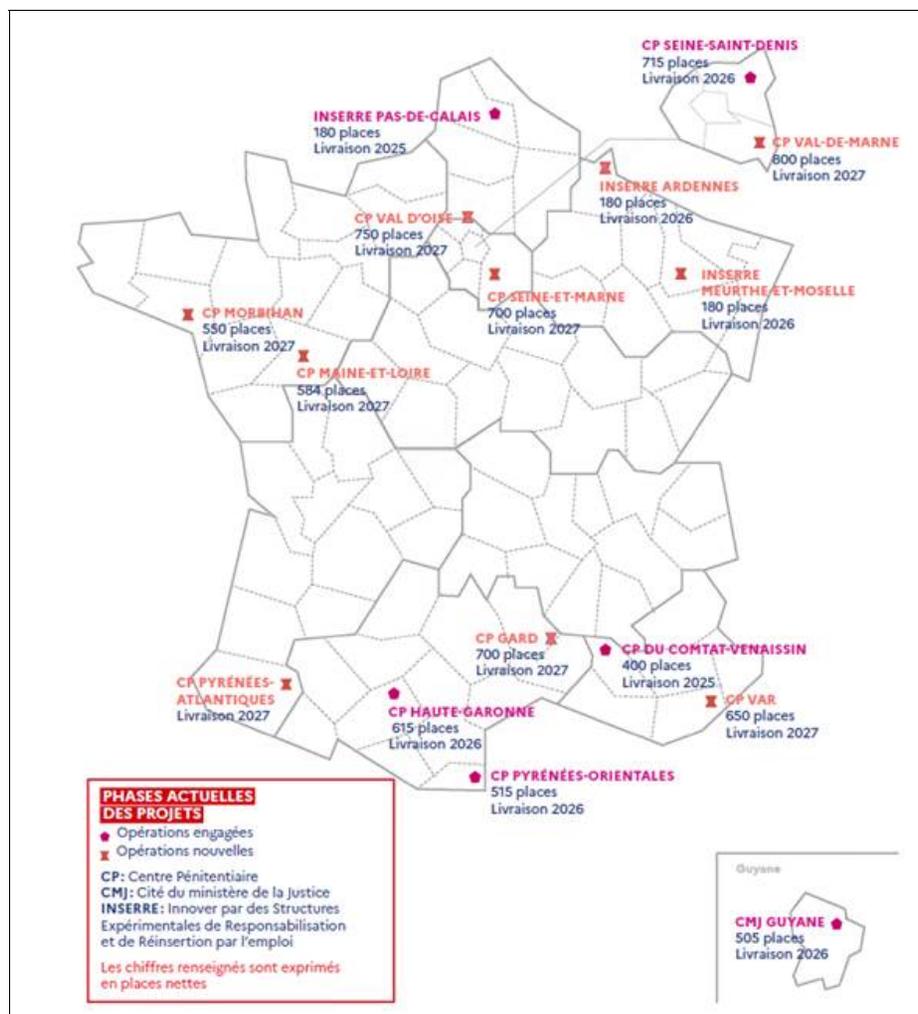
Il est indispensable, du fait de leur taux d'occupation particulièrement élevé, de faire porter l'effort immobilier en priorité sur les maisons d'arrêt.

(1) Rapport d'exécution 2021 – Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

(2) Caen-Ifs, Troyes-Lavau, Bordeaux-Gradignan, Koné, Basse-Terre.

(3) Caen, Le Mans-Coulaines, Montpellier, Avignon, Valence, Osny et Meaux.

ii. Le programme 8 000 places



Source : direction de l'administration pénitentiaire

Cinq projets, pour un total de 2 750 places ont été lancés en 2019 et ont franchi le cap des concertations publiques, dont quatre ont obtenu une déclaration d'utilité publique. Il s'agit de la maison d'arrêt de Seine-Saint-Denis avec l'extension de Villepinte, du site des Murets, d'un site près d'Avignon, du projet de Saint-Laurent-du-Maroni. La maison d'arrêt de Rivesaltes, cinquième opération, est en programmation avec un futur appel d'offres.

En complément, cinq consultations publiques, pour un total de 3 200 places, sont en cours de préparation situées à Nîmes, au Muy dans le Var, à Crisenoy en Seine-et-Marne, à Vannes et dans l'agglomération d'Angers.

Enfin, une dernière vague, pour un total de 1 800 places aura lieu avec le lancement de consultations au second semestre de 2022 pour les sites de Noiseau dans le Val-de-Marne, de Bernes-sur-Oise dans le Val d’Oise et de Pau.

Ce programme vise à s’adapter aux nouvelles modalités de détention. Des établissements à sécurité adaptée ⁽¹⁾ (Caen-Ifs, Troyes-Lavau), renforcée ⁽²⁾ (Seine-Saint-Denis, Bordeaux-Gradignan) et maximale (Alençon et Vendin-le-Vieil) seront créés. Un certain nombre de SAS avec des dispositifs de sûreté allégés conçus sur un principe de déplacement autonome dans la détention seront aussi livrés. Enfin des quartiers et unités spécifiques seront mis en place, notamment les unités pour détenus violents ou encore des quartiers de prise en charge renforcée pour accueillir les personnes détenues dont le comportement pourrait nuire au bon fonctionnement de l’établissement.

b. Le déploiement d’une nouvelle architecture et de nouveaux services tournés vers le numérique

Au-delà de la création de places et de la conception des programmes de construction, l’architecture doit être une donnée essentielle pour que la prison puisse accomplir sa mission. Ainsi, depuis le nouveau programme immobilier (NPI) de 2011-2012, les établissements intègrent des espaces dimensionnés pour une offre diversifiée d’activités à l’échelle du quartier et de l’établissement dans le respect des cinq heures d’activités par jour par détenu.

Les référentiels de programmation des nouveaux établissements des différents programmes pénitentiaires participent directement à l’amélioration des conditions de détention des personnes détenues et des conditions de travail des personnels pénitentiaires. Le premier référentiel est paru en 2012 et a servi de base à la construction des établissements de Beauvais, Riom, Valence, Paris la Santé, Baumettes 2, Draguignan et Papeari. Comme l’a indiqué la DAP, il n’a, depuis, cessé d’évoluer pour permettre d’améliorer les conditions de vie des personnes détenues, de faciliter leur accès au travail et de renforcer la sécurité des personnels pénitentiaires.

(1) Grands établissements sans mirador et sans filin.

(2) Grands établissements comportant des miradors et des filins.

Référentiels de programmation du programme 8 000 places

1. Amélioration des conditions de vie des détenus :

- La meilleure prise en compte de la qualité de l'éclairage et de la vue : orientation des ouvrants au maximum sur des vues ouvrant sur le paysage plutôt que la détention ;
- Une configuration de l'établissement en campus avec de larges voies extérieures permettant une meilleure aération et ventilation, un meilleur éclairage naturel ; que l'établissement ne se traduit plus par un immense bâtiment mais par des ensembles bâtis rappelant un modèle de petit bourg agrémenté d'espaces verts et un véritable travail sur les espaces verts et paysagers ;
- Un travail constant sur la qualité des cellules (ergonomie des mobiliers, équipement) ;
- La constitution d'un pôle d'insertion et de prévention de la récidive : développement des programmes d'insertion et des programmes de prévention de la récidive (espaces forum, bureaux d'entretien, nombreuses salles, bureaux d'accès au droit, Pôle Emploi, salles informatiques, etc.) ainsi que de salles d'activité dans le secteur d'enseignement dans chaque bâtiment d'hébergement ;
- La création et le déploiement des unités de vie familiale pour favoriser le lien familial ;
- Des espaces sportifs diversifiés (terrains de sport et gymnases, salles de musculation dans les unités d'hébergement) ;
- L'augmentation conséquente des locaux d'activités, de travail et de formation ;
- La création de salles de spectacle pouvant éventuellement accueillir des visiteurs, des salles multiculturelles ;
- La mise en œuvre de petits quartiers mère-enfant au sein des quartiers Femmes avec une plus grande autonomie par rapport au reste de la détention, une cour dédiée, etc.

2. Amélioration des conditions de travail des personnels :

- Un retour aux coursives communicantes suite au programme 4000 (Meaux, Liancourt) qui les avait supprimées, pour retrouver une communicabilité entre agents leur assurant une meilleure sécurité ;
- Un meilleur traitement de l'égalité hommes-femmes incluant des travaux de remise à niveau des locaux vestiaires par exemple ;
- Un travail attentif sur l'ergonomie des postes de travail notamment dans les postes protégés ;
- Création de locaux pour l'encadrement de détention au centre de la détention et sur les circulations principales ;
- Évolution des principes de sûreté active permettant une surveillance facilitée et une meilleure sécurité des agents (développement de l'interphonie, extension de la couverture de la vidéosurveillance).

Concernant la conception architecturale, l'APIJ indique à la commission que les programmes immobiliers intègrent désormais le principe d'une double circulation primaire, permettant de connecter l'ensemble des quartiers aux fonctions communes en détention (ateliers, unités sanitaires, parloirs) et de gérer des flux simultanés de groupes de détenus ou des déplacements individuels. Les cellules sont aussi dotées d'équipements permettant le déploiement de la téléphonie et du

numérique. Il est à noter que la valeur architecturale compte pour 9 % dans le jugement des offres lors de la phase de commande.

*

Aucun programme immobilier n'a réussi à résorber la surpopulation carcérale. Mme Sabrina Delattre, co-responsable du groupe travail prisons pour la Ligue des droits de l'homme, affirme que « *la construction de nouvelles prisons n'a jamais résolu le problème de la surpopulation carcérale* ». Selon elle, il s'agit d'une approche quantitative « *qui ne traite que les conséquences de la surpopulation et favorise l'exécution de peines plus dures concernant la petite délinquance* ».

Lors de son audition, M. Jean-René Lecerf a rappelé que « *la nature est ainsi faite : toute place sera occupée, les magistrats sauront qu'il existe effectivement des possibilités qui représenteront en quelque sorte une solution de facilité* ». Le doublement, en quarante ans, du nombre de places en détention n'a pas empêcher la surpopulation. L'augmentation de la capacité d'une prison n'apparaît donc pas comme une stratégie durable. La recommandation n° 99-22 du Conseil de l'Europe du 30 septembre 1999 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale précise que « *l'extension du parc pénitentiaire devrait plutôt être une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème de surpeuplement* ».

Votre Rapporteuse tient à rappeler que les mesures immobilières n'en demeurent pas moins nécessaires pour remplacer certains établissements vétustes, moderniser le parc immobilier et l'adapter dans les régions où il est insuffisant.

Elle considère toutefois, elle aussi, que la construction de nouvelles places ne doit pas être la seule réponse à la question de la surpopulation carcérale. Une politique pénitentiaire va nécessairement de pair avec une politique pénale dont elle assume les décisions d'enfermement. À ses yeux, une attention particulière doit être portée à ce sujet afin d'en finir avec la surpopulation carcérale. C'est uniquement en associant ces deux aspects : politique immobilière pénitentiaire et politique pénale d'incarcération qu'une réflexion sur l'encellulement individuel pourra être menée.

*

* *

III. LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE ET L'UTILISATION DU PARC CARCÉRAL DÉPENDENT DE LA POLITIQUE PÉNALE

L'administration pénitentiaire arrive à la fin de la chaîne pénale en prenant en charge les personnes condamnées par la justice à exécuter une peine privative de liberté en milieu fermé ou en milieu ouvert. Pour reprendre l'image employée par M. Jean-François Beynel, chef de l'IGJ, elle n'est en quelque sorte que le maître d'ouvrage, quand la justice est, elle, le maître d'œuvre.

Elle ne peut donc en rien être considérée comme responsable de la situation de surpopulation carcérale. Bien au contraire, elle en pâtit, non seulement en termes de conditions de détention des personnes détenues, mais également de conditions de travail des personnels pénitentiaires.

Si la construction de nouvelles places de prison évoquées ci-avant dans le présent rapport, est une facette des réponses possibles pour améliorer ces conditions – de travail et de détention – et en finir avec la surpopulation carcérale, elle n'est sans doute pas la mesure centrale pour faire face à cette situation. Avant toute chose, nous devons changer notre regard sur la peine et faire évoluer les mentalités afin de ne plus considérer l'enfermement comme la seule réponse pénale valable.

De nombreux projets et réformes ont d'ores et déjà été conduits dans ce sens, mais la persistance de la surpopulation carcérale, qui gangrène nécessairement tout le fonctionnement de notre système pénitentiaire, conduit aujourd'hui à envisager d'aller plus loin en matière de réforme de la politique pénale pour permettre d'améliorer la politique pénitentiaire.

A. UNE RÉPONSE PÉNALE SÉVÈRE ET CENTRÉE SUR L'ENFERMEMENT

La surpopulation carcérale chronique qui touche notre pays doit en effet être appréhendée de concert avec l'évolution des mesures prises dans le champ pénal et des condamnations prononcées par nos juridictions.

1. La sévérité des condamnations : état des lieux chiffrés de la politique pénale

a. Une tendance durable de l'augmentation des condamnations et de l'aggravation des sanctions prononcées en matière correctionnelle

En 2017, le ministère de la justice publiait une analyse sans appel de l'évolution des peines correctionnelles d'emprisonnement de 2004 à 2016 :

– le nombre de peines correctionnelles prononcées contre des majeures a augmenté de 17 % ;

– le volume d’années d’emprisonnement ferme prononcé a fortement augmenté passant de 66 100 à 87 300 années ;

– le nombre de peines d’emprisonnement en tout ou partie ferme connaît une hausse globale de 21 % ;

– en 2004, le quantum moyen d’emprisonnement était de 7 mois et demi ; il est descendu à 7 mois en 2006 et 2007 ; en hausse depuis 2012, il atteint 8 mois et 6 jours en 2016 ;

– la part de la récidive légale parmi les condamnés à de l’emprisonnement ferme est passée de 16 % en 2004 à 33 % en 2014 ;

– la part des peines inférieures ou égales à 4 mois a diminué, passant de 60 % en 2007 à 49 % en 2016 ;

– la part des peines d’emprisonnement ferme supérieures à 4 mois et inférieures ou égales à 1 an a le plus progressé, passant de 31 à 38 %.

b. Une tendance confirmée par les données de l’incarcération

- i. Un fort accroissement des peines correctionnelles d’emprisonnement et de leur durée

PERSONNES CONDAMNÉES À UNE PEINE CORRECTIONNELLE : RÉPARTITION SELON LE QUANTUM DE L’AFFAIRE EN COURS D’EXÉCUTION

Au 1er janvier	Moins de 6 mois		6 mois à moins de 1 an		1 à moins de 3 ans		3 à moins de 5 ans		5 ans et plus		Ensemble des peines correctionnelles
	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	
2000	3 564	14.2%	4 801	19.1%	6 766	26.9%	4 139	16.4%	5 896	23.4%	25 166
2001	3 465	14.8%	4 274	18.3%	6 128	26.2%	3 562	15.2%	5 955	25.5%	23 384
2002	4 202	17.2%	5 099	20.9%	6 599	27.1%	3 300	13.5%	5 166	21.2%	24 366
2003	4 223	16.0%	5 652	21.4%	7 936	30.1%	3 468	13.1%	5 102	19.3%	26 381
2004	4 565	15.5%	6 389	21.7%	8 835	30.0%	4 357	14.8%	5 308	18.0%	29 454
2005	5 066	16.4%	6 438	20.9%	8 929	29.0%	4 569	14.8%	5 817	18.9%	30 819
2006	5 470	17.3%	6 676	21.2%	8 810	27.9%	4 486	14.2%	6 123	19.4%	31 565
2007	7 746	22.9%	7 395	21.9%	8 445	25.0%	4 295	12.7%	5 915	17.5%	33 796
2008	8 767	22.5%	8 604	22.1%	11 025	28.3%	4 644	11.9%	5 888	15.1%	38 928
2009	9 086	21.7%	8 336	19.9%	13 716	32.7%	5 103	12.2%	5 696	13.6%	41 937
2010	8 882	20.8%	8 563	20.0%	14 174	33.2%	5 628	13.2%	5 496	12.9%	42 743
2011	8 726	20.1%	8 809	20.3%	14 780	34.1%	5 709	13.2%	5 332	12.3%	43 356
2012	10 222	20.6%	10 419	21.0%	17 226	34.7%	6 202	12.5%	5 594	11.3%	49 663
2013	10 800	20.6%	11 161	21.3%	18 169	34.7%	6 647	12.7%	5 650	10.8%	52 427
2014	10 644	20.0%	11 569	21.8%	18 288	34.4%	6 858	12.9%	5 779	10.9%	53 138
2015	10 429	19.8%	11 649	22.1%	17 583	33.4%	7 122	13.5%	5 934	11.3%	52 717
2016	8 931	17.7%	10 852	21.5%	16 995	33.7%	7 306	14.5%	6 372	12.6%	50 456
2017	9 244	18.0%	11 744	22.9%	17 117	33.4%	6 858	13.4%	6 259	12.2%	51 222
2018	9 153	17.6%	12 196	23.4%	17 379	33.3%	6 686	12.8%	6 713	12.9%	52 127
2019	9 160	17.3%	12 748	24.1%	17 620	33.3%	6 668	12.6%	6 753	12.8%	52 949
2020	9 441	17.5%	13 328	24.7%	17 958	33.3%	6 449	12.0%	6 686	12.4%	53 862

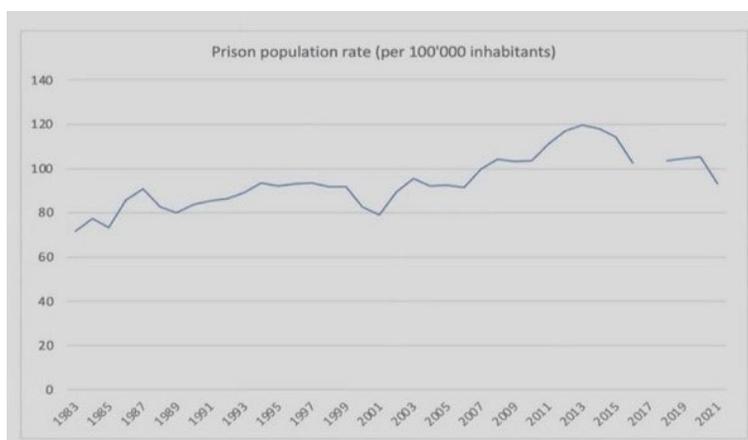
Ce tableau présente les chiffres pour l’ensemble des condamnés – détenus ou non. S’agissant des peines correctionnelles, en 2021, sur 52 862 condamnés ils étaient 41 974 détenus.

Source : Ministère de la justice (Séries statistiques des personnes placées sous main de justice)

En l'espace de vingt ans, les peines correctionnelles d'emprisonnement ont été multipliées par plus de deux, passant de 25 166 en 2000 à 53 862 en 2020.

Les politiques pénales mises en œuvre ont un impact direct sur les durées et l'ampleur des détentions. Lors de son audition, Marcelo Aebi, chef du projet SPACE (Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe), interprétait ainsi la courbe présentée ci-dessous : « *En 2007 avait été votée la loi introduisant des peines planchers. La conséquence en est immédiatement visible. Cela renvoie au problème du stock et du flux que j'évoquais tout à l'heure : plus les peines imposées sont longues, plus la population carcérale augmente. La suppression des peines planchers par une autre loi, en 2014, se traduit par une diminution* ».

TAUX DE POPULATION INCARCÉRÉE POUR 100 000 HABITANTS



Source : Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE)

ii. Des peines criminelles stables mais plus sévères

PERSONNES CONDAMNÉES À UNE PEINE CRIMINELLE : RÉPARTITION SELON LE QUANTUM DE L'AFFAIRE EN COURS D'EXÉCUTION

Au 1er janvier	5 à moins de 10 ans		10 à moins de 20 ans		20 à 30 ans		Perpétuités		Ensemble des peines criminelles
	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	
2000	830	10,4%	5 878	73,8%	657	8,3%	595	7,5%	7 960
2001	470	5,7%	6 271	76,0%	915	11,1%	591	7,2%	8 247
2002	412	5,1%	6 104	75,6%	984	12,2%	578	7,2%	8 078
2003	317	3,9%	6 166	75,7%	1 107	13,6%	558	6,8%	8 148
2004	238	3,0%	5 991	74,7%	1 253	15,6%	543	6,8%	8 025
2005	203	2,5%	6 097	74,2%	1 384	16,8%	538	6,5%	8 222
2006	189	2,3%	6 066	73,8%	1 441	17,5%	523	6,4%	8 219
2007	275	3,4%	5 861	72,2%	1 461	18,0%	523	6,4%	8 120
2008	217	2,6%	5 954	72,0%	1 579	19,1%	523	6,3%	8 273
2009	227	2,7%	5 900	71,0%	1 653	19,9%	526	6,3%	8 306
2010	173	2,2%	5 602	70,5%	1 650	20,8%	521	6,6%	7 946
2011	185	2,3%	5 440	68,7%	1 789	22,6%	502	6,3%	7 916
2012	220	2,8%	5 297	67,6%	1 830	23,4%	487	6,2%	7 834
2013	206	2,6%	5 323	67,3%	1 901	24,0%	483	6,1%	7 913
2014	263	3,2%	5 401	66,5%	1 977	24,3%	482	5,9%	8 123
2015	251	3,1%	5 357	66,8%	1 942	24,2%	475	5,9%	8 025
2016	175	2,2%	5 344	66,9%	1 973	24,7%	495	6,2%	7 987
2017	179	2,2%	5 378	66,6%	2 022	25,0%	497	6,2%	8 076
2018	165	2,1%	5 198	66,3%	1 990	25,4%	489	6,2%	7 843
2019	171	2,1%	5 230	65,7%	2 057	25,8%	500	6,3%	7 958
2020	164	2,1%	5 214	65,8%	2 051	25,9%	493	6,2%	7 923

Ce tableau présente les chiffres pour l'ensemble des condamnés – détenus ou non. S'agissant des peines criminelles, les condamnés sont majoritairement détenus : en 2021, sur 7 923 ils étaient 7 602 détenus.

Source : Ministère de la justice (Séries statistiques des personnes placées sous main de justice)

Le nombre de peines criminelles d'emprisonnement est demeuré assez stable, oscillant entre 8 306 et 7 843. On remarque toutefois que **la part des peines de 20 à 30 ans a considérablement augmenté** passant de 8,3 % des peines criminelles d'emprisonnement prononcées en 2000 à 25,9 % en 2020.

2. D'importants efforts faits pour limiter la surpopulation carcérale : la loi de programmation et de réforme pour la justice de 2019

Selon M. Olivier Christen, directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG), « *la loi de programmation pour la justice* ⁽¹⁾ (LPJ) témoigne d'une volonté de prendre en compte les facteurs de surpopulation carcérale en modifiant profondément l'approche de la peine pilotée par les législateurs et mise en place par les juridictions ».

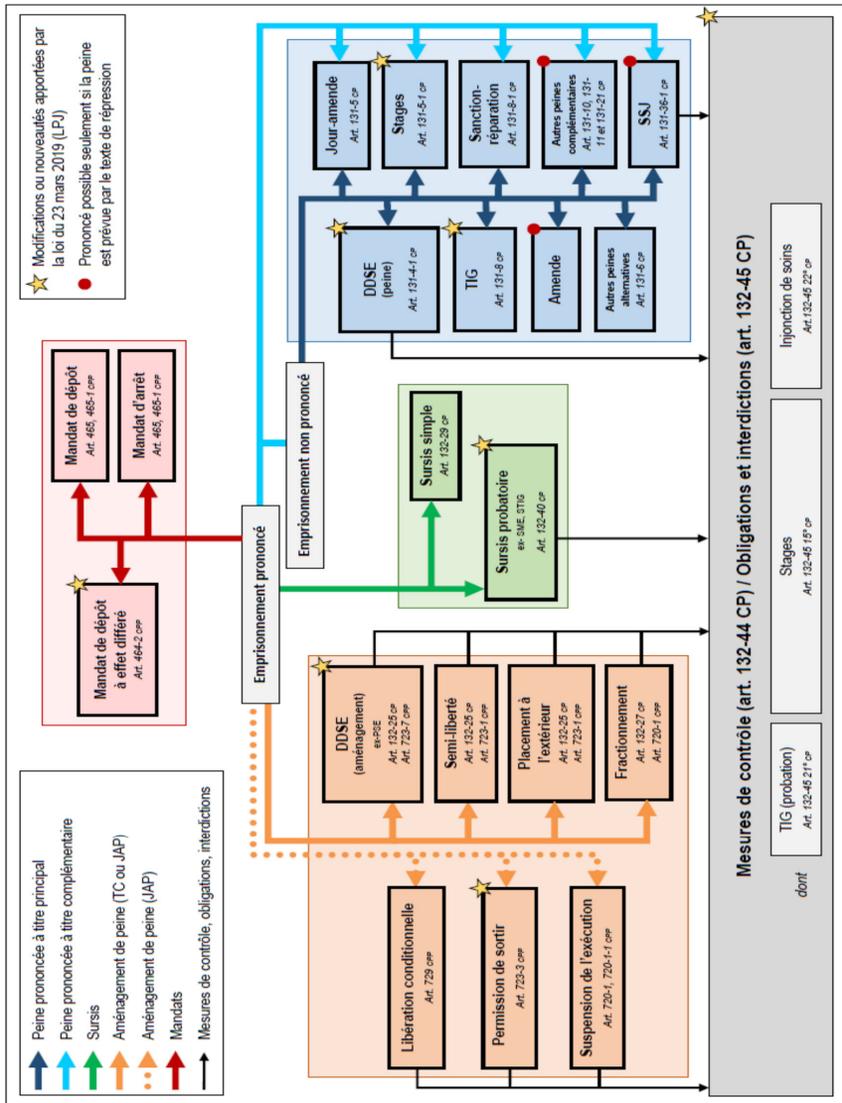
La présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Mme Yaël Braun-Pivet rappelle la logique qui a orienté cette réforme : « *les très courtes peines d'emprisonnement étaient d'une inefficacité absolue. Les peines de prison inférieures à un mois ont donc été supprimées, et nous avons adopté un certain nombre de dispositifs pour faire en sorte que le prononcé des peines inférieures à six mois ou un an d'emprisonnement soit aussi limité que possible et*

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

que l'on privilégie les peines alternatives. Nous avons également adopté des mesures visant à favoriser le placement à l'extérieur, notamment en sécurisant le financement de certaines associations ».

Dans cette perspective, la LPJ de 2019 a mis en œuvre une refonte de l'échelle des peines, entrée en vigueur le 24 mars 2020 et visant à éviter le prononcé de courtes peines d'emprisonnement et à renforcer les peines alternatives à l'emprisonnement ainsi que les aménagements de peine *ab initio*. Ainsi, le législateur a souhaité changer fondamentalement de paradigme pénal en ne faisant plus de l'emprisonnement la peine de référence.

MODALITÉS D'INDIVIDUALISATION DE LA PEINE APPLICABLE AUX DÉLITS EN COURANT L'EMPRISONNEMENT À COMPTER DU 24 MARS 2020



Source : Direction des affaires criminelles et des grâces.

3. Mais des effets encore peu visibles

a. Une appropriation sans doute encore insuffisante sur le terrain

Malgré ces évolutions législatives, sur 41 553 personnes condamnées détenues au 1^{er} janvier 2021, 12 116 l'étaient au titre d'une peine de moins d'un an, soit 29 %. La commission d'enquête constate donc que les effets de la réforme votée par le législateur ne sont pas encore pleinement effectifs.

Pourtant, les efforts sont réels pour accélérer la mise en œuvre. Le ministère de la Justice indique avoir multiplié les échanges avec les juridictions. Ont également été mises en place des réunions avec les DISP au niveau de chaque cour d'appel afin d'instaurer un dialogue permanent. Sur le plan technique, le DACG explique que *« le décret du 24 mai 2019 a précisé un certain nombre de dispositions et a été accompagné de quatre circulaires relatives aux différentes modifications, incluant des fiches pratiques, des foires aux questions, des guides interactifs ou encore des vidéos didactiques »*.

Votre Rapporteur souligne la pertinence des actions de sensibilisation et de formation qui ont été menées auprès des juridictions et appelle à leur renforcement afin de permettre une meilleure mise en œuvre des dispositions prévues dans le cadre de la LPJ.

L'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) partage le constat d'une appropriation de ces nouvelles dispositions qui ne serait pas *« encore optimale, compte tenu du temps nécessaire à l'acculturation professionnelle, ainsi que de l'entrée en vigueur de la loi en plein confinement national de mars 2020 »*. Elle souligne toutefois trois points qui expliqueraient également la persistance des courtes peines d'emprisonnement :

– la LPJ a réduit le quantum aménageable en le faisant passer de deux ans à un an. Ce quantum peut être rapidement atteint, notamment lorsque la personne fait l'objet de deux condamnations dans un délai rapproché ;

– il est toujours possible, notamment dans le cadre des procédures de comparution immédiate ou en cas de récidive d'actes violents, de prononcer un mandat de dépôt sur une peine d'un mois et un jour sous réserve des nouvelles exigences s'agissant de l'aménagement de principe de la peine et de la motivation du mandat de dépôt ;

– nombre d'incarcérations pour de courtes peines d'emprisonnement font suite à la carence des condamnés devant la juridiction de jugement, ce qui limite les possibilités d'individualisation de la peine, et/ou dans le cadre de procédure d'aménagement devant le juge de l'application des peines, empêchant le prononcé de cette mesure.

Pour répondre à cette dernière problématique, l'ANJAP préconise la conduite d'une réflexion en vue de favoriser la présence des intéressés aux convocations et suggère plusieurs leviers : système de rappel par SMS ou réduction des délais d'audience qui favorisent l'oubli des convocations par exemple.

b. Certaines critiques sévères sur l'insuffisance de ces mesures...

Les syndicats de magistrats auditionnés par la commission d'enquête ont dénoncé l'empilement de mesures qui complexifient les procédures et leur appropriation par les professionnels du droit et créent parfois des incertitudes dans le traitement des peines.

L'ANJAP considère en outre que des mouvements législatifs contraires brouillent la lecture des évolutions souhaitées. D'une part, certaines lois font de la lutte contre la surpopulation carcérale un objectif et déclinent des mesures pour réduire le nombre de peines d'emprisonnement ; d'autre part, d'autres lois créent de nouvelles incriminations ou aggravent les peines encourues ou leur régime d'application.

Dans cette perspective, tout comme les syndicats pénitentiaires, l'ANJAP critique la remise en cause du système des crédits de réduction de peines qui pourrait engendrer une hausse de la durée d'incarcération. Pour l'ANJAP, comme par exemple pour le syndicat national des directeurs pénitentiaires CFDT, la décorrélation entre infraction et peine d'emprisonnement n'est pas aboutie puisque l'ensemble des délits continuent d'être punis de peines d'emprisonnement et que les messages politiques continuent d'aller dans le sens de la seule efficacité des peines d'emprisonnement effectivement exécutées en prison.

Par ailleurs, Mme Flore Dionisio, de la CGT PIP, a regretté la suppression de la contrainte pénale, considérant qu'il « *s'agit du seul moyen de déconnecter la peine de la référence à la prison* ».

Ces critiques, parfois très sévères à l'égard des dispositions prévues par le législateur interpellent toutefois la commission d'enquête. Pour être mise en œuvre, une réforme a besoin de temps pour montrer ses effets. Le balancier législatif qui place comme priorité tantôt l'insertion, tantôt la sécurité ne permet à aucune politique pénale de s'installer dans la durée.

c. ... malgré de premières évolutions qui laissent présager un changement progressif

Cela étant, votre Rapporteuse adhère à l'analyse du DACG selon laquelle « *la LPJ a bouleversé profondément des pratiques professionnelles ancrées. Son impact sur l'accumulation de la population carcérale à court terme ne saurait être visible aujourd'hui. Lorsque ce texte a été voté, il avait été souligné que son temps d'appropriation serait long* ».

En effet, la LPJ vient tout juste d'entrer en vigueur, dans un contexte sanitaire qui a grandement compliqué le travail des juridictions et les réalités des établissements pénitentiaires. Il est sans doute trop tôt pour en évaluer toutes les conséquences. Seuls les premiers effets sont visibles, comme l'a expliqué le DACG devant la commission d'enquête :

« Une diminution du nombre de peines en prison ferme prononcées s'observe. En effet, 95 000 peines d'emprisonnement ferme ont été prononcées par les présidents des tribunaux en correctionnelle dans le cadre des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité entre janvier et septembre 2021. Ce nombre représente une diminution de 7 % par rapport à la même période en 2019. Cependant, 76 000 années d'emprisonnement ferme ont été prononcées dans le même temps, soit un accroissement de 3 % depuis 2019.

« Si moins de peines d'emprisonnement fermes sont prononcées, ce qui témoigne de l'appropriation du dispositif général de réduction de peines de prison ferme, le quantum de peines d'emprisonnement ferme prononcées est en hausse. Le quantum moyen de ces peines fermes a augmenté de plus de 15 jours, passant de 8,6 mois en 2019 à 9,2 mois en 2021. Si les courtes peines prononcées ont diminué de manière sensible de 17 %, les peines de six mois à un an ont quant à elles augmenté de 22 %, et celles de plus d'un an de 3 %. Le quantum prononcé augmente. Les détenus restent plus longtemps en prison, ce qui impacte la population carcérale ».

ÉTAT DU PRONONCÉ DES PEINES D'AMÉNAGEMENT FERME

Période-Evolution 2019-2021	Mois de septembre				janvier à septembre			
	2 019	2 020	2 021	Evol 19-21	2 019	2 020	2 021	Evol 19-21
Année	36 077	37 459	35 357	-2%	270 638	182 132	261 203	-3%
Condamnations	13 224	12 274	12 047	-9%	101 846	69 999	94 917	-7%
Dont emprisonnement ferme	37 %	33 %	34 %		38 %	38 %	36 %	
Taux de prononcé de la peine d'emprisonnement ferme	3 371	3 378	3 562	+6%	29 927	24 855	31 323	+5%
Peines d'emp. ferme avec MD ou MED ou MDD		22	49			85	288	
dont MDD	8,6	8,9	9,2	+8%	8,7	9,6	9,6	+11%
Quantum moyen ferme (mois)	9 459	9 151	9 266	-2%	73 572	55 827	75 926	+3%
Années d'emp. ferme prononcées	513	69	25	-95%	4 162	1 082	292	-93%
Peine ferme 1 mois ou moins	8 427	7 534	7 195	-15%	63 748	40 794	55 875	-12%
Peine ferme]1-6 mois]	2 554	3 151	3 252	+27%	20 376	17 658	24 879	+22%
Peine ferme]6 mois-1 an]	1 043	957	982	-6%	8 340	6 456	8 618	+3%
Peine ferme]1 an-2 ans]								

Source : Observatoire mensuel des peines d'emprisonnement ferme (OPEFM)

Ces premières évolutions, qui marquent une réduction des courtes peines sont encourageantes.

B. LE POIDS PROBLÉMATIQUE DE LA DÉTENTION PROVISOIRE

La détention provisoire permet de placer en détention une personne qui n'a pas encore été jugée. En matière pénitentiaire, elle pose plusieurs questions : l'enfermement d'une personne présumée innocente ; une prise en charge trop courte pour être utile ; son impact sur la surpopulation en maison d'arrêt.

1. États des lieux

a. Évolution du nombre de personnes prévenues

NOMBRE DE PRÉVENUS PARMI LES PERSONNES ÉCROUÉES ET DÉTENUES

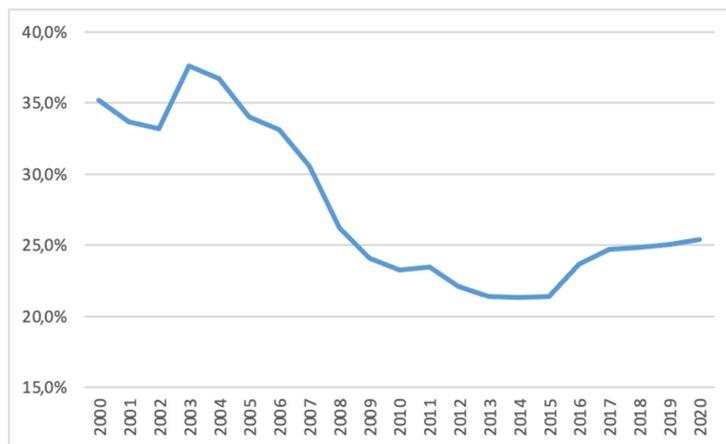
	Total personnes écroquées	dont personnes prévenues	% de prévenus parmi les écroqués	Total personnes détenues	dont personnes prévenues	% de prévenus parmi les détenus
2000	51 441	18 100	35,2 %	ND	ND	ND
2001	47 837	16 107	33,7 %	ND	ND	ND
2002	48 594	16 124	33,2 %	ND	ND	ND
2003	55 407	20 852	37,6 %	ND	ND	ND
2004	59 246	21 749	36,7 %	ND	ND	ND
2005	59 197	20 134	34,0 %	58 231	20 134	34,6 %
2006	59 522	19 732	33,2 %	58 344	19 732	33,8 %
2007	60 403	18 483	30,6 %	58 402	18 483	31,6 %
2008	64 003	16 797	26,2 %	61 076	16 797	27,5 %
2009	66 178	15 933	24,1 %	62 252	15 933	25,6 %
2010	66 089	15 395	23,3 %	60 978	15 395	25,2 %
2011	66 975	15 702	23,4 %	60 544	15 702	25,9 %
2012	73 780	16 279	22,1 %	64 787	16 279	25,1 %
2013	76 798	16 454	21,4 %	66 572	16 454	24,7 %
2014	77 883	16 622	21,3 %	67 075	16 622	24,8 %
2015	77 291	16 549	21,4 %	66 270	16 549	25,0 %
2016	76 601	18 158	23,7 %	66 678	18 158	27,2 %
2017	78 796	19 498	24,7 %	66 432	17 498	26,3 %
2018	79 785	19 815	24,8 %	66 974	17 815	26,6 %
2019	81 250	20 343	25,0 %	70 059	10 343	14,8 %
2020	82 860	21 075	25,4 %	70 651	21 075	29,8 %

Source : Assemblée nationale, d'après les données transmises par l'administration pénitentiaire

Depuis le début des années 2000, la part des personnes prévenues parmi les personnes écroquées et *a fortiori* parmi les personnes détenues a eu tendance à diminuer, ce que la commission d'enquête ne peut que saluer.

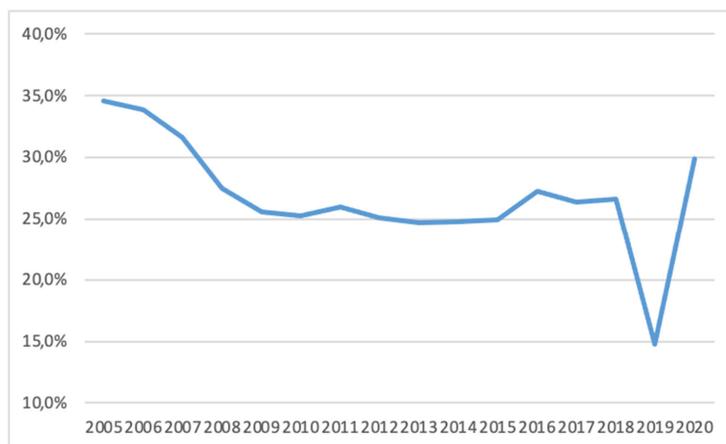
Cette part des prévenus en détention demeure toutefois relativement élevée et au 1^{er} novembre 2021, les prévenus représentaient 29,2 % des personnes détenues, ce qui reste considérable.

ÉVOLUTION DE LA PART DES PRÉVENUS PARMIS LES PERSONNES ÉCROUÉES



Source : Assemblée nationale, d'après les données transmises par l'administration pénitentiaire

ÉVOLUTION DE LA PART DES PRÉVENUS PARMIS LES PERSONNES DÉTENUES



Source : Assemblée nationale, d'après les données transmises par l'administration pénitentiaire

b. Une influence directe sur la surpopulation carcérale

La part significative du nombre de personnes prévenues parmi les personnes détenues constitue l'une des causes de la surpopulation. Comme l'analyse notre collègue M. Bruno Questel, rapporteur pour avis de la commission des Lois sur les budgets dédiés à l'administration pénitentiaire, « *cela explique que [la surpopulation] se concentre plus particulièrement dans les maisons d'arrêts, dont le taux d'occupation était de 138 % au 1^{er} janvier et de 111 % au 1^{er} juillet 2020. Que ce soit en début ou en milieu d'année, il s'agit du seul type d'établissement*

dont le niveau de densité carcérale globale est presque systématiquement supérieur à 100 % »⁽¹⁾.

Il apparaît nécessaire de réfléchir à la place des personnes prévenues au sein des établissements pénitentiaires. En ce sens, votre Rapporteur souhaite attirer l'attention sur un point spécifique : parmi les détentions provisoires se distinguent en effet celles des personnes en attente de leur jugement et celles des personnes ayant été jugées mais en attente de leur appel.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES PERSONNES PRÉVENUES

Au 1^{er} janvier de chaque année

Au 1er janvier	Comparutions immédiates		Instructions non terminées		En attente de comparution		Appels ou pourvois		Ensemble des personnes prévenues
	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	
2000	550	3,0%	12 814	70,8%	3 075	17,0%	1 661	9,2%	18 100
2001	811	5,0%	10 610	65,9%	3 239	20,1%	1 447	9,0%	16 107
2002	921	5,7%	11 298	70,1%	2 512	15,6%	1 393	8,6%	16 124
2003	1 490	7,1%	15 070	72,3%	2 549	12,2%	1 743	8,4%	20 852
2004	1 617	7,4%	15 972	73,4%	2 577	11,8%	1 583	7,3%	21 749
2005	1 711	8,5%	14 319	71,1%	2 576	12,8%	1 528	7,6%	20 134
2006	1 961	9,4%	13 850	70,2%	2 539	12,9%	1 482	7,5%	19 732
2007	2 001	10,8%	12 584	68,1%	2 119	11,5%	1 779	9,6%	18 483
2008	2 125	12,7%	11 174	66,5%	1 825	10,9%	1 673	10,0%	16 797
2009	1 686	10,6%	10 957	68,8%	1 699	10,7%	1 591	10,0%	15 933
2010	1 656	10,8%	10 446	67,9%	1 709	11,1%	1 584	10,3%	15 395
2011	1 869	11,9%	10 828	69,0%	1 525	9,7%	1 480	9,4%	15 702
2012	1 813	11,1%	11 211	68,9%	1 649	10,1%	1 606	9,9%	16 279
2013	1 900	11,5%	11 017	67,0%	1 834	11,1%	1 703	10,4%	16 454
2014	1 732	10,4%	11 116	66,9%	1 988	12,0%	1 786	10,7%	16 622
2015	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	16 549

Au 1er janvier	Prévenu.e.s en attente de comparution immédiate (CI)		Prévenu.e.s en délai ou en procédure, pour appel ou pourvoi après CI		Prévenu.e.s en attente de jugement (hors CI)		Prévenu.e.s en délai ou en procédure, pour appel, pourvoi ou opposition (hors CI)		Ensemble des personnes prévenues
	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	Effectif	Part (%)	
2016	1 271	7,1%	1 613	8,9%	13 452	74,1%	1 808	10,0%	18 158
2017	1 368	7,0%	1 765	9,1%	14 380	73,8%	1 985	10,2%	19 498
2018	1 897	9,6%	1 662	8,4%	14 012	70,7%	2 244	11,3%	19 815
2019	2 276	11,2%	1 961	9,6%	14 008	68,9%	2 098	10,3%	20 343
2020	2 185	10,4%	1 671	7,9%	15 393	73,0%	1 826	8,7%	21 075

Source : Ministère de la justice (Séries statistiques des personnes placées sous main de justice)

Comme le montrent les chiffres présentés dans les tableaux ci-avant, en 2021, 16,6 % des personnes prévenues sont en attente d'un appel ou d'un pourvoi : elles ont donc déjà été jugées, mais sont en attente d'un jugement définitif. La problématique de la détention provisoire n'est pas la même pour ces personnes que pour celles qui sont en attente de l'instruction ou du jugement.

(1) Assemblée nationale, rapport n° 3404 pour avis sur le projet de loi de finances pour 2021 – « administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse », Bruno Questel, 13 octobre 2020.

La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire de 2021 a pris en compte ces situations en prévoyant que les personnes placées en détention provisoire incarcérées en maison d'arrêt ayant interjeté appel ou formé un pourvoi en cassation contre leur condamnation puissent être incarcérées dans un établissement pour peines lorsque cet établissement offre des conditions de détention plus satisfaisantes eu égard à la capacité d'accueil de la maison d'arrêt où ces personnes sont détenues ⁽¹⁾.

Votre Rapporteur se félicite de cette évolution qui permettra de prendre en compte les différents cas de détention provisoire et de mieux répartir la population pénale en fonction des réalités carcérales. Elle estime, qu'au-delà des personnes ayant interjeté appel ou formé un pourvoi en cassation, il pourrait être pertinent de permettre également le transfert des autres personnes prévenues dans les établissements pour peine dont les taux d'occupation sont inférieurs à ceux des maisons d'arrêt. Elle appelle en outre à accélérer le transfert des personnes ayant reçu leur jugement, même si le reliquat de peine ne semble pas assez important pour envisager un projet carcéral dans un autre établissement.

Proposition n° 16

Permettre le transfèrement des personnes prévenues incarcérées dans des maisons d'arrêt particulièrement surpeuplées vers des établissements pour peine dont le taux d'occupation est inférieur.

Accélérer, après jugement, le transfèrement dans un établissement pour peine des personnes dont le projet de réinsertion n'est pas abouti, quand bien même le reliquat de peine serait faible.

c. Un temps d'enfermement difficile à rendre utile

Le temps de la détention provisoire ne permet pas la construction d'un suivi utile par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. S'il n'est bien sûr pas question de souhaiter un allongement de ce temps d'enfermement, cela interroge sur son utilité et sur les risques de désocialisation qu'il peut engendrer.

En outre, incarcérées en maison d'arrêt, les personnes prévenues sont particulièrement touchées par les conséquences de la surpopulation. Sans revenir trop longuement sur celles-ci – qui font l'objet d'un développement détaillé ci-avant dans la présente partie –, votre Rapporteur tient à souligner que cela conduit à un temps passé en cellule extrêmement important. À l'inverse, l'accès au travail, à la formation et aux activités – s'il est réel – est très limité et ne permet pas de rendre utile ce temps passé en détention.

(1) Article 17 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

2. Quelques réflexions sur cette problématique spécifique

a. Les cas de détention provisoire

La détention provisoire ne peut être prononcée que dans certaines conditions, prévues par la loi, et pour une durée limitée. Elle est possible dans plusieurs cas.

i. Information judiciaire

Une personne mise en examen peut être placée en détention provisoire en raison des nécessités de l’instruction ou à titre de mesure de sûreté si les obligations du contrôle judiciaire ou de l’assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE) ne sont pas suffisantes ⁽¹⁾.

La détention provisoire ne peut être ordonnée que si le mis en examen encourt une peine criminelle ou une peine correctionnelle d’une durée égale ou supérieure à trois ans d’emprisonnement ou s’il se soustrait volontairement aux obligations du contrôle judiciaire ou d’une assignation à résidence avec surveillance électronique ⁽²⁾.

Motifs de la détention provisoire au cours d’une information judiciaire

La détention provisoire ne peut être ordonnée ou prolongée que s’il est démontré, au regard des éléments précis et circonstanciés résultant de la procédure, qu’elle constitue l’unique moyen de parvenir à l’un ou plusieurs des objectifs suivants et que ceux-ci ne sauraient être atteints en cas de placement sous contrôle judiciaire ou d’assignation à résidence avec surveillance électronique :

- 1° Conserver les preuves ou les indices matériels nécessaires à la manifestation de la vérité ;
- 2° Empêcher une pression sur les témoins ou les victimes ainsi que sur leur famille ;
- 3° Empêcher une concertation frauduleuse entre la personne mise en examen et ses coauteurs ou complices ;
- 4° Protéger la personne mise en examen ;
- 5° Garantir le maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice ;
- 6° Mettre fin à l’infraction ou prévenir son renouvellement ;
- 7° Mettre fin au trouble exceptionnel et persistant à l’ordre public provoqué par la gravité de l’infraction, les circonstances de sa commission ou l’importance du préjudice qu’elle a causé. Ce trouble ne peut résulter du seul retentissement médiatique de l’affaire. Toutefois, le présent alinéa n’est pas applicable en matière correctionnelle.

Source : Article 144 du code de procédure pénale

La détention provisoire est ordonnée par le juge des libertés et de la détention (JLD) saisi par une ordonnance motivée du juge d’instruction, qui lui

(1) Article 137 du code de procédure pénale.

(2) Article 143-1 du même code.

transmet le dossier de la procédure accompagné des réquisitions du procureur de la République ⁽¹⁾. Le juge d'instruction peut également estimer que la détention provisoire demandée par le procureur de la République n'est pas justifiée. Dans ce cas, sous certaines conditions, en matière criminelle ou pour les délits punis de dix ans d'emprisonnement, le procureur de la République peut saisir directement le JLD ⁽²⁾.

Le JLD reçoit la personne mise en examen, obligatoirement assistée d'un avocat. La décision de détention provisoire prise par le JLD intervient après un débat contradictoire au cours duquel le procureur de la République, le mis en examen et son avocat ont la parole à tour de rôle. La décision de placement en détention provisoire est susceptible de recours.

En matière correctionnelle, la durée initiale de détention provisoire est de quatre mois. Elle peut être prolongée deux fois pour quatre mois – un an au total – par une ordonnance motivée du JLD prise après débat contradictoire. La durée d'un an est portée à deux ans lorsqu'un des faits constitutifs de l'infraction a été commis hors du territoire national ou lorsque la personne est poursuivie pour trafic de stupéfiants, association de malfaiteurs, proxénétisme, extorsion de fonds ou pour une infraction commise en bande organisée et qu'elle encourt une peine égale à dix ans d'emprisonnement ⁽³⁾.

En matière criminelle, la durée initiale de détention provisoire est d'une année. Elle peut ensuite être prolongée, toujours par une ordonnance motivée du JLD prise après débat contradictoire, pour une durée de six mois. La durée totale de la détention provisoire est de deux ans lorsque la peine encourue est inférieure à vingt ans et de trois ans dans les autres cas. Ces délais sont portés respectivement à trois et quatre ans lorsque l'un des faits constitutifs de l'infraction a été commis hors du territoire national. Le délai est également de quatre ans lorsque la personne est poursuivie pour plusieurs crimes mentionnés aux livres II et IV du code pénal, ou pour trafic de stupéfiants, terrorisme, proxénétisme, extorsion de fonds ou pour un crime commis en bande organisée ⁽⁴⁾.

ii. Comparution immédiate

Cette procédure permet de juger une personne le jour où prend fin sa garde à vue. Elle peut être engagée si le procureur estime que les charges sont suffisantes et que l'affaire est en état d'être jugée. L'auteur présumé doit, en présence de son avocat, accepter d'être jugé immédiatement. Si la personne ne peut pas être jugée le jour-même, elle peut être mise en détention provisoire en attendant son procès : le prévenu doit comparaître devant le tribunal au plus tard le troisième jour ouvrable suivant – à défaut, il est remis d'office en liberté. La détention provisoire est

(1) Article 137-1 du même code.

(2) Article 137-4 du même code.

(3) Article 145-1 du même code.

(4) Article 145-2 du même code.

prononcée par le JLD sur demande du procureur. Cette ordonnance n'est pas susceptible d'appel ⁽¹⁾.

Cette procédure de comparution immédiate s'applique si la peine encourue est au moins égale à deux ans ou, en cas de délit flagrant, au moins égale à six mois ⁽²⁾.

iii. Comparution à délai différé

Cette procédure permet au procureur de la République de faire juger une personne après sa garde à vue si certains actes déterminants pour l'enquête pénale (résultats de réquisitions, d'examens techniques ou médicaux déjà sollicités) n'ont pas été obtenus avant la fin de la garde à vue. En attendant le procès, la personne mise en cause peut être placée en détention provisoire.

La détention provisoire ne peut être ordonnée que si la peine d'emprisonnement encourue est égale ou supérieure à trois ans. L'ordonnance rendue est susceptible d'appel dans un délai de dix jours devant la chambre de l'instruction. Le prévenu doit comparaître devant le tribunal au plus tard dans un délai de deux mois, à défaut de quoi il est mis fin d'office au contrôle judiciaire, à l'assignation à résidence avec surveillance électronique ou à la détention provisoire ⁽³⁾.

iv. Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)

Cette procédure, utilisée en matière pénale, permet de juger rapidement l'auteur d'une infraction qui reconnaît les faits reprochés. Cette procédure est possible pour les délits, sauf si le mis en cause est mineur, ou qu'il s'agit de délits de presse, de délits d'homicides involontaires, de délits politiques ou de délits d'atteintes volontaires et involontaires à l'intégrité des personnes et d'agressions sexuelles prévus aux articles 222-9 à 222-31-2 du code pénal lorsqu'ils sont punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à cinq ans ⁽⁴⁾.

La personne concernée par la CRPR peut demander à disposer d'un délai de dix jours avant de faire connaître si elle accepte ou si elle refuse la ou les peines proposées ⁽⁵⁾. Dans ce cas, si l'une des peines proposées est égale ou supérieure à deux mois d'emprisonnement ferme et que le procureur de la République a proposé sa mise à exécution immédiate, le JLD peut alors prononcer son placement en détention provisoire jusqu'à ce qu'elle compareisse de nouveau devant le procureur. Cette ordonnance du JLD n'est pas susceptible d'appel. Cette nouvelle comparution doit intervenir dans un délai compris entre dix et vingt jours à compter de la décision du juge des libertés et de la détention. À défaut, il est mis fin au contrôle judiciaire,

(1) Article 396 du même code.

(2) Article 395 du même code.

(3) Article 397-1-1 du même code.

(4) Article 495-7 du même code.

(5) Article 495-8 du même code.

à l'assignation à résidence avec surveillance électronique ou à la détention provisoire de l'intéressé si l'une de ces mesures a été prise ⁽¹⁾.

Votre Rapporteur considère qu'il faudrait mieux mesurer les conséquences de chacune de ces procédures et qu'il serait pour cela opportun de conduire une évaluation fine de l'usage qui est fait de la détention provisoire afin de mieux calibrer son usage par rapport aux réalités des situations. Compte tenu des lourdes conséquences de la détention provisoire en termes de surpopulation carcérale – et donc de conditions de détention –, mener une telle analyse des différents cas de détention provisoire est en effet nécessaire.

Proposition n° 17

Conduire une évaluation de l'emploi de la détention provisoire selon les différentes procédures applicables afin de mieux calibrer son usage par rapport aux réalités des situations.

b. Développer l'assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE), une alternative pertinente à la détention provisoire

L'assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE) est une mesure privative de liberté alternative à la détention provisoire. Elle peut être ordonnée, d'office ou à la demande de l'intéressé, par le juge d'instruction ou par le JLD si la personne mise en examen encourt une peine d'emprisonnement correctionnel d'au moins deux ans. Cette mesure oblige la personne à demeurer à son domicile ou dans une résidence fixée par le juge et de ne s'en absenter qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par le magistrat ⁽²⁾.

Le juge statue après avoir fait vérifier la faisabilité technique de la mesure par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, qui peut être saisi à cette fin à tout moment de l'instruction ⁽³⁾.

L'ARSE est ordonnée pour une durée qui ne peut excéder six mois. S'agissant des personnes mises en examen, l'ARSE décidée au cours d'instruction peut être prolongée pour six mois sans que la durée totale ne dépasse deux ans. S'agissant des personnes prévenues – en attente de leur procès devant le tribunal correctionnel ou la cour d'assise – la durée totale de la mesure, compte tenu de celle exécutée au cours de l'instruction, ne peut excéder deux ans, sans qu'il soit nécessaire d'en ordonner la prolongation tous les six mois et sous réserve de la possibilité pour l'intéressé d'en demander la mainlevée ⁽⁴⁾. La personne qui ne respecte pas les obligations résultant de l'assignation à résidence avec surveillance électronique peut faire l'objet d'un mandat d'arrêt ou d'amener et être placée en détention provisoire ⁽⁵⁾.

(1) Article 495-10 du même code.

(2) Article 142-5 du même code.

(3) Article 142-6 du même code.

(4) Article 142-7 du même code.

(5) Article 142-8 du même code.

La LPJ de 2019 a élargi les cas dans lesquels il est possible de prononcer l'ARSE et a renforcé le recours aux enquêtes de faisabilité technique mettant à disposition du magistrat d'éléments complémentaires pour prononcer une ARSE.

RECOURS AUX DISPOSITIFS D'ARSE ET D'ARSEM

Au 1^{er} janvier de chaque année

	ARSE	ARSEM
2011	130	9
2012	186	9
2013	227	4
2014	259	5
2015	320	11
2016	250	6
2017	287	3
2018	318	9
2019	326	7
2020	340	5

Source : Ministère de la justice (Séries statistiques des personnes placées sous main de justice)

Le recours aux dispositifs d'ARSE et d'ARSEM (assignation à résidence sous surveillance électronique mobile) a donc bien tendance à se renforcer mais demeure très résiduel par rapport aux nombres de personnes placées en détention provisoire. Plusieurs difficultés ont été mises en avant au cours des auditions.

Tout d'abord des difficultés d'ordre technique et tenant aux délais de vérification. En effet, le placement sous bracelet électronique requiert la vérification par le SPIP de la faisabilité technique du projet ⁽¹⁾. Le juge peut en outre demander au SPIP de vérifier la situation familiale, matérielle et sociale de la personne mise en examen, notamment aux fins de déterminer les horaires et les lieux d'assignation ⁽²⁾. Comme l'explique M. Guillaume Martine, les services chargés de ces vérifications sont très encombrés et il peut être difficile de concilier cela avec les délais imposés par les procédures. En effet, « *en matière de détention provisoire, les magistrats sont également tenus à des délais, par exemple quant à la prolongation de la détention provisoire. Si le débat devant un juge des libertés et de la détention se tient peu de temps avant la date de renouvellement de la détention provisoire, il rejettera la demande de placement sous bracelet électronique, car la vérification ne pourra pas être effectuée avant la date de renouvellement* ».

Ensuite, des difficultés en matière de pratiques professionnelles. M. Guillaume Martine, avocat au barreau de Paris, témoigne que cette habitude n'avait pas été prise par les juges d'instruction, qui semblent parfois réserver le recours au bracelet électronique aux JAP. M. Boris Kessel, vice-président de la commission libertés et droits de l'homme du Conseil national des barreaux (CNB), indique quant à lui que « *la procédure est complexe pour les magistrats* » et que

(1) Article 142-6 du code de procédure pénale.

(2) Article D. 32-4 du code de procédure pénale.

certaines d'entre eux considèrent « *manquer d'informations pratiques sur le placement sous bracelet électronique pour envisager d'y recourir de manière massive* ». Selon Patricia Théodose, sous-directrice adjointe de l'insertion et de la probation, l'ARSE est plus lourde à gérer que la détention pour les magistrats instructeurs. En détention le greffe pénitentiaire prend le relais, tandis qu'en ARSE il faut suivre les alertes sur l'évolution de la mesure, ce qui représente nécessairement une charge de travail supplémentaire.

Il serait nécessaire de renforcer le recours à ce dispositif. C'est l'un des objectifs poursuivis par la récente loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, dont l'article 5 prévoit notamment une motivation spéciale pour refuser de recourir à l'ARSE et une saisine de droit du SPIP élargie dans le cadre de l'étude de la faisabilité d'une ARSE.

Votre Rapporteur estime ces mesures adéquates et recommande de continuer dans cette direction. Pour cela, des améliorations pratiques doivent sans doute être pensées, en particulier pour fluidifier la gestion des alertes des bracelets électroniques et renforcer les liens entre les SPIP et les magistrats. Comme en témoigne Patricia Théodose, certains magistrats « *ne connaissent pas bien les SPIP, et [...] ne disposent pas forcément de tous les éléments pertinents quand ils rédigent leur jugement, ne serait-ce que d'un répertoire des SPIP* ». Ces difficultés freinent la mise en œuvre des alternatives à la détention provisoire. Votre Rapporteur considère donc qu'il faut sensibiliser davantage les magistrats à ce dispositif et leur fournir les outils utiles pour en développer l'utilisation. Elle insiste également sur le rôle des avocats qui doivent eux aussi s'approprier ce dispositif.

Proposition n° 18

Développer le recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) comme alternative à la détention provisoire en :

- créant un répertoire des services pénitentiaires d'insertion et de probation mis à disposition des magistrats concernés ;
- harmonisant les gestions des alertes des bracelets électroniques afin notamment d'alléger la charge de travail supplémentaire induite pour les magistrats ;
- développant des canaux de communication facilités entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les magistrats concernés pour fluidifier les procédures afférentes au prononcé et au suivi de l'ARSE ;
- sensibilisant davantage les magistrats et les avocats au recours à l'ARSE.

c. Les enjeux de la procédure de comparution immédiate

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a été alertée à plusieurs reprises sur la procédure de la comparution immédiate et ses conséquences sur la détention. L'ANJAP considère que « *la comparution immédiate, dont le champ n'a cessé d'être élargi et le recours encouragé, est une grosse pourvoyeuse de courtes peines assorties d'un mandat de dépôt* ». Elle identifie plusieurs facteurs d'explication :

« – les règles juridiques de prononcé du mandat de dépôt sont plus souples en comparution immédiate que pour les autres modes de poursuite ;

« – la personne comparaît dans le box, ce qui « facilite » le prononcé du mandat de dépôt par rapport à une personne qui comparaît libre ;

« – la personne comparaît à l'issue d'une garde-à-vue qui peut avoir duré jusqu'à 96 heures [...] et n'est donc pas à même d'exposer sa défense dans les meilleures conditions ni de produire les pièces permettant une individualisation de la peine et notamment le prononcé des aménagements ab initio ».

Dans la même logique, Mme Flavie Rault, secrétaire générale du Syndicat national des directeurs pénitentiaires CFDT (SNDP CFDT) estime que cette *« machine [...] s'est complètement emballée, notamment dans les grosses juridictions, entraînant de très nombreuses incarcérations, aussi bien pour les détentions provisoires que pour les peines, souvent de courte durée. Nous devons donc nous repencher sur cette organisation afin de vérifier si elle est justement calibrée et de mesurer ses impacts ».*

Ces témoignages de terrain, venant à la fois du corps des magistrats et des personnels pénitentiaires, alertent votre Rapporteur sur les modalités de recours à la comparution immédiate. Notre justice se doit d'aller vite, en particulier en matière pénale ; mais cette justice rapide ne doit pas conduire à accentuer la surpopulation carcérale.

En termes de détention provisoire, il est vrai que la comparution immédiate pose des questions de gestion complexes pour l'administration pénitentiaire puisque les personnes placées en détention provisoire quand la comparution ne peut être véritablement immédiate ne sont incarcérées que pour trois jours. Toutefois, en termes de « stock », cela ne pèse que faiblement sur la détention provisoire comme le montrent les tableaux présentés ci-avant.

Mais en termes de condamnation, plusieurs des magistrats et syndicats pénitentiaires auditionnés considèrent que cette voie de jugement conduit à davantage des peines d'emprisonnement ferme compte tenu des modalités de comparution. En outre, comme le rappelle Mme Sarah Massoud, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature, les magistrats n'ont parfois d'autres choix que l'enfermement quand se combinent comparution immédiate, précarité et troubles de la personnalité.

La commission d'enquête n'ayant pu se pencher sur ce point précis, votre Rapporteur estime opportun de mener une évaluation spécifique sur les conséquences de la procédure de comparution immédiate sur la détention.

Proposition n° 19

Conduire une évaluation spécifique sur les conséquences des procédures de comparution immédiate en termes de détention provisoire, d'une part, et de prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme, d'autre part.

C. REPENSER LA PEINE AU-DELÀ DU SEUL EMPRISONNEMENT

Pour repenser, ensemble, la politique pénale et la politique pénitentiaire, nous devons revenir sur le sens de la peine : pourquoi incarcère-t-on ? Quelle sera la plus-value, l'utilité d'une mesure d'incarcération ? Une telle mesure est-elle plus pertinente qu'une alternative à l'emprisonnement ? Quelles sont les infractions justifiant le recours à l'emprisonnement ? Ces questions doivent conduire la réflexion dans ce domaine, car la réponse pénale ne se résume pas et ne doit pas se résumer à l'incarcération. Ces questions ont été au cœur de la réflexion du législateur ces dernières années et au centre de la démarche adoptée par la loi de programmation et de réforme pour la justice de 2019.

1. L'importance des aménagements de peine pour limiter le recours à l'emprisonnement ferme

a. Les différentes procédures prévues

i. Les aménagements de peine

En vertu de l'article 707 du code de procédure pénale, le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions. Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine, en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée, qui font l'objet d'évaluations régulières.

Ce même article précise également que toute personne condamnée bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire, dans le cadre d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de détention à domicile sous surveillance électronique, de libération conditionnelle ou d'une libération sous contrainte, afin d'éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire.

Les types d'aménagement de peine

– **La libération conditionnelle** permet la mise en liberté d'un condamné avant la date d'expiration normale de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion, sous condition de respect, pendant un délai d'épreuve, d'un certain nombre d'obligations. Au terme de ce délai d'épreuve et en l'absence d'incident, la personne condamnée est considérée comme ayant exécuté l'intégralité de sa peine. Le suivi est assuré par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) qui veille au respect des obligations et accompagne la personne dans sa réinsertion, sous le contrôle du JAP.

– Le placement en **détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE)** ou « bracelet électronique » est une mesure permettant d'exécuter une peine d'emprisonnement sans être incarcéré. Tout comme l'assignation à résidence (ARSE), alternative à la détention provisoire, cette mesure repose sur le principe que la personne s'engage à rester à son domicile (ou chez quelqu'un qui l'héberge) à certaines heures fixées par le juge (par exemple de 19 h à 8 h du matin). La personne porte le bracelet à la cheville. Si elle sort de chez elle en dehors des heures fixées, un surveillant pénitentiaire est aussitôt averti par une alarme à distance.

– **Le placement à l'extérieur** permet au condamné de bénéficier d'un régime particulier de détention l'autorisant à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement, une formation professionnelle, de rechercher un emploi, de participer de manière essentielle à sa vie de famille, de subir un traitement médical ou de s'investir dans tout autre projet de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive. L'activité terminée, la personne placée doit se rendre soit dans les locaux d'une association qui l'encadre et l'héberge, soit à l'établissement pénitentiaire, soit dans tout autre lieu désigné par le magistrat. Elle doit obligatoirement respecter toutes les conditions fixées en fonction de sa situation : horaires et suivi des activités, indemnisation des victimes, interdiction de fréquenter des personnes.

– **La semi-liberté** permet à une personne condamnée de quitter l'établissement pénitentiaire aux mêmes fins que le placement à l'extérieur (activité professionnelle, enseignement, formation, recherche d'emploi, vie de famille, traitement médical, projet d'insertion...). De même, elle doit obligatoirement suivre les conditions fixées en fonction de sa situation : horaires des activités, indemnisation des victimes, interdiction de fréquenter des personnes, *etc.* La différence majeure réside dans l'incarcération de la personne condamnée dans un centre de semi-liberté ou dans un quartier spécifique de l'établissement pénitentiaire où elle est écrouée et où elle doit retourner chaque soir une fois l'activité terminée.

Source : ministère de la Justice

La LPJ de 2019 a profondément remanié les conditions d'aménagement des peines en vue de réduire notamment les courtes peines d'emprisonnement fermes qui sont en effet vues comme inopérantes, car désocialisantes et peu à même de prévenir la récidive.

Les peines de moins d'un mois sont désormais interdites.

Les peines inférieures ou égales à six mois doivent obligatoirement être aménagées, sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné (absence de domicile pour la pose d'un bracelet électronique par exemple) ⁽¹⁾.

Dans la même logique, les peines comprises entre six mois et un an peuvent être aménagées, si la situation et la personnalité du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle ⁽²⁾. Si elle est aménagée, la peine sera donc exécutée ailleurs qu'en prison : sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique, de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur ⁽³⁾.

Pour les peines plus longues, deux situations existent. Pour une infraction commise avant le 24 mars 2020, la peine ne peut être aménagée, si les conditions le permettent, que si la peine est inférieure ou égale à deux ans ; elle ne peut pas être aménagée si elle est supérieure à deux ans. Pour une infraction commise après le 24 mars 2020, la peine ne peut pas être aménagée si elle est supérieure à un an. Les personnes condamnées à une peine d'un an ou plus seront donc incarcérées. Par la suite, elles pourront toutefois, si elles remplissent les conditions et notamment construisent un projet de sortie, bénéficier d'un aménagement de cette peine élaboré avec les SPIP.

Les obligations générales et particulières s'imposant en cas d'aménagement de peine

● Selon l'article 132-44 du code pénal, les mesures de contrôle auxquelles le condamné doit se soumettre sont les suivantes :

1° Répondre aux convocations du JAP ou du SPIP ;

2° Recevoir les visites du SPIP et lui communiquer les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations ;

3° Prévenir le SPIP de ses changements d'emploi ;

4° Prévenir le SPIP de ses changements de résidence ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours et rendre compte de son retour ;

5° Obtenir l'autorisation préalable du JAP pour tout changement d'emploi ou de résidence, lorsque ce changement fait obstacle à l'exécution de ses obligations ;

6° Informer préalablement le JAP de tout déplacement à l'étranger.

● Selon l'article 132-45 du même code, la juridiction de condamnation ou le JAP peut imposer spécialement au condamné l'observation de l'une ou de plusieurs des obligations suivantes :

1° Exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;

2° Établir sa résidence en un lieu déterminé ;

(1) Article 132-19 du code de procédure pénale.

(2) *Op. cit.*

(3) Article 132-25 du même code.

3° Se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation ;

4° Justifier qu'il contribue aux charges familiales ou acquitte régulièrement les pensions alimentaires dont il est débiteur ;

5° Réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile ;

6° Justifier qu'il acquitte en fonction de ses facultés contributives les sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation ;

7° S'abstenir de conduire certains véhicules ;

7° bis Sous réserve de son accord, s'inscrire et se présenter aux épreuves du permis de conduire, le cas échéant après avoir suivi des leçons de conduite ;

8° Ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ou ne pas exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs ;

9° S'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés ;

10° Ne pas engager de paris, notamment dans les organismes de paris mutuels, et ne pas prendre part à des jeux d'argent et de hasard ;

11° Ne pas fréquenter les débits de boissons ;

12° Ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction ;

13° S'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, dont la victime, ou certaines catégories de personnes, et notamment des mineurs, à l'exception, le cas échéant, de ceux désignés par la juridiction ;

14° Ne pas détenir ou porter une arme ;

15° Accomplir à ses frais un stage de citoyenneté, de sensibilisation ou de responsabilisation à certains sujets ;

16° S'abstenir de diffuser tout ouvrage ou œuvre audiovisuelle dont il serait l'auteur ou le co-auteur et qui porterait, en tout ou partie, sur l'infraction commise et s'abstenir de toute intervention publique relative à cette infraction ;

17° Remettre ses enfants aux personnes à qui la justice en a confié la garde ;

18° En cas de violences intrafamiliales, résider hors du domicile ou de la résidence du couple et, le cas échéant, s'abstenir de paraître dans ce domicile ou cette résidence ou aux abords immédiats de celui-ci, ainsi que, si nécessaire, faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique ;

18° bis Respecter l'interdiction de se rapprocher d'une victime de violences commises au sein du couple contrôlée par un dispositif électronique mobile anti-rapprochement ;

19° Obtenir l'autorisation préalable du JAP pour tout déplacement à l'étranger ;

20° Respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté ; cette prise en charge peut, le cas échéant, intervenir au sein d'un établissement d'accueil adapté dans lequel le condamné est tenu de résider ;

21° L'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ;

22° L'injonction de soins, dans les conditions prévues aux articles L. 3711-1 à L. 3711-5 du code de la santé publique, si la personne a été condamnée pour un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru et qu'une expertise médicale a conclu qu'elle était susceptible de faire l'objet d'un traitement ;

23° L'obligation de justifier de la remise d'un bien dont la confiscation a été ordonnée ;

24° L'obligation de justifier du paiement régulier des impôts ;

25° L'obligation de justifier de la tenue d'une comptabilité régulière certifiée par un commissaire aux comptes.

● Enfin, selon **les articles 132-43 et 132-36 du code pénal**, le condamné peut bénéficier de mesures d'aide qui ont pour objet de seconder ses efforts en vue de son reclassement social. Ces mesures, qui s'exercent sous forme d'une aide à caractère social et, s'il y a lieu, d'une aide matérielle, sont mises en œuvre par le service pénitentiaire d'insertion et de probation avec la participation, le cas échéant, de tous organismes publics et privés.

ii. La libération sous contrainte

Au-delà des aménagements de peine, qui peuvent être prononcés *ab initio* ou en cours d'exécution comme expliqué ci-après, les aménagements de peine peuvent être décidés dans le cadre d'une libération sous contrainte.

La libération sous contrainte (LSC) a été instituée en 2014 ⁽¹⁾. Elle a été modifiée par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ⁽²⁾ afin de systématiser le prononcé d'une LSC au bénéfice de toute personne ayant purgé les deux tiers d'une peine de prison de moins de cinq ans, sauf décision spécialement motivée du juge de l'application des peines. L'objectif est de réduire au maximum les « sorties sèches » de détention.

Cette mesure de suivi post-sentenciel permet donc d'organiser un retour progressif et encadré à la liberté. La LSC se distingue des aménagements de peine en ce qu'elle ne requiert pas de la personne condamnée la conception d'un projet d'insertion, mais constitue une étape de l'exécution d'une peine permettant d'encadrer et d'accompagner une personne condamnée à une courte ou moyenne peine lors de sa sortie de détention. Quelle que soit la forme d'aménagement choisie, la personne condamnée libérée sous contrainte est suivie par le JAP et le CPIP durant la durée de la peine qui lui reste à effectuer. S'il ne respecte pas ses obligations, le condamné peut être de nouveau incarcéré pour effectuer le reste de sa peine en établissement pénitentiaire.

(1) Article 83 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

(2) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

De 664 au 1^{er} janvier 2016, le nombre de LSC octroyées est passé à 1 408 au 1^{er} janvier 2021, dont un peu moins des deux-tiers sont exécutées sous la forme d'une détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) ⁽¹⁾.

Depuis, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire ⁽²⁾ a élargi les règles en matière de LSC. Cet article systématise la libération sous contrainte pour les personnes condamnées à deux ans au plus et dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à trois mois. La LSC est alors de plein droit, sauf en cas d'impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement. Plusieurs exceptions sont prévues et ce mécanisme de libération sous contrainte automatique n'est pas applicable aux condamnés incarcérés pour une infraction qualifiée de crime, un acte de terrorisme ⁽³⁾, une infraction qualifiée d'atteinte à la personne humaine lorsqu'elle a été commise sur un mineur de moins de quinze ans, une infraction commise par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité ⁽⁴⁾. En sus, cette procédure ne s'applique pas non plus aux personnes détenues ayant fait l'objet, pendant la durée de leur détention, de certaines sanctions disciplinaires (liées aux violences notamment).

Cette nouvelle procédure vise ainsi à systématiser la LSC pour les auteurs d'infraction de plus faible gravité. Ce faisant, elle permet une sortie de détention progressive et garantit une meilleure continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert grâce à un accompagnement assorti de mesures de suivi et de contrôle.

b. Un nombre d'aménagements ab initio enfin en progression

i. La procédure applicable

Les aménagements de peine peuvent être prononcés *ab initio* par la juridiction de jugement. C'est notamment le cas pour les peines de moins d'un an, comme expliqué précédemment.

Par ailleurs, dans le cadre d'une CRPC, l'article 495-8 du code de procédure pénale précise que le procureur a la possibilité de proposer à la personne d'exécuter sa peine d'emprisonnement sous la forme d'un aménagement de peine. Le président du tribunal ou le juge délégué homologue ou non cette proposition, mais il ne peut pas dissocier la peine d'emprisonnement proposée de ses modalités d'exécution.

Dans les autres cas, en application des dispositions de l'article 132-26 du code pénal, la juridiction de jugement peut, dans sa décision soumettre le condamné en aménagement de peine aux obligations générales et particulières prévues aux articles 132-43 à 132-46 du code même code.

(1) Ministère de la justice, rapport d'exécution 2021 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(2) Article 11 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

(3) Articles 421-1 à 421-6 du code pénal.

(4) Circonstance aggravante prévue par l'article 132-80 du code pénal.

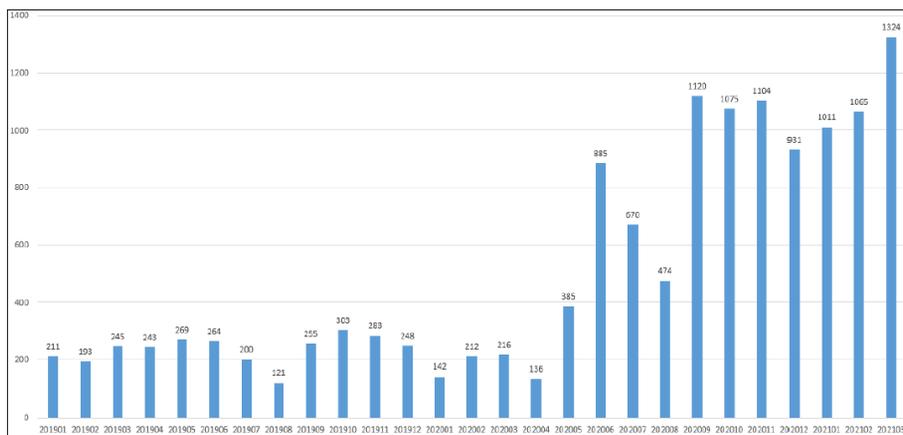
Cependant, seul le JAP est compétent pour fixer les modalités de ces différentes obligations. Ainsi à l'issue de l'audience, est remise au condamné une convocation à comparaître, dans un délai n'excédant pas 30 jours, devant le JAP afin de déterminer les modalités d'exécution de la peine. Le condamné reçoit également une convocation devant le SPIP dans un délai qui ne peut excéder 45 jours ⁽¹⁾. Le JAP doit, dans un délai de 4 mois à compter de la date à laquelle la condamnation est exécutoire, fixer, par une ordonnance insusceptible de recours, les modalités d'exécution de l'aménagement ⁽²⁾.

Lorsque la juridiction de jugement a prononcé *ab initio* l'aménagement de la peine d'emprisonnement et a ordonné le placement ou le maintien en détention du condamné et déclaré sa décision exécutoire par provision, le délai donné au JAP pour fixer les modalités d'exécution de l'aménagement est réduit à cinq jours ouvrables à compter de la décision de condamnation ⁽³⁾.

ii. Des aménagements en progression

Selon le directeur des affaires criminelles et des grâces, « *en vertu d'un réel volontarisme du parquet dans les réquisitions prises, il apparaît que l'appropriation de la réforme a déjà porté ses fruits. L'aménagement de peine ab initio en est un exemple. Il s'agit de l'un des points essentiels de la réforme. Une augmentation des aménagements de peine ab initio de l'ordre de 17,9 % a été constatée en septembre 2021, contre 3 % en septembre 2019. Ces aménagements prennent notamment la forme de détention à domicile sous surveillance électronique* ».

NOMBRE D'AMÉNAGEMENTS AB INITIO PRONONCÉS EN FRANCE DEPUIS 2019



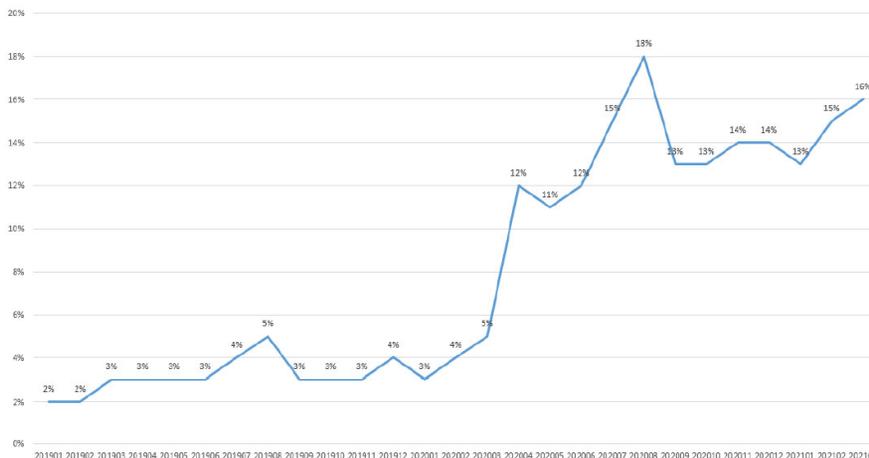
Source : Direction des affaires criminelles et des grâces

(1) Article 474 du code de procédure pénale.

(2) Article 732-2 du même code s'agissant de la semi-liberté et du placement à l'extérieur et article 732-7-1 du même code s'agissant de la détention à domicile sous surveillance électronique.

(3) Ibid.

TAUX D'AMÉNAGEMENT *AB INITIO* EN FRANCE DEPUIS 2019



Source : Direction des affaires criminelles et des grâces

Selon le rapport d'exécution de la LPJ le prononcé des aménagements de peine *ab initio* a fortement progressé dans tous les ressorts, notamment sous la forme de la DDSE. Il précise qu'une grande partie des DDSE ont été prononcés dans le cadre de conversions de peine inférieure à 6 mois. « *Même si cette nouvelle peine semble faire l'objet d'une appropriation progressive, passant de 423 mesures prononcées au 1^{er} septembre 2020 à 1 295 au 1^{er} septembre 2021, son installation dans l'échelle répressive des juridictions pénales est encore à parfaire* » ⁽¹⁾.

Votre Rapporteur salue les importants progrès réalisés en matière d'aménagements *ab initio* et appelle à continuer dans la même direction.

(1) Ministère de la justice, rapport d'exécution 2021 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

c. Le recours aux différents aménagements de peine en cours d'exécution

RÉPARTITION DES AMÉNAGEMENTS DE PEINE ET LIBÉRATIONS SOUS CONTRAINTE EXÉCUTÉS PAR TYPE AU COURS DE L'ANNÉE

Année	Semi-liberté	Placements à l'extérieur	Placements sous surveillance électronique	Libérations conditionnelles	Ensemble
2000 (1)	6 757	3 339	13	5 567	15 676
2001	6 481	2 682	130	5 847	15 140
2002	6 527	2 550	359	5 056	14 492
2003	6 261	2 733	948	5 509	15 451
2004	6 842	2 230	2 915	6 067	18 054
2005 (2)	6 619	2 478	4 128	5 916	19 141
2006	6 751	2 528	6 288	5 679	21 246
2007	5 283	2 289	7 900	6 436	21 908
2008	5 928	2 608	11 259	7 494	27 289
2009	5 578	2 890	13 994	7 871	30 333
2010	5 331	2 651	16 797	8 167	32 946
2011	4 889	2 258	20 082	7 481	34 710
2012	4 866	2 258	23 215	7 980	38 319
2013	4 651	2 176	23 147	7 999	37 973
2014	4 238	2 235	28 524	7 949	42 946
2015	nd	nd	nd	nd	nd
2016	5 375	2 099	29 141	6 961	43 576
2017	5 198	1 783	28 971	6 419	42 371
2018	5 596	1 736	29 831	6 352	43 515
2019	6 404	1 905	31 689	7 291	47 289

Champ: France entière

(1) Placement sous surveillance électronique : à partir du 10 octobre 2000

(2) Nouvelle série des aménagements de peine à partir de 2005

Source : Ministère de la Justice (Séries statistiques des personnes placées sous main de justice)

Les chiffres présentés ci-dessus mettent en évidence le développement des aménagements de peine au cours des vingt dernières années.

Au 1^{er} novembre 2021, on comptait 13 085 personnes détenues à domicile sous surveillance électronique, 1 545 en semi-liberté et 917 placées à l'extérieur.

**NOMBRE DE PERSONNES CONDAMNÉES ÉCROUÉES SELON LE TYPE DE LIBÉRATION
SOUS CONTRAINTE (LSC) PAR DISP**

Direction Interrégionale	DDSE	PENH	PEH	SL	Total LSC	Ecroués condamnés	Pourcentage LSC (%)
DISP BORDEAUX	34	7	1	13	55	4 910	1.1%
DISP DIJON	58	2	0	11	71	4 536	1.6%
DISP LILLE	48	4	0	21	73	6 245	1.2%
DISP LYON	60	5	3	35	103	6 065	1.7%
DISP MARSEILLE	66	2	0	19	87	6 795	1.3%
DISP PARIS	97	9	0	22	128	9 781	1.3%
DISP RENNES	73	1	3	21	98	7 902	1.2%
DISP STRASBOURG	51	10	2	21	84	5 350	1.6%
DISP TOULOUSE	35	8	0	6	49	5 372	0.9%
Total Métropole	522	48	9	169	748	56 956	1.3%
MOM	57	3	2	6	68	4 463	1.5%
Total France entière	579	51	11	175	816	61 419	1.3%

¹ DDSE : Détention à domicile sous surveillance électronique. PE : Placement à l'extérieur. PEH : Placement à l'extérieur hébergé. PENH : Placement à l'extérieur non hébergé. SL : Semi-liberté.
² LSC : Libération sous contrainte.

Source : Ministère de la justice, statistique des établissements des personnes écrouées en France, 1^{er} novembre 2021

**RÉPARTITION DES PERSONNES ÉCROUÉES CONDAMNÉES EN AMÉNAGEMENT DE PEINE
(HORS LSC) PAR DISP**

Direction Interrégionale	DDSE	PENH	PEH	SL	Total AP	Ecroués condamnés	Pourcentage AP (%)
DISP BORDEAUX	772	56	47	73	948	4 910	19.3%
DISP DIJON	1 116	27	10	79	1 232	4 536	27.2%
DISP LILLE	1 008	72	1	52	1 133	6 245	18.1%
DISP LYON	1 454	59	23	189	1 725	6 065	28.4%
DISP MARSEILLE	1 550	26	19	130	1 725	6 795	25.4%
DISP PARIS	2 089	142	14	476	2 721	9 781	27.8%
DISP RENNES	1 444	67	3	108	1 622	7 902	20.5%
DISP STRASBOURG	1 065	76	22	130	1 293	5 350	24.2%
DISP TOULOUSE	1 166	49	38	80	1 333	5 372	24.8%
Total Métropole	11 664	574	177	1 317	13 732	56 956	24.1%
MOM	842	36	68	53	999	4 463	22.4%
Total France entière	12 506	610	245	1 370	14 731	61 419	24.0%

¹ DDSE : Détention à domicile sous surveillance électronique. PE : Placement à l'extérieur. PEH : Placement à l'extérieur hébergé. PENH : Placement à l'extérieur non hébergé. SL : Semi-liberté.
² AP : Aménagement de peine. LSC : Libération sous contrainte.

Source : Ministère de la justice, statistique des établissements des personnes écrouées en France, 1^{er} novembre 2021

Selon Mme Claire Mérigonde, sous-directrice de l’insertion et de la probation à la direction de l’administration pénitentiaire, le développement très important de la surveillance électronique ces dernières années a demandé aux SPIP d’importantes évolutions et les services ont, encore une fois, su faire preuve d’adaptation.

d. Faciliter le recours aux aménagements de peine

La commission d’enquête a pris la mesure des efforts consentis dans ce domaine des aménagements de peine, qu’ils soient prononcés *ab initio*, en cours d’exécution ou à l’occasion d’une libération sous contrainte. Elle a toutefois été alertée, notamment par l’ANJAP sur la question des moyens dont les SPIP ont besoin pour mettre en œuvre ces aménagements. Cela concerne bien sûr la surveillance électronique, mais également les places de semi-liberté et en placement extérieur. Cet aspect a bien été pris en compte par la commission d’enquête et fait l’objet de plusieurs recommandations, notamment dans la première partie du présent rapport.

En outre, plusieurs mesures ont déjà été prises pour faciliter les aménagements de peine. Mme Claire Mérigonde, sous-directrice de l’insertion et de la probation, explique que c’est dans cette optique que sont développés des outils, comme la trame d’enquête sociale rapide (ESR) harmonisée à l’échelle du territoire national afin de faciliter le travail des associations ⁽¹⁾ et des SPIP et ainsi de mieux éclairer les décisions des magistrats en matière d’aménagements. Elle précise également qu’il existe une « *fiche destinée aux juridictions présentant l’offre de services du SPIP, l’ensemble des stages mis en œuvre, des aménagements de peine et des places de semi-liberté dont il dispose, les délais dans lesquels il est en mesure de réaliser des poses dans le cadre de la surveillance électronique. Cette fiche rassemble tous les éléments de nature à doter les chambres correctionnelles d’une meilleure connaissance de l’action du SPIP sur le département* ». Mme Patricia Théodose a aussi rappelé qu’en 2022 sera créée une cartographie des placements extérieurs, ce qui permettra de mieux informer les juges.

Des conventions ont été signées entre les juridictions, les SPIP et le secteur associatif concernant la réalisation des ESR, notamment pour organiser leur répartition, clarifier les modalités de communication entre le SPIP et le réseau associatif et également faciliter la transmission d’informations relatives à la situation et à la personnalité des prévenus par les avocats. Au 25 février 2021, 83 protocoles étaient signés (soit 50 % des juridictions concernées). Sur les 83 tribunaux judiciaires restants, le protocole de 36 d’entre eux (soit 22 % du total) est finalisé et uniquement en attente de signature ⁽²⁾.

(1) Selon le rapport d’exécution de 2021 de la LPJ, « une trame commune et nationale a été travaillée conjointement par la DAP et DACG et les fédérations d’associations en charge du pré-sentenciel. Cette trame est désormais déployée au sein de tous les services déconcentrés. Les ressorts ont mis en œuvre les préconisations aux fins de réalisation des ESR, parfois en déclinant localement la trame proposée par la chancellerie afin notamment d’adapter sa longueur aux procédures rapides ».

(2) Source : Ministère de la justice, rapport d’exécution 2021 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Votre Rapporteure salue les efforts déployés pour faciliter le recours aux aménagements de peine. Elle appelle à poursuivre dans cette voie, à sensibiliser encore davantage les magistrats et à fluidifier les relations entre les différents acteurs impliqués.

2. Les alternatives à l'emprisonnement, des mesures pénales pertinentes

Comme l'entendait le législateur dans la LPJ de 2019, les courtes peines de prison sont à éviter puisqu'elles ne produisent que peu d'effet positif en termes de prévention de la récidive. En effet, un temps court de détention ne permet de travailler ni sur le sens de la peine, ni sur des projets de réinsertion. Les courtes peines ont ainsi des effets désocialisants et sont parfois contreproductives en ce qu'elles peuvent aggraver certains parcours délinquantiels.

La sanction des délits de faible ou de moyenne gravité passe par des alternatives à l'emprisonnement. En outre, les peines de prison ferme de moins de six mois peuvent être transformée en une autre peine par le JAP : travail d'intérêt général, jours-amende ou encore sursis probatoire renforcé.

a. Le travail d'intérêt général

i. Les règles applicables

Créé en 1983 ⁽¹⁾ et mis en œuvre en 1984, le travail d'intérêt général (TIG) est une peine prononcée qui consiste à effectuer un travail non rémunéré. Le prononcé du TIG est possible à titre de peine principale ou de peine secondaire.

Le travail d'intérêt général peut être prononcé :

– pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement, à titre de peine principale, alternative à l'emprisonnement ;

– pour les délits n'encourant pas une peine d'emprisonnement et pour les contraventions de cinquième classe, lorsque le texte de répression le prévoit expressément, à titre de peine complémentaire ;

– à l'encontre des majeurs et des mineurs âgés d'au moins 16 ans à la date du jugement, dès lors qu'ils avaient au moins 13 ans le jour de la commission de l'infraction ;

– quels que soient les antécédents judiciaires du prévenu.

Le TIG peut être prononcé sous forme :

(1) Loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale.

- d’une peine alternative à l’emprisonnement comportant l’obligation d’accomplir un travail d’intérêt général ⁽¹⁾ ;
- d’un sursis probatoire (simple ou renforcé) assorti de l’obligation d’accomplir un TIG ⁽²⁾ ;
- d’une conversion prononcée par le juge d’application des peines ⁽³⁾.

Le consentement du prévenu au TIG

Le prévenu présent à l’audience doit être informé de la possibilité de refuser la peine de TIG, son accord devant être recueilli pour permettre son prononcé et consigné dans les notes d’audience.

Le prévenu absent à l’audience mais représenté par son avocat (titulaire d’un mandat de représentation) et ayant fait connaître son accord par écrit peut être condamné à une peine de TIG.

Le prévenu absent à l’audience et n’ayant pas fait connaître son accord ne pourra être condamné à une peine de TIG que si le tribunal fait application de l’article 131-9 alinéa 2 du code pénal, en prévoyant alors obligatoirement l’emprisonnement ou l’amende maximum encouru en cas de refus du condamné d’accomplir le TIG. Le consentement du condamné sera alors ultérieurement recueilli par le JAP.

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces

La juridiction se prononce sur le quantum d’heures et le délai d’exécution ; elle peut fixer une durée maximum de l’emprisonnement ou le montant maximum de l’amende que le JAP pourra mettre à exécution en cas de violation des obligations ou interdictions. Elle ne peut décider du type de poste ou d’organisme au sein duquel le TIG sera exécuté, ces éléments étant fixés par le JAP après une évaluation de la personnalité et de la situation de la personne condamnée par le CPIP et de l’obtention de l’accord de la structure d’accueil ⁽⁴⁾.

Les durées minimales et maximales de peines de TIG sont les suivantes :

- 20 à 120 heures pour les contraventions de 5^{ème} classe ;
- 20 à 400 heures pour les délits.

En application de l’article 131-22 du code pénal, la juridiction qui prononce la peine de travail d’intérêt général fixe le délai pendant lequel le travail d’intérêt général doit être accompli dans la limite de dix-huit mois. S’il est prononcé à titre

(1) Article 131-8 du code pénal.

(2) Article 132-45 du même code. Le sursis probatoire simple consiste dans le prononcé d’une peine d’emprisonnement assortie d’un sursis comportant des obligations générales (article 132-44 du même code) ou particulières, dont l’obligation d’accomplir un TIG (article 132-45 du même code).

(3) Articles 747-1 et 747-1 -1 du code de procédure pénale.

(4) Articles 131-22 al.2 et R. 131-23 du code pénal.

d'obligation d'un sursis probatoire, le délai d'exécution est celui du sursis probatoire.

Le TIG peut s'exercer en même temps qu'une ARSE, qu'un placement à l'extérieur, qu'une semi-liberté ou qu'un placement sous surveillance électronique.

La fin de la mesure de TIG

– en l'absence d'incident, le TIG et le sursis probatoire se terminent une fois le travail exécuté, sauf si des obligations et interdictions ont été prévues dans le cadre du sursis probatoire, la mesure s'achevant alors à l'issue du délai d'épreuve fixé par la juridiction. Le JAP peut également mettre fin au sursis probatoire de manière anticipée, après un an d'exécution de la mesure, si le condamné satisfait aux mesures de contrôle et aux obligations particulières imposées, si son reclassement apparaît acquis, et, dans l'hypothèse où un TIG a été prononcé à titre d'obligation, si le travail a été exécuté (article 744 du code de procédure pénale). Dans cette hypothèse, il convient d'en aviser le casier judiciaire national.

– en cas d'incident dans le cadre de la peine de TIG (inexécution du travail dans le délai fixé) : le probationnaire peut être poursuivi pour le délit d'inexécution d'un TIG (article 434-42 du code pénal ou, si la juridiction de jugement a prononcé la peine encourue en cas d'inexécution, être sanctionné par le JAP, lequel peut alors ordonner la mise à exécution de la peine fixée par la juridiction de jugement (article 733-2 du code de procédure pénale).

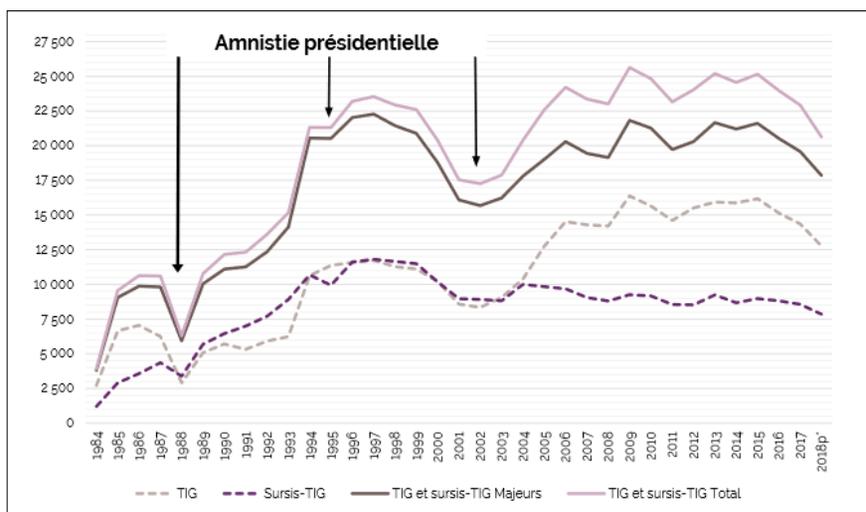
– en cas d'incident dans le cadre du sursis probatoire (inexécution du travail, non-respect des obligations ou nouvelle condamnation), le juge de l'application des peines peut révoquer totalement ou partiellement la mesure et au besoin, incarcérer provisoirement le probationnaire. Cette révocation peut également être prononcée par la juridiction de jugement en cas de nouvelle condamnation pour des faits commis pendant le délai de probation (article 132-48 du code pénal).

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces

ii. Le recours au TIG

En hausse de 2000 à 2010, le prononcé de TIG était depuis en déclin.

ÉVOLUTION DU PRONONCÉ DES TIG ET SURSIS-TIG ENTRE 1984 ET 2018



Source : Ministère de la justice, Infostat Justice n° 176, Le travail d'intérêt général de 1984 à 2018, juillet 2020

C'est notamment pour répondre à cette problématique que l'ATIGIP a été créée par arrêté n° 2018-1098 du 7 décembre 2018. Il s'agit d'une agence à compétence nationale placée auprès du garde des sceaux et rattachée, pour sa gestion administrative et financière, à la DAP. Elle dispose d'un service spécialisé, basé à Paris, dont la mission est de développer le recours aux peines de TIG.

En 2018, les tribunaux ont prononcé 20 630 TIG ⁽¹⁾, puis en 2019, ce sont 30 820 mesures de TIG qui ont été prononcées et, en 2020, 23 608. Il faut toutefois préciser que l'exercice 2020, en raison tout à la fois de la crise sanitaire et de la grève des avocats qui ont eu un impact fort sur l'activité des juridictions, n'est pas totalement significatif. A ces chiffres, il est nécessaire d'ajouter le nombre de mesures converties par le JAP qui était d'environ 10 000 en 2019 et dont le chiffre pour 2020 n'a pas encore été fournis selon les données transmises par l'ATIGIP.

La durée de peine était de 105 heures en moyenne pendant plusieurs années. Les chiffres pour l'année 2020 font état d'une moyenne de 85 heures pour les mesures prononcées en audience. Cette baisse s'explique par la diminution du nombre de sursis-probatoire et d'aménagement de peine sursis-TIG – les aménagements de peine *ab initio* se faisant majoritairement au profit de la détention domiciliaire sous surveillance électronique (DDSE) et non du TIG.

(1) Source : Ministère de la justice, Infostat Justice n° 176, Le travail d'intérêt général de 1984 à 2018, juillet 2020.

Les personnes condamnées à un TIG sont affectées sur des postes de travail inscrits dans quatre types de structures :

– les personnes morales de droit public et notamment les collectivités territoriales qui représentent 63 % des structures d'accueil ;

– les associations habilitées ;

– les personnes morales de droit privé exerçant une mission de service public habilitées ;

– à titre expérimental pour une durée de trois ans à compter du 26 décembre 2019, les entreprises de l'économie sociale et solidaire et les sociétés à mission, sur 20 départements.

Concernant ce dernier cas, votre Rapporteuse appelle à conduire très rapidement l'évaluation de cette expérimentation afin, le cas échéant, de pouvoir rapidement l'étendre à l'ensemble du territoire.

Les postes de TIG et le travail de prospection de l'ATIGIP

On totalise à ce jour 21 007 postes actifs (représentant 26 465 places) répartis en trois grandes catégories de postes :

– les TIG individuels ;

– les TIG collectifs ;

– les TIG pédagogiques.

Pour les TIG individuels, il s'agit majoritairement de postes concernant l'entretien de locaux (38 %) et d'espaces verts (20 %). Ces types de tâches sont nécessaires au vu de la faible formation des personnes condamnées. L'ATIGIP travaille néanmoins à diversifier les types de postes proposés pour que chaque personne condamnée puisse bénéficier d'un « parcours de TIG » adapté à sa situation et à ses besoins en termes d'insertion sociale et professionnelle.

À la création de l'ATIGIP il existait moins de 18 000 postes. La prospection de nouvelles structures d'accueil et la pérennisation du réseau repose sur le travail de 72 référents territoriaux dédiés à 100 % aux missions de prospection et d'animation, au-delà de la mise à jour de la plateforme numérique « TIG360° ». Les référents ont également en charge la formation des tuteurs afin d'assurer une prise en charge de qualité de l'ensemble des personnes condamnées. Ces dernières bénéficient ainsi d'un double suivi : par le SPIP ou la protection judiciaire de la jeunesse et par le tuteur et la structure d'accueil.

Source : ATIGIP

La commission d'enquête a pu constater que les TIG sont une peine utile, en ce qu'ils permettent une réparation du dommage, une sanction du condamné, un travail gratuit le plus souvent au profit de la collectivité, un processus d'insertion en inscrivant les condamnés dans un environnement collectif et professionnel.

Toutefois, des difficultés demeurent. Selon l'ATIGIP, **le délai de mise à exécution de la mesure est encore trop long** : de l'ordre de 14 mois en moyenne. Cela fait perdre son sens à la peine et peut même avoir un effet contreproductif si la personne condamnée a entretemps trouvé un emploi ou s'est inscrite dans un parcours de formation professionnelle par exemple. Comme l'a souligné Albin Heuman, directeur de l'ATIGIP, la loi du 8 avril 2021 pour l'amélioration de la justice de proximité et de la réponse pénale et son décret d'application emportent une déjudiciarisation de l'habilitation des structures d'accueil, de l'inscription des postes et de l'affectation des personnes condamnées entre autres simplifications administratives. Cette réforme, conjuguée à l'accroissement de l'offre de postes et à la mise en œuvre de la plateforme numérique TIG 360°, doit permettre de ramener le délai moyen d'exécution à 8 mois.

Votre Rapporteur salue ces efforts et le développement important des TIG grâce à l'ATIGIP. Elle appelle toutefois à développer de nouvelles actions pour mieux faire connaître ceux-ci – et plus généralement toutes les formes d'alternatives à la détention. Elle considère qu'il serait particulièrement pertinent de mieux informer les différents barreaux de ces alternatives. M. Stéphane Gély, directeur interrégional Sud-Toulouse, a souligné qu'une réelle volonté politique existait en ce sens, ainsi que des initiatives locales, par exemple à Toulouse, mais que *« les barreaux français ne se sont pas encore complètement imprégnés de cette question [des alternatives à l'incarcération] »*. Il convient donc de continuer à communiquer sur ce sujet, par exemple en informant les barreaux de leur possibilité d'accéder à la plateforme TIG.

D'autres sujets ont été soulevés : d'une part, **le transport de la personne condamnée vers son lieu de TIG**, reste une difficulté, particulièrement en milieu rural. D'autre part, selon les informations transmises par l'ATIGIP, le maintien de l'inscription au B2 du casier judiciaire après l'exécution du TIG peut entraver l'insertion professionnelle. Enfin, **le recours au TIG n'est pas forcément simple**. Comme l'explique Mme Christine Prémoselli, première adjointe au maire de Draguignan, les agents municipaux qui accueillent les personnes en TIG n'ont pas été formés pour cela et sont parfois surpris par certaines situations ou réactions. Elle constate que cela conduit à une baisse des demandes de recours aux TIG.

Le développement des TIG nécessite par ailleurs une meilleure mise en relation des acteurs impliqués : les avocats doivent être mieux informés, les personnes accueillant les TIG doivent être mieux formées. Le rôle d'impulsion joué par l'ATIGIP depuis sa création s'inscrit clairement dans cette dynamique et doit sans doute encore être encouragé. Il faudra nécessairement un temps d'acculturation pour permettre aux professionnels de la justice et aux autres partenaires de s'approprier pleinement ce dispositif.

b. Le sursis probatoire

Depuis le 24 mars 2020, les anciennes peines de sursis avec mise à l'épreuve, de sursis assorti d'un travail d'intérêt général et de contrainte pénale sont

regroupées au sein du sursis probatoire. Au cours des auditions, plusieurs syndicats pénitentiaires ont regretté la disparition de la contrainte pénale qui constituait une peine autonome non liée à une alternative à l'emprisonnement.

La nouvelle peine alternative de sursis probatoire suspend l'exécution d'une peine d'emprisonnement à condition que le condamné respecte les obligations et interdictions qui lui sont fixées par le juge.

Le sursis probatoire peut être total – toute la peine de prison est suspendue et ne sera pas mise à exécution si le condamné respecte les obligations et interdictions fixées – ou partiel – seule une partie de la peine est suspendue et l'autre partie doit être exécutée en détention.

Le sursis probatoire est applicable aux condamnations à l'emprisonnement prononcées pour une durée de cinq ans au plus, en raison d'un crime ou d'un délit de droit commun. Lorsque la personne est en état de récidive légale, il est applicable aux condamnations à l'emprisonnement prononcées pour une durée de dix ans au plus ⁽¹⁾. Il est également précisé que le sursis probatoire total ne peut pas être prononcé si le condamné est en état de récidive et qu'il a déjà été condamné deux fois à des sursis probatoires pour des délits identiques ou assimilés ou qu'il a déjà été condamné une fois à un sursis probatoire pour des délits identiques ou assimilés à l'infraction qui est jugée et que cette nouvelle infraction est grave (crime, violences volontaires, agression sexuelle, atteinte sexuelle), ou a été commise avec la circonstance aggravante de violence.

Le sursis probatoire impose un régime de probation qui implique les mesures de contrôle prévues par l'article 132-44 du code pénal précité et, le cas échéant, les obligations particulières prévues par l'article 132-45 précité.

La juridiction pénale fixe le délai de probation qui ne peut être inférieur à douze mois ni supérieur à trois ans. Ce délai peut être porté à cinq puis sept ans en cas de récidive légale ⁽²⁾.

c. La peine de détention à domicile sous surveillance électronique

La peine de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), entrée en vigueur le 24 mars 2020, érige la surveillance électronique en peine autonome alternative à l'emprisonnement. Elle impose au condamné le port d'un dispositif de surveillance électronique et l'obligation de demeurer pendant des périodes déterminées dans son domicile ou tout autre lieu désigné par la juridiction de condamnation ou le JAP. Le condamné peut bénéficier de mesures d'aide destinées à favoriser son reclassement social. Il peut également être soumis à une ou plusieurs des obligations ou interdictions prévues aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal.

(1) Article 132-41 du code pénal.

(2) Article 132-42 du code pénal.

Cette peine peut être prononcée pour un majeur ou un mineur de plus de 13 ans, pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement comprise entre quinze jours et six mois, sans pouvoir excéder la durée de l'emprisonnement encouru et peut être assortie de l'exécution provisoire ⁽¹⁾.

Si l'accord préalable du prévenu n'est pas nécessaire pour prononcer la peine de DDSE, l'installation sur sa personne du dispositif de surveillance électronique ne pourra être réalisée sans son consentement. Ce refus est toutefois constitutif d'une violation des obligations et pourra donner lieu à la mise à exécution de l'emprisonnement prévue à l'article 713-44 du code de procédure pénale.

En cas de non-respect des interdictions et obligations, le JAP peut soit limiter les autorisations d'absence, soit ordonner l'emprisonnement de la personne pour la durée de la peine restant à exécuter. Dans l'attente de la tenue du débat contradictoire, le JAP peut également ordonner l'incarcération provisoire du condamné. L'exécution de la peine est suivie par les SPIP.

d. Autres peines alternatives

i. Les stages

Les peines de stage consistent en une prise en charge organisée, souvent sous la forme de sessions collectives, composée de modules de formation à visée pédagogique, dont le thème (sécurité routière, dangers de l'usage de produits stupéfiants, etc.) est déterminé par la juridiction eu égard à la nature du délit et aux circonstances dans lesquelles il a été commis.

La peine de stage peut être prononcée pour tous les délits punis d'une peine d'emprisonnement, soit à la place, soit en même temps que l'emprisonnement ⁽²⁾. Elle peut être prononcée à l'encontre d'un majeur ou d'un mineur de 13 à 18 ans, quels que soient les antécédents judiciaires du condamné et ce, sans son accord et même en son absence.

En matière contraventionnelle, la peine de stage peut être prononcée à titre complémentaire ou à titre principal ⁽³⁾. La peine de stage peut également être prononcée à titre d'obligation dans le cadre d'un sursis probatoire ⁽⁴⁾, d'un ajournement avec mise à l'épreuve ⁽⁵⁾ ou d'un aménagement de peine ⁽⁶⁾.

La durée maximale d'un stage est d'un mois et le délai maximum d'exécution est de six mois à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive ⁽⁷⁾.

(1) Article 471 du code de procédure pénale.

(2) Article 131-5-1 du code pénal.

(3) Articles 131-16 et 131-18 du même code.

(4) Article 132-45 du même code.

(5) Article 132-64 du même code.

(6) Articles 132-26, 132-45 du code pénal et 731 du code de procédure pénale.

(7) Article 131-5-1 du code pénal.

ii. Les jours-amende

Lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut prononcer une peine de jours-amende consistant pour le condamné à verser au Trésor une somme dont le montant global résulte de la fixation par le juge d'une contribution quotidienne pendant un certain nombre de jours. Le montant de chaque jour-amende tient compte des ressources et des charges du prévenu sans pouvoir excéder 1 000 euros. Le nombre de jours-amende tient compte des circonstances de l'infraction, sans pouvoir excéder trois cent soixante ⁽¹⁾.

iii. Le suivi socio-judiciaire

Le suivi socio-judiciaire emporte, pour le condamné, l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du JAP et pendant une durée déterminée par la juridiction de jugement, à des mesures de surveillance et d'assistance destinées à prévenir la récidive. En matière correctionnelle, le suivi socio-judiciaire peut être ordonné comme peine principale ⁽²⁾.

La durée du suivi socio-judiciaire ne peut excéder dix ans en cas de condamnation pour délit ou vingt ans en cas de condamnation pour crime ⁽³⁾. Dans certains cas spécifiés par la loi, la durée peut être plus longue. En outre, la décision de condamnation fixe également la durée maximum de l'emprisonnement encouru par le condamné s'il n'observe pas ses obligations. Cet emprisonnement ne peut excéder trois ans en cas de condamnation pour délit et sept ans en cas de condamnation pour crime ⁽⁴⁾.

Les mesures de surveillance applicables sont également prévues par les articles 132-44 et 132-45 du code pénal précités. En outre, le suivi socio-judiciaire peut s'accompagner d'une injonction de soins ⁽⁵⁾.

En conclusion de ce rappel sur les peines alternatives à l'emprisonnement, votre Rapporteur souhaiterait faire état de la réflexion de l'ANJAP selon laquelle le simple fait de considérer ces peines comme des « alternatives à l'emprisonnement » souligne que, dans notre système pénal, l'emprisonnement demeure la référence des peines. Si elle a sa pertinence, cette précision linguistique semble difficile à intégrer compte tenu de la structure actuelle de notre droit pénal. Votre Rapporteur considère qu'un changement de vocabulaire ne pourra avoir lieu qu'après un changement de mentalités et de pratiques juridiques, qui passe avant tout par le développement de ces alternatives.

(1) Article 131-5 du code pénal.

(2) Article 131-36-7 du code pénal.

(3) Article 131-36-1 du code pénal.

(4) Ibid.

(5) Article 131-36-4 du code pénal.

Proposition n° 20

Favoriser les alternatives à l’incarcération en :

- développant une politique pénale spécifiquement liée aux peines privatives de liberté autres que l’emprisonnement ;
- lançant, le plus tôt possible, parfois dès la garde à vue, les enquêtes sociales rapides ;
- renforçant la mise en œuvre des peines de probation ;
- sensibilisant les professionnels de la justice, notamment les avocats et les magistrats, sur les peines alternatives à la détention.

3. La question de la régulation carcérale

Dans son dernier rapport sur la France, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dresse un constat très sévère des politiques pénales et pénitentiaires adoptées en France et leurs capacités à répondre à la surpopulation carcérale : « *depuis 1991, le CPT constate que les établissements pénitentiaires sont surpeuplés et chacun de ses rapports relatifs aux prisons recommande que des mesures soient prises pour remédier à cette situation. Invariablement, les réponses des autorités françaises dessinent une politique autour de deux axes : d’une part la création de nouvelles places, et d’autre part des réformes normatives visant à diminuer le taux d’occupation et à développer des alternatives à l’incarcération. Malgré l’augmentation constante de la capacité pénitentiaire et l’adoption de nombreuses mesures et législations, la population carcérale n’a cessé de croître à un rythme toujours plus soutenu. Dans ce contexte, le Comité s’interroge sur l’efficacité des mesures prises par les autorités depuis trois décennies* » ⁽¹⁾.

Deux leviers existent aujourd’hui et ont d’ores et déjà été évoqués dans la présente partie : d’une part, la construction de nouvelles places de prison ; d’autre part, la mise en œuvre d’une nouvelle politique pénale réduisant les incarcérations. Toutefois, les critiques formulées par le CPT conduisent à s’interroger : faut-il aller plus loin et mettre en œuvre une véritable politique de régulation carcérale ?

a. *Un serpent de mer pénitentiaire*

Sans prétendre à l’exhaustivité, il semble utile de rappeler que la question de l’idée d’un mécanisme de régulation carcérale n’est pas nouvelle.

En 2000, les commissions d’enquête du Sénat et de l’Assemblée nationale proposaient l’instauration d’un *numerus clausus* sur les entrées en détention.

(1) Conseil de l’Europe, CPT, Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 4 au 18 décembre 2019, 24 juin 2021.

En 2010, M. Dominique Raimbourg, déposait une proposition de loi visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire ⁽¹⁾.

En 2014, dans le rapport de M. Jean-Jacques Urvoas sur l'encellulement individuel, il est fait état de la position de Mme Adeline Hazan, alors contrôleure générale des lieux de privation de liberté, qui « *après avoir constaté que la prison était le seul lieu républicain qui continuait d'accueillir ses « usagers » lorsque sa capacité d'accueil était atteinte et même largement dépassée, a préconisé l'instauration d'un mécanisme consistant à interdire le dépassement de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires et à ne permettre une nouvelle entrée en détention qu'après qu'une sortie a eu lieu, le cas échéant en accélérant la sortie des détenus dont la libération est la plus proche* » ⁽²⁾.

En 2016, alors garde des sceaux, M. Urvoas propose la mise en place de « *protocoles locaux [...] entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire visant à déterminer des seuils d'alerte en termes de surpopulation, élément susceptible d'influer sur les seules décisions de mise à exécution qui peuvent être différées et d'examen accéléré de mesures d'aménagements pour les détenus en fin de peine* » ⁽³⁾. En réponse à ce rapport, la FARAPEJ formule dix propositions « *Pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale* » et notamment un mécanisme fondé sur la définition d'une capacité maximale et d'un nombre de places « réservées » par établissement, déclenchant une alerte visant à activer les sorties par l'accélération des aménagements de peine.

En 2018, un rapport du CGLPL formule à nouveau une recommandation sur ce sujet : « *un mécanisme national de régulation carcérale doit être mis en place par voie législative et s'accompagner de protocoles locaux contraignants, associant les divers acteurs sous la responsabilité des autorités judiciaires. Il a pour objet d'éviter que tout établissement dépasse un taux d'occupation de 100 %* » ⁽⁴⁾.

b. La régulation carcérale mise en œuvre pendant la crise sanitaire

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a considérablement réduit la population carcérale, en raison du ralentissement, rythme habituel des flux sortants d'incarcération, mais également parce que des mesures ont été prises en ce sens : d'une part, la facilitation des procédures permettant la libération anticipée des personnes condamnées et, d'autre part, la réduction supplémentaire de peine à titre exceptionnel.

(1) Proposition de loi de MM. Dominique Raimbourg et Jean-Marc Ayrault et plusieurs de leurs collègues visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, n° 2753 rectifié, déposée le 13 juillet 2010.

(2) Assemblée nationale, rapport d'information n° 2388 sur l'encellulement individuel, Jean-Jacques Urvoas, 24 novembre 2014.

(3) Jean-Jacques Urvoas, En finir avec la surpopulation carcérale, rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, septembre 2016.

(4) Assemblée nationale, Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, 2018.

Entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 2020 le nombre de détenus a diminué de 11 956 personnes, faisant passer le taux d'occupation moyen des établissements pénitentiaires de près de 117 % à 97 %. Même si la seconde moitié de l'année a été marquée par une reprise des incarcérations et par une hausse de la population carcérale, entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} janvier 2021 le nombre de détenus est passé de 70 739 à 62 673 et le taux d'occupation global est ainsi passé de 117 % à 103 %.

Ces mesures ont donc eu un impact réel et de nombreux auditionnés ont regretté qu'elles n'aient pas été davantage pérennes. Votre Rapporteur tient toutefois à rappeler que la récente systématisation de la libération sous contrainte pour les personnes condamnées à deux ans au plus et dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à trois mois⁽¹⁾ contribuera à faciliter la sortie de détention des personnes en fin de peine.

c. Des expérimentations qui fonctionnent : exemple de l'Isère et exemple des établissements pour mineurs (mécanisme du « stop écrou »)

Les travaux de la commission d'enquête ont mis en lumière les pratiques de certaines juridictions et administrations, au niveau local, consistant à la mise en place d'une forme de régulation carcérale reposant sur l'échange fluide d'informations entre les magistrats et les établissements pénitentiaires.

● C'est par exemple le cas en Isère, où une convention a été signée en octobre 2020 entre la présidente du tribunal judiciaire de Grenoble, le procureur de la République, la directrice du centre pénitentiaire de Grenoble-Varces et le directeur fonctionnel du SPIP de l'Isère. Dans le respect de l'indépendance de la justice et de l'individualisation des peines, cette convention poursuit deux objectifs : d'une part, la préservation de la dignité des personnes détenues grâce à l'amélioration de leurs conditions d'incarcération ; d'autre part, la qualité des conditions de travail des personnels pénitentiaires et des intervenants au sein de l'établissement pénitentiaire. L'objectif est de maintenir le taux d'occupation du centre pénitentiaire sous le seuil de 130 % d'occupation en favorisant une « *approche globale, respectueuse des compétences de chacun, s'appuyant sur l'ensemble des dispositifs prévus par les textes relatifs à l'exécution et à l'application des peines, de nature à favoriser une politique pérenne de régulation carcérale* ».

Plusieurs moyens sont pour cela proposés par la convention, notamment :

– une information hebdomadaire des magistrats relative au taux d'occupation de la maison d'arrêt de Grenoble-Varces ;

– le recours au mandat de dépôt à effet différé prévu par l'article 464-2 du code de procédure pénale ;

– le recours à l'ARSE ;

(1) Article 11 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

– un repérage accru des détenus susceptibles de faire l’objet d’une libération anticipée et un recours accru à l’octroi de mesures de LSC ;

– l’accélération des demandes de transfert ou d’affectation en établissement pour peine.

● C’est également le cas pour certains établissements accueillant des mineurs en Île-de-France, où un outil spécifique, déjà évoqué au chapitre dédié aux mineurs, le « stop écrou » a été mis en place. Nathalie Jaffré, directrice de l’EPM de Porcheville expliquait à notre commission qu’en « *Île-de-France, nous avons connu des épisodes de pic d’incarcération des mineurs durant lesquels nos QM et notre EPM approchaient régulièrement de la saturation. Nous avons cherché un moyen d’informer les magistrats de la situation des effectifs dans chaque établissement afin qu’ils sachent où des places étaient disponibles. Cette situation n’existe plus, même si les chiffres du QM de Nanterre restent élevés. L’idée était de prévenir les juridictions que nos établissements avaient atteint un certain seuil : cinquante-cinq détenus pour l’EPM de Porcheville, trente-cinq pour Villepinte et quinze pour Nanterre. Nous les informions qu’en incarcérant davantage de mineurs dans nos établissements, nous risquions de rencontrer des difficultés de gestion, voire de nous retrouver en situation de surencombrement* ».

Selon elle, « *le bilan est plutôt positif* » et « *la régulation des effectifs s’est améliorée* ». Toutefois, Mme Anne Rouville-Drouche, directrice de la maison d’arrêt de Nanterre, a indiqué qu’au sein de celle-ci « *il est très difficile de mettre le « stop écrou » en place et d’obtenir des résultats. Notre « stop écrou » se situe à quinze détenus, mais une cellule peut facilement se retrouver hors d’usage et nous faisons parfois face à une arrivée massive provoquée par une affaire impliquant de multiples personnes* ».

Ces dispositifs, qui correspondent davantage à une bonne pratique de dialogue entre l’administration pénitentiaire et les juridictions, qu’à une règle stricte de régulation carcérale, sont particulièrement intéressants.

D’autres efforts sont en marche pour mettre en œuvre ce type de bonnes pratiques. Comme l’a souligné M. Olivier Christen, « *pour la DACG et l’observatoire des peines d’emprisonnement ferme, l’objectif est que ce dialogue conduise à une meilleure adéquation entre les besoins exprimés par les juridictions de tous niveaux. Il s’agit d’identifier les impératifs en matière de réinsertion compte tenu de ce que souhaitent les juridictions, et de permettre à la pénitentiaire d’alerter l’autorité judiciaire sur la population carcérale et de lui offrir une visibilité sur les flux entrants et sortants* ».

Proposition n° 21

Systematiser et sanctuariser dans la loi les mécanismes d’échanges entre l’administration pénitentiaire et les juridictions afin de mieux réguler les incarcérations et de mieux lutter contre la surpopulation carcérale.

*

* *

Conclusion : Oser interroger le principe de l'encellulement individuel

Durant ses travaux, les membres de la commission d'enquête et votre Rapporteuse se sont beaucoup interrogés sur le principe de l'encellulement individuel, qui guide la politique pénitentiaire depuis 1875 ⁽¹⁾ sans avoir jamais été respecté de manière satisfaisante.

Le véritable problème tient aujourd'hui à la sur-occupation de cellules qui ne sont pas conçues pour accueillir plusieurs détenus simultanément. Il n'est pas acceptable que ceux-ci soient alors entassés dans un espace trop petit, parfois avec des matelas au sol. Les règles européennes, ainsi que les décisions de la CEDH ⁽²⁾ sont très claires en la matière. En 2015 des normes fondamentales minimales en matière d'espace vital individuel par détenu ont été clairement édictées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Une cellule individuelle doit pourvoir un espace vital de 6 m² minimum, auxquels doit venir s'ajouter une annexe sanitaire. En cellule collective, le CPT promeut une norme minimale, à savoir un espace vital de 4 m² par détenu, hors annexe sanitaire, mais selon lui la norme « souhaitable » est de 4 m² par détenu supplémentaire en plus de l'espace de 6 m² prévu en cellule individuelle. Dans ce cadre, l'annexe sanitaire, comptabilisée à part, doit être entièrement cloisonnée. En outre, le CPT considère que toute cellule utilisée pour l'hébergement de détenus devrait mesurer au moins 2 mètres d'un mur à l'autre de la cellule et 2,5 mètres du sol au plafond ⁽³⁾.

Qu'en est-il du principe de l'encellulement individuel ? Est-ce une **obligation de la personne détenue** qui doit s'isoler pour s'amender comme dans l'esprit du législateur de 1875 ? Est-ce une **règle de sécurité** visant à éviter la « contagion délinquantielle » au contact des autres détenus ? Est-ce un **droit pour la personne détenue** permettant de lui garantir des conditions dignes de détention comme il est souvent présenté aujourd'hui ?

Enfin, il convient peut-être d'appréhender l'encellulement individuel en croisant ces trois conceptions et y en intégrant une quatrième réflexion : la pertinence de certaines dérogations à ce principe qui ne doit donc pas être vu comme un absolu.

En effet, dans certains cas, l'enfermement isolé dans une cellule individuelle peut ne pas être adéquat et risquer de compromettre les possibilités de réinsertion du détenu et, par là-même, faire échouer le rôle d'amende de

(1) Loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales.

(2) À ce sujet, voir notamment : CEDH, arrêt *Muršić c. Croatie*, 20 octobre 2016, req. n° 7334/13.

(3) Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT, 15 décembre 2015.

l'incarcération. Comme le souligne le rapport de M. Jean-Jacques Urvoas *En finir avec la surpopulation carcérale*, la prison doit conserver son rôle de préparation à la sortie et ne pas favoriser un isolement subi conduisant à une forme de désocialisation ⁽¹⁾. Une consultation mise en place en juin 2009, à l'occasion de la mise en service du centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville montrait que 30 % des nouveaux détenus transférés au sein de cette prison avaient demandé à être affectés dans une cellule double avec un codétenu de leur choix ⁽²⁾. Au cours de plusieurs de ses déplacements, votre Rapporteur a fait le même constat : toutes les personnes détenues ne souhaitent pas systématiquement l'être dans une cellule individuelle. En outre, dans certaines situations, par exemple en cas de fragilités psychologiques, voire de risques suicidaires, la solitude en cellule représente un véritable danger pour le détenu.

Ces exceptions sont prises en compte dans notre droit :

– d'une part, les règles européennes posent le principe de l'encellulement individuel pendant la nuit « *sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour [le détenu] qu'il cohabite avec d'autres détenus* » ⁽³⁾ et précisent que « *dans la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir choisir avant d'être contraints de partager une cellule pendant la nuit* » ⁽⁴⁾ ;

– d'autre part, concernant les prévenus, l'article 716 du code de procédure pénale prévoit qu'il peut être dérogé à l'encellulement individuel si les intéressés en font la demande, si leur personnalité justifie, dans leur intérêt, qu'ils ne soient pas laissés seuls ou s'ils ont été autorisés à travailler ou à suivre une formation professionnelle ou scolaire et que les nécessités d'organisation l'imposent ;

– enfin, concernant les condamnés, l'article 717-2 du même code prévoit qu'il peut être dérogé à l'encellulement individuel si les intéressés en font la demande ou si leur personnalité justifie que, dans leur intérêt, ils ne soient pas laissés seuls, ou en raison des nécessités d'organisation du travail.

Ces dérogations ont toute leur importance et l'administration pénitentiaire doit donc disposer dans ses établissements de cellules collectives pour répondre à ces situations. Cela implique que les programmes de construction ne soient pas pensés uniquement autour de la construction de cellules individuelles, mais proposent également des cellules doubles, spécifiquement adaptées à la vie en cohabitation. Dans son rapport, M. Dominique Raimbourg évoquait la possibilité d'un ratio de 80 % de places individuelles et de 20 % de cellules doubles ⁽⁵⁾.

(1) Jean-Jacques Urvoas, *En finir avec la surpopulation carcérale, rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, septembre 2016*.

(2) Dominique Raimbourg, op. cit.

(3) Règles pénitentiaires européennes, règle 18.5.

(4) Règles pénitentiaires européennes, règle 18.7.

(5) Dominique Raimbourg, op. cit.

Votre Rapporteuse adhère pleinement à cette proposition, considérant en effet que nous devons dépasser une vision absolue du principe de l'encellulement individuel, car celui-ci ne correspond pas toujours aux réalités et aux besoins des personnes placées en détention.

Une approche plus pragmatique doit être adoptée. D'une part, l'encellulement individuel doit être garanti quand il est souhaité par la personne détenue et quand il est souhaitable en termes d'organisation de la détention, pour des impératifs de sécurité par exemple. D'autre part, l'encellulement collectif doit être possible quand il est souhaité par la personne détenue et quand il est souhaitable en termes d'organisation de la détention, par exemple pour faciliter certaines activités ou pour protéger la santé d'un détenu, à condition bien évidemment que la cellule soit adaptée à une occupation double. Ces deux approches se complètent et nous devons nous donner les moyens de progresser dans cette direction.

Proposition n° 22

Oser repenser l'absolu de l'encellulement individuel pour concevoir ce principe de manière plurielle et pragmatique.

Il est tout à la fois une obligation pour les détenus qui construit parfois le sens de leur peine, une mesure de sécurité et d'organisation de la détention et un droit pour les détenus qui participe de la dignité de leurs conditions de détention. Ce principe non absolu peut ainsi connaître de nombreuses dérogations pertinentes : pour éviter la désocialisation, pour faciliter la construction de projets de réinsertion, pour prévenir certains risques de santé...

L'encellulement individuel doit être garanti quand il est souhaité par la personne détenue et quand il est souhaitable en termes d'organisation de la détention. L'encellulement collectif – en cellule double respectant le droit à la dignité – doit être possible quand il est souhaité par la personne détenue et quand il est souhaitable en termes d'organisation de la détention.

Alors qu'en est-il du moratoire sur l'encellulement individuel ? Faut-il le remettre en question et ne plus viser un encellulement individuel de 100 % des personnes détenues ?

Introduit dans notre droit en 1875, ce principe a été repris dans le code de procédure pénale en 1958, avec des possibilités d'y déroger. En 2000, un délai, de trois ans, a été fixé pour sa mise en œuvre effective⁽¹⁾. Afin de réduire les risques de contentieux pour l'État nés de la sur-occupation des établissements, l'entrée en vigueur de ce principe a, par la suite, été reportée, en 2003⁽²⁾, puis en 2009⁽³⁾, puis en 2014⁽⁴⁾, à chaque fois pour cinq années supplémentaires.

En 2019, à l'occasion de la loi de programmation et de réforme pour la justice (LPJ), ce moratoire a une nouvelle fois été prorogé de cinq ans, jusqu'au

(1) Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

(2) Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière.

(3) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(4) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

31 décembre 2022 ⁽¹⁾. Il est dorénavant prévu que « *jusqu'au 31 décembre 2022, il peut être dérogé au placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application* » ⁽²⁾.

Pourquoi la LPJ a fixé à 2022 le moratoire ?

La résorption de la sur-occupation des détentions est urgente afin de restaurer l'attractivité du métier de surveillant, de rendre effectif l'objectif de réinsertion sociale de la peine privative de liberté en permettant la mise en œuvre d'activités et d'améliorer la prise en charge sanitaire et psychologique des personnes détenues. Elle doit aussi permettre de garantir la dignité des conditions de détention, d'améliorer la sécurité et de mieux lutter contre la radicalisation violente.

Les projections de population pénale à dix ans ont permis d'objectiver les nouvelles implantations de maisons d'arrêt. Le calibrage intègre en outre l'impact de la réforme pénale projetée, notamment la réduction du recours à la détention provisoire et la limitation des peines d'emprisonnement de courte durée.

La programmation proposée, qui s'étend sur la période 2018-2022, prévoit d'optimiser le nombre de places livrées au cours des cinq prochaines années dans le but d'obtenir un résultat rapide dans la lutte contre la surpopulation et pour pouvoir calibrer et mieux répartir l'effort sur les dix prochaines années.

L'objectif est de pouvoir créer 7 000 places de prison supplémentaires d'ici fin 2022, principalement au sein de maisons d'arrêt mais également de structures avec un niveau de sécurité adapté à la fois à des peines de durée peu importante ou pour préparer la sortie de détenus dont le potentiel de réinsertion est avéré. Ces structures permettront l'exécution de fin de peines ou de courtes peines traditionnellement effectuées en maison d'arrêt, au sein d'un environnement plus favorable à l'aménagement des peines et à l'engagement des démarches vers la réinsertion. Elles accueilleront aussi des personnes condamnées à de courtes peines dont le potentiel de réinsertion justifie un suivi socio-éducatif, tourné vers la société ouverte, plus aisé à mettre en œuvre dans de tels établissements qu'au sein de maisons d'arrêt fermées.

La suite du programme immobilier permettra d'échelonner d'autres livraisons jusqu'en 2027, dans la limite maximale de 15 000 places.

Cet effort conséquent ainsi que la refondation du dispositif de sanction et de l'échelle des peines sont de nature, en réduisant la surpopulation carcérale, à contribuer fortement à l'amélioration des conditions de détention. C'est aussi une nécessité pour favoriser les actions de lutte contre la récidive, dont le développement des activités en détention.

Source : Rapport annexé à la LPJ de 2019

Pour parvenir à respecter l'encellulement individuel, les efforts ont donc porté sur deux aspects : d'une part, la construction de places, d'autre part, la réforme pénale. La date du 31 décembre 2022 apparaissait comme réaliste, en raison de l'effet conjugué, d'une part, de la livraison de 7 000 places de prison d'ici 2022 et, d'autre part, de la baisse du nombre de détenus, estimée à 8 000, grâce au

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(2) Article 100 de la loi pénitentiaire de 2009, tel que modifié par l'article 90 de la LPJ de 2019.

développement des peines de probation encouragé par d'autres articles du projet de loi ⁽¹⁾.

Concernant le premier aspect – la construction de places –, en 2017, la Cour des comptes estimait le nombre de cellules individuelles supplémentaires à construire entre 9 481 et 14 666, et le nombre de cellules multiples supplémentaires entre 828 et 1 477. Ce programme représenterait un coût conséquent de 3,8 milliards d'euros, dont 3,5 pour les seules maisons d'arrêts, soit un besoin annuel de 400 millions d'euros à partir de 2021, jusqu'à 675 millions d'euros en 2025, c'est-à-dire une augmentation de 12,5 % du budget global de l'administration pénitentiaire en 2021, de 14,3 % en 2022 et de 18 % en 2023. Elle induirait en outre une hausse de 35 % de la masse salariale et une hausse du coût cumulé de fonctionnement de 700 millions d'euros d'ici à 2027. Au total, les dépenses associées à la réalisation des nouveaux établissements nécessiteraient une hausse de plus de 40 % des crédits de la DAP par rapport à 2017, soit un coût de 1,5 milliard d'euros en 2025 ⁽²⁾.

Le programme 15 000 places et l'actuelle politique de renforcement de l'administration pénitentiaire va dans ce sens et d'importants efforts budgétaires ont bien été consentis dans les dernières lois de finances : augmentation du budget de l'administration pénitentiaire de 2,2 % en 2018, 5,7 % en 2019, 6,2 % en 2020, 7,8 en 2021 et 7,4 % en 2022. Les crédits de paiement sont ainsi passés de 3,5 milliards d'euros en 2018 à 4,3 milliards pour l'année 2022, soit une augmentation d'environ 20 %. Une augmentation d'une telle importance démontre l'engagement du gouvernement en faveur du renforcement de l'administration pénitentiaire. Fournir à chaque personne détenue des conditions de détention dignes et le respect de l'encellulement individuel demeure un objectif prioritaire qui guide ces efforts budgétaires et les importantes réformes conduites ces dernières années.

Concernant le second aspect – la réforme pénale –, les dispositifs sont plus difficiles à mesurer, d'autant plus que leur application est encore en train de se déployer, comme votre Rapporteur l'a évoqué ci-avant, par exemple pour le développement des alternatives à la détention ou le prononcé *ab initio* des aménagements de peine. Les effets se font toutefois progressivement sentir et les efforts doivent se poursuivre. Dans cette perspective, d'autres mesures ont été prises par le législateur, notamment la systématisation de la libération sous contrainte (LSC) pour les personnes condamnées à deux ans au plus et dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à trois mois ⁽³⁾. Pour rappel, au 1^{er} janvier 2021, 1 408 LSC étaient prises en charge par les SPIP. Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, cette nouvelle procédure de LSC de droit pourrait concerner environ 6 000 détenus et permettrait ainsi, non seulement

(1) Source : Assemblée nationale, rapport sur le projet de loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice, Mme Laëtitia Avia et M. Didier Paris, 9 novembre 2018.

(2) Cour des comptes, La politique immobilière du ministère de la justice, 13 décembre 2017.

(3) Article 11 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

d'accroître considérablement le nombre de « sorties non sèches » de détention, mais également de faire diminuer la population carcérale.

De même, le nombre de DDSE est passé de 423 mesures prononcées au 1^{er} septembre 2020 à 1 295 au 1^{er} septembre 2021 : cette évolution devrait se poursuivre en 2022.

Les réformes menées par le Gouvernement et la majorité s'inscrivent donc pleinement dans une volonté de résorption de la surpopulation carcérale. Les réformes pénales conduites participent pleinement de la poursuite de cet objectif – en particulier l'interdiction des peines de moins d'un mois, l'aménagement obligatoire des peines de moins de six mois, le développement des aménagements de peine, la systématisation des LSC. Cela étant, les efforts de mises en œuvre de ces évolutions doivent se poursuivre et, en raison notamment de l'impact de la crise sanitaire sur l'activité des juridictions et des partenaires institutionnels, les premiers effets de ces réformes ont été décalés dans le temps.

Au tout début de l'année 2022, les membres de la commission d'enquête se sont confrontés à cette question : atteindrons-nous, d'ici la fin de l'année, un taux d'occupation carcérale de 100 % ? Serons-nous en mesure, d'ici la fin de l'année, de respecter parfaitement le principe d'encellulement individuel ?

Les réformes, pénales et immobilières, ont bien été mises en œuvre depuis cinq ans pour y parvenir. D'une part, les efforts immobiliers, malgré les difficultés liées à la crise sanitaire, ont été efficaces, mais la construction de nouvelles places n'a pas vocation à résorber, à elle seule, la surpopulation. D'autre part, les évolutions en termes de réforme pénale ont été nombreuses, mais elles n'ont pas encore toutes atteint la pleine ampleur de leur mise en œuvre. Conjugués, ces deux types de dispositifs permettront-ils de respecter le moratoire ?

Au 1^{er} décembre 2021, 69 992 personnes étaient détenues pour une capacité pénitentiaire de 60 626 places opérationnelles. En se fondant sur ces chiffres, l'écart est donc d'environ 9 300 places. Concernant le volet immobilier, en 2022, selon les chiffres prévisionnels de l'administration pénitentiaire, 2 541 places nettes devant être livrées. Concernant le volet pénal, il n'est bien sûr pas possible de prévoir quelle sera cette année l'évolution de la délinquance et des décisions des juridictions. On peut toutefois légitimement espérer que les mesures de la LPJ continueront leur montée en puissance, entrant chaque jour un peu plus dans les pratiques des magistrats.

L'addition de ces dispositifs rend donc possible le respect du moratoire, mais la date du 31 décembre 2022 n'en demeure pas moins une hypothèse, dépendant de la mise en œuvre des différents dispositifs dans les mois à venir.

Compte tenu de ses réflexions sur l'encellulement individuel, votre Rapporteur appelle à mettre à profit cette année 2022 pour poursuivre cette analyse. La commission d'enquête a permis de mettre en avant les enjeux liés à ce principe, mais aussi ses limites. N'étant pas absolu, il ne peut constituer l'alpha et

l'oméga de la politique pénitentiaire et votre Rapporteuse considère, dans un esprit de pragmatisme, que nous devons davantage centrer notre démarche concernant l'encellulement sur la garantie des conditions dignes de détention, plutôt sur une individualisation des cellules qui n'est pas toujours pertinente.

Proposition n° 23

Les dispositions ont été prises pour respecter la date butoir du moratoire, le 31 décembre 2022, pour le respect du principe d'encellulement individuel, tant en matière de construction de places qu'en matière de politique pénale (développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération). Dans ce second champ, les effets des réformes menées ne sont pas encore totalement visibles et devraient monter en puissance au cours de cette année, laissant espérer une amélioration de la situation carcérale. Nous resterons vigilants quant à l'application de ces nouveaux dispositifs.

Cela étant, dans la continuité de la réflexion sur le caractère non absolu du principe d'encellulement individuel, il conviendra d'oser questionner dans les mois qui viennent la pertinence de l'inscription dans notre droit d'un objectif de 100 % d'encellulement individuel qui ne correspond pas nécessairement aux réalités carcérales, que ce soit en termes de conditions de détention, souhaitées ou souhaitables, ou d'organisation des établissements pénitentiaires.

*

* *

TROISIÈME PARTIE – LA PRISON : UNE VILLE DANS LA VILLE

Historiquement exclues du droit commun, les personnes détenues se sont progressivement vu accorder des droits. L'entrée en vigueur de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en 1953, puis l'abolition des travaux forcés en 1960 sont des premières étapes dans cette direction. Les années 1970 sont ensuite marquées par une amélioration des conditions de détention et un accroissement des droits accordés aux personnes détenues : accès aux journaux, à la radio, autorisation de porter des vêtements personnels, fin de la restriction des correspondances, etc. L'autorisation du mariage libre en prison en 1974 ou encore la reconnaissance du droit de vote et du statut de citoyen du détenu en 1975 ⁽¹⁾ constituent des évolutions marquantes.

En 1994, le droit à la santé des personnes détenues entre également dans le droit commun ⁽²⁾ et l'hôpital fait son entrée dans les prisons : le système de soins sera dès lors assuré quasi exclusivement par le service public hospitalier.

En 2009, la loi pénitentiaire consacre cette inscription du public carcéral dans le droit commun, modulé bien sûr en fonction des contraintes inhérentes à la détention. Son article 22 dispose ainsi : *« L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue. »*

Ce mouvement s'est poursuivi avec **le transfert aux régions de la formation professionnelle et, plus récemment, la création d'un statut de travailleur détenu et d'un contrat de travail pénitentiaire.** Le droit de travailler et de se former est aujourd'hui au cœur des enjeux carcéraux et d'importants progrès ont été faits en la matière au cours des dernières années.

Cette entrée des droits en détention a permis de rapprocher le statut des personnes détenues du droit commun et de recentrer la peine de prison sur ce qu'elle est : une privation de la liberté d'aller et venir, mais pas une privation des autres droits. C'est également en ce sens que la mission de réinsertion de l'administration pénitentiaire est devenue de plus en plus centrale dans les différentes réformes engagées ces dernières années et nous devons continuer en ce sens. Si nous voulons rendre la prison utile, nous devons changer notre regard sur elle, sur son rôle et sa place dans notre société. Elle ne doit pas être qu'une parenthèse dans la vie d'un

(1) Loi n°75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral.

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

détenu, mais doit être une étape déterminante pour sortir d'un parcours de délinquance.

La prison a ouvert ses portes au droit commun ; les règles se sont adaptées pour garantir les conditions de détention, l'accès aux soins ou encore au travail et les murs des établissements ont ainsi laissé entrer de plus en plus d'intervenants extérieurs. Progressivement, ce mouvement a permis à la cité d'entrer en prison. Cette évolution, qui a pris des décennies, doit se poursuivre et s'amplifier afin d'intégrer nos prisons dans notre société dont elles sont une part vivante.

*

* *

I. L'ARRIVÉE DE L'HÔPITAL DANS LA PRISON : UNE ÉVOLUTION PERTINENTE MAIS DES MOYENS ENCORE INSATISFAISANTS

La prise en charge de la santé des personnes est essentielle, non seulement car elle participe de la condition digne de détention, mais aussi, surtout car elle est nécessaire à la réinsertion de la personne condamnée. Le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 tout comme l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales assurent aux personnes privées de liberté un accès aux soins dans des conditions équivalentes à l'ensemble de la population. Si des efforts importants ont été consacrés depuis 1994 à la prise en charge de la santé des personnes détenues et si les personnels médicaux des établissements pénitentiaires effectuent leurs missions avec un dévouement réel et une abnégation sans faille, il n'en reste pas moins des progrès à accomplir pour prendre en charge une population surexposée aux risques sanitaires.

A. UNE ORGANISATION DES SOINS ÉQUIVALENTE À CELLE QUI PREVAUT POUR LA POPULATION GÉNÉRALE TOUT EN TENANT COMPTE DE LA PARTICULARITÉ DE LA POPULATION CARCÉRALE

1. Une prise en charge des soins des personnes détenues qui tend à devenir équivalente à celle de la population générale

a. *Un droit à la santé équivalent à celui de la population générale*

La loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 affirme l'égalité des droits aux soins pour les personnes détenues. En outre, la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire dispose, en son article 46, que la prise en charge de la santé des personnes détenues doit se faire « *dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population* ».

À ce titre, les détenus ont au droit au secret médical ainsi qu'au secret de la consultation. Le dossier médical du détenu ne peut être consulté que par le personnel soignant. Une prise en charge sanitaire adaptée doit être assurée également aux femmes détenues. En outre, hors le cas où l'état de santé du détenu le requiert, le principe est celui du libre consentement à tout acte médical ⁽¹⁾. Enfin, est prohibé toute expérience médicale sur le détenu.

Le détenu doit aussi être destinataire d'actions éducatives et de prévention à la santé. L'article 51 de la loi de 2009 oblige ainsi à effectuer, sur chaque détenu, un bilan confidentiel de santé relatif à sa consommation de produits stupéfiants, d'alcool et de tabac, effectué à titre préventif dans un but de santé publique et dans l'intérêt du patient. D'après la Dr Béatrice Carton, cette action de prévention est très importante pour l'avenir des patients. L'article 53 de cette même loi impose de

(1) Article 36 du code de déontologie médicale.

proposer une visite médicale à toute personne condamnée dans les mois précédant sa détention. L'article D. 384-1 du code de procédure pénale oblige à mettre en place un dépistage de la tuberculose. Un dépistage volontaire du VIH est en outre proposé. Comme l'a souligné la Dr Anne Dulioust lors de son audition : « *Il faut reconnaître le rôle important joué par les unités sanitaires dans la prise en charge somatique des personnes détenues, notamment dans le dépistage des MST – maladies sexuellement transmissibles –, des hépatites, de la tuberculose et d'autres maladies. La première consultation permet une première esquisse d'accès aux soins de ces personnes.* »

Enfin, depuis 1994, toutes les personnes détenues sont obligatoirement affiliées au régime général de l'assurance maladie et maternité, dès leur incarcération et quelle que soit leur situation. La gestion des procédures d'affiliation est centralisée auprès des caisses primaires d'assurance maladie du Lot et de l'Oise, formant le Centre national de la protection sociale des personnes écrouées (CNPE). Les personnes écrouées ont droit aux prestations en nature de l'assurance maladie, c'est-à-dire les remboursements de soins de droit commun. Leurs dépenses de santé sont prises en charge intégralement, dans la limite du plafond de la sécurité sociale, sachant que l'administration pénitentiaire prend en charge le ticket modérateur. Les dépassements d'honoraires sont interdits à l'égard des personnes écrouées depuis 2014. Il ne reste à la charge de ces personnes que les coûts de prothèses et appareillages – dentaires, optiques, auditifs – pour lesquelles elles peuvent bénéficier d'une complémentaire santé. Si elles disposent de faibles ressources, cette complémentaire santé peut être gratuite grâce à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou partiellement prise en charge grâce à l'aide au paiement d'une complémentaire santé. Enfin, les personnes âgées ou en situation de handicap bénéficient de prestations sociales de droit commun, comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et peuvent, pour les personnes handicapées, désigner un « *aidant de leur choix* » pour la réalisation des actes quotidiens, sauf opposition motivée de l'administration pénitentiaire.

b. Le développement balbutiant d'une politique de réduction des risques en milieu carcéral

La réduction des risques est une stratégie de prévention des risques sanitaires. Cette politique s'est étendue à la prison grâce à la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, sans pour autant se traduire par un décret d'application.

i. La prévention et la prise en charge des maladies transmissibles

Le dépistage du VIH et des hépatites est systématiquement proposé à l'entrée en détention, et au cours de la période d'incarcération. La prise en charge de la maladie est ensuite effectuée au sein de l'unité hospitalière.

Les outils de réduction des risques infectieux sont pluriels. Tout d'abord, l'administration pénitentiaire, ou les associations et établissements de santé, mettent à disposition des personnes détenues des préservatifs et des lubrifiants, dans des endroits permettant de garantir une confidentialité maximale. En outre, l'administration pénitentiaire délivre des flacons d'eau de javel à 12 degrés aux arrivants, puis tous les quinze jours. Elle permet de réduire les risques de transmission des infections bactériennes et virales. Selon le protocole, « *l'eau de Javel doit être remise dans un flacon de 20 cl de plastique opaque, sous titrage de 12 degrés* »⁽¹⁾. Auditionné par la commission d'enquête, M. Ridha Nouiouat, responsable thématique milieu pénitentiaire de Sidaction, a rappelé que la réduction des risques « *a permis de faire chuter l'impact de l'usage de drogues dans la contamination au VIH de 60 % à moins de 2 % aujourd'hui* », ce qui prouve la nécessité de sa mise en place.

Ces outils apparaissent limités cependant. Certaines initiatives pourraient permettre de limiter encore les risques de transmission d'infections. Comme l'a souligné Mme Marine Gaubert, responsable du pôle accompagnement des pratiques professionnelles de la Fédération Addiction, « *il n'existe pas de seringues stériles en prison* ». Or, le principe d'équivalence des soins implique que les détenus aient accès à l'ensemble des outils de réduction des risques disponibles en milieu ouvert. Ainsi, comme l'a rappelé M. Laurent Michel, en Espagne « *un programme d'échange de seringues systématisé en détention a permis d'agir dans les prisons sur les incidences d'hépatite C en diminuant les risques de contaminations* ».

ii. La prévention des conduites addictives

Comme il a été expliqué précédemment, la population carcérale se caractérise par une forte prévalence des addictions, qui nécessite une prévention et une prise en charge adaptée. Lors de son audition devant la commission d'enquête, M. Laurent Michel administrateur de la Fédération Addiction a rappelé qu'« *il n'existe pas de prison sans drogue, de même qu'il n'existe pas de société sans drogue [...]. Les périodes d'incarcération présentent des risques majeurs dans les processus de soins, mais aussi sur le plan social* ». L'article 41 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé définit la politique de réduction des risques et des dommages en direction des usagers de drogue, qui s'applique aux personnes détenues.

La prise en charge des personnes souffrant d'addiction couvre le repérage, effectué au moment de la visite obligatoire pour les entrants, le diagnostic, un projet de soin et une préparation à la sortie. Elle est réalisée au sein des unités hospitalières des établissements pénitentiaires ou dans les centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), créés par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Les détenus peuvent aussi accéder aux

(1) *Guide stratégie de santé des personnes placées sous main de justice 2019.*

traitements de substitution aux opiacés (TSO). En 2012, 9 % en moyenne des détenus étaient sous TSO ⁽¹⁾.

Le décret n° 2005-1606 du 19 décembre 2005 a institué les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD). Les CAARUD ont pour mission d'accueillir, d'informer et de conseiller les usagers de drogues, de les accompagner dans l'accès aux soins et la réinsertion et de mettre à disposition du matériel de prévention des infections.

Cependant, pour M. Laurent Michel, cette organisation s'appuie sur un personnel insuffisant, notamment car les besoins sont calculés en fonction d'« *effectifs de détenus sans surpopulation et pour des missions restreintes* ». En outre, la politique de réduction des risques subit « *le manque d'intervenants spécialisés, d'organisation et d'interaction avec les services pénitentiaires, et l'insuffisante prise en compte de la différence entre le temps judiciaire et le temps du soin* ».

Proposition n° 24

En concertation avec les personnels pénitentiaires et à la lumière de l'expérience des pays voisins ayant mis en place ce type de politiques, prendre le décret d'application mentionné à l'article L. 3411-10 du code de la santé publique, créé par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, pour définir et encadrer les objectifs et les outils de la politique de réduction des risques en milieu carcéral.

Le traitement de substitution aux opiacés : l'exemple du Buvidal

Le Buvidal est une solution médicamenteuse récente prescrite dans le cadre du traitement de la dépendance aux opioïdes. Cette molécule est disponible en France depuis le mois de juillet 2021. Comme le rappelle la Haute Autorité de santé ⁽²⁾, ce traitement doit s'intégrer dans un processus global d'accompagnement, de suivi médico-psychologique et socio-éducatif et de réinsertion de la personne dépendante. Selon les addictologues, ce médicament permet « *d'éviter les oublis de prise, de réduire les risques de surdose et les mésusages* » ⁽³⁾. Sa prescription est réservée aux médecins exerçant en CSAPA et aux médecins hospitaliers, dans le cadre d'injections hebdomadaire ou mensuelle.

(1) *Ministères de la justice et des solidarités et de la santé, « Prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice – Guide méthodologique », édition 2019.*

(2) *Haute autorité de santé, avis du 10 mars 2021 de la commission de la transparence sur le Buvidal – Première évaluation.*

(3) *BELLANGER Elsa, « Addictions aux opiacés : les addictologues réclament un accès plus large au Buvidal », in Le quotidien du médecin, novembre 2021.*

Dans le cadre d'un colloque organisé à l'Assemblée nationale le 2 novembre 2021 par votre Rapporteur et M. Cyrille Isaac-Sibille et intitulé « *Opioides : nouvelle crise sanitaire ? Accès et continuité des soins* », les addictologues auditionnés avaient cependant regretté l'accès trop restreint à ce traitement. Comme le rappelle le Dr Fadi Meroueh, chef de l'unité sanitaire de la maison d'arrêt de Villeneuve-lès-Maguelaine et président de l'association Health Without Barriers, ce traitement offre un réel bénéfice notamment pour les détenu en sortie de détention, car « *l'effet de long terme du Buvidal allonge la période de transition permettant d'organiser une prise en charge par un CSAPA* » et permet d'éviter le « *vide thérapeutique* », caractéristique des sorties de détention ». Cependant, selon M. Arnaud Vesin, directeur général de Camurus France, fabricant du Buvidal, les CSAPA n'ont actuellement pas les budgets pour cette prise en charge. En effet, un traitement par Buvidal coûte 360 euros par mois, contre 40 euros pour les autres traitements de substitution aux opiacés.

Proposition n° 25

Renforcer la continuité de la prise en charge des détenus souffrant d'addictions au moment de la sortie de détention pour lutter contre les rechutes.

iii. Le repérage du risque de suicide

Le risque de suicide est considérable en prison. Comme l'a souligné le docteur Marie Bur, « *le milieu carcéral est un environnement où chacun vit et agit par le passage à l'acte. Les détenus sont dépendants à l'égard de tout : les horaires de repas, de sortie, de visites, de visites médicales leur sont imposés, et cette situation peut engendrer le passage à l'acte* ». Selon les données recueillies par l'Observatoire international des prisons, 119 personnes incarcérées sont décédées par suicide en 2020 en France ⁽¹⁾. Sur 2005-2010, le taux de suicide est de 18,5 pour 10 000 personnes écrouées, contre 2,7 pour 10 000 en population générale ⁽²⁾. Il tient, d'une part, aux caractéristiques de la population incarcérée, notamment la prévalence de troubles psychiatriques et, d'autre part, aux contraintes liées à la privation de liberté, ce qui est couramment appelé le « *choc carcéral* ». Deux moments sont particulièrement sensibles. Tout d'abord, lors des premières semaines d'incarcération. Ensuite, au moment d'un passage en quartier disciplinaire. En 2016, 17 % des suicides ont eu lieu lors des dix premiers jours de l'incarcération et 16 % au passage en quartier disciplinaire.

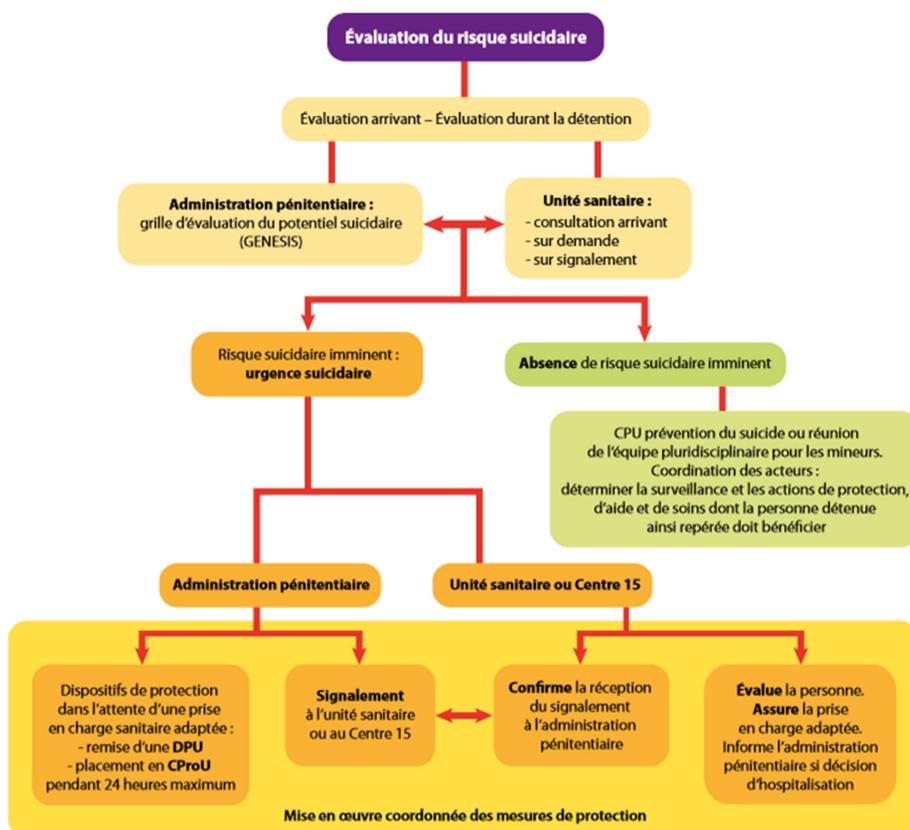
Le repérage du risque suicidaire repose sur tous les acteurs en contact avec la personne détenue. Une « grille d'évaluation du potentiel suicidaire » est renseignée par le personnel pénitentiaire à l'arrivée et mise à jour régulièrement. Des commissions pluridisciplinaires uniques sont organisées de manière hebdomadaires dans lesquelles sont évoquées les détenus pour lesquels existe un doute sur le potentiel suicidaire et déterminer les actions à mettre en place. Une fois repéré, un plan individuel de

(1) Observatoire international des prisons, Section française, « *Décès en détention et suicides* » [<https://oip.org/decrypter/thematiques/deces-en-detention-et-suicides/>] - URL consultée le 6 janvier 2022].

(2) Duthé G., Hazard A. et Kensey A., « *Suicide des personnes écrouées en France : évolution et facteurs de risque* », in *Population*, 69(4) 2014.

protection (PIP) est mis en place, comportant un ensemble d'actions à mettre en place pour prévenir le risque de suicide. En cas d'urgence suicidaire, le chef d'établissement le signale dans les plus brefs délais à l'unité sanitaire. Il peut alors être décidé, soit de la remise d'une dotation de protection d'urgence (DPU) comportant deux couvertures indéchirables et résistantes au feu avec des vêtements déchirables, soit du placement dans une cellule de protection d'urgence (CProU), une cellule lisse pour limiter les risques de pendaison.

DISPOSITIF D'ÉVALUATION ET DE PRISE EN CHARGE DU RISQUE SUICIDAIRE DANS LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES



Source : Ministère de la Santé

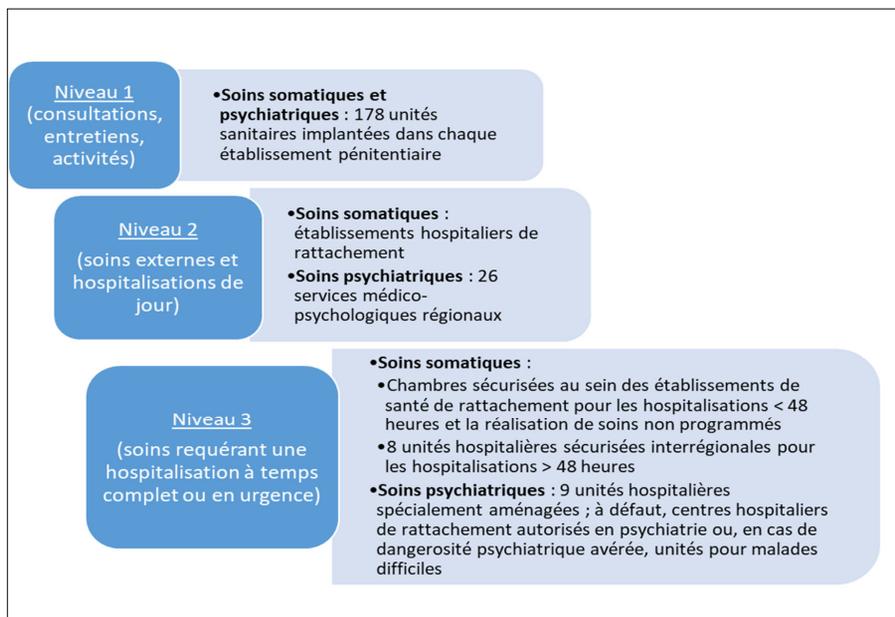
2. Une organisation des soins somatiques et psychiatriques sur trois niveaux qui relève de la compétence exclusive du ministère chargé de la santé

Depuis la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, la responsabilité et la tutelle des soins a été transférée de l'administration pénitentiaire vers le service public hospitalier. En conséquence,

des unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP) ont été créées dans chaque établissement pénitentiaire. Ainsi, les personnes détenues bénéficient de soins délivrés par des professionnels de santé, tant au sein des établissements pénitentiaires que dans les établissements publics de santé lors de consultations d'urgence, de consultations spécialisées ou pour des hospitalisations. Selon la Dr Béatrice Carton, présidente de l'Association des personnels de santé exerçant en prison (APSP), ce transfert a assuré une indépendance professionnelle indispensable et le respect de la confidentialité des échanges avec les patients.

L'organisation de soin repose sur deux dispositifs, l'un pour les soins somatiques, le second pour les soins psychiatriques, organisées en trois niveaux. Le niveau 1 regroupe des soins ambulatoires au sein de l'USMP : consultations, prestations et activités. Le niveau 2 regroupe les soins requérant une prise en charge à temps partiel ; les soins somatiques de niveau 2 sont pratiqués dans l'établissement hospitalier de rattachement, tandis que les soins psychiatriques sont pratiqués dans les services médico-psychologiques régionaux. Le niveau 3 regroupe les soins requérant une hospitalisation à temps complet.

ORGANISATION DE L'OFFRE DE SOINS POUR LES PERSONNES DÉTENUES



Source : Assemblée nationale, rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2020
Tome IV Justice, M. Bruno Questel rapporteur

CARTE DES UNITÉS ET SERVICES MÉDICAUX DÉDIÉS AUX PERSONNES DÉTENUES (HORS USMP)



source : Ministère de la justice, juin 2018

a. L'organisation des soins somatiques

La loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 couple chaque établissement pénitentiaire avec un établissement hospitalier assurant l'intégralité de la prise en charge sanitaire, à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire, dans les mêmes conditions qu'à l'extérieur. En outre, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit la signature d'un protocole entre le directeur général de l'agence régionale de santé, le directeur interrégional des services pénitentiaires, le chef d'établissement pénitentiaire ainsi que le directeur de l'établissement de santé définissant les conditions dans lesquelles est assurée l'intervention des professionnels de santé :

– il définit les moyens humains et matériels mis à la disposition des personnes détenues au sein de l'établissement pénitentiaire ;

– il précise les obligations des personnels de santé, dont l'obligation d'effectuer un examen systématique de tous les entrants ;

– il fixe les modalités de mise en œuvre des activités de prévention et d'éducation pour la santé, la composition de l'équipe de soins et l'aménagement et l'équipement des locaux.

Enfin l'article L. 6111-1-2 du code de la santé publique, créé par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, et modifié par la loi n° 2016-41 du 21 janvier 2016, dispose que « *les établissements de santé peuvent, dans des conditions définies par voie réglementaire, dispenser des soins (...) aux personnes détenues en milieu pénitentiaire et, si nécessaire, en milieu hospitalier* ».

Ainsi, l'hôpital de proximité auquel l'établissement pénitentiaire est rattaché doit créer une unité sanitaire en milieu pénitentiaire (USMP). Concrètement, il s'agit d'un service annexe de l'hôpital qui comprend un plateau technique avec la mise à disposition de personnels infirmiers et de praticiens. Il existe actuellement 178 USMP. 98 % des établissements ayant répondu au questionnaire de votre Rapporture disposent en effet d'un USMP ⁽¹⁾.

Le dispositif de soins somatiques (DSS) assure l'ensemble des consultations de médecine générale et de spécialités, dont les consultations dentaires et les prestations pouvant découler de celles-ci. Ce dispositif assure le repérage et le dépistage à l'arrivée en détention, la permanence et la continuité des soins et la coordination des actions de prévention. Le médecin-chef de service en assure le fonctionnement. 100 % des établissements ayant répondu au questionnaire de votre Rapporture indiquent effectuer une visite médicale à l'arrivée de chaque nouveau détenu et, dans 90 % des cas, cette visite a lieu dans les 48 heures suivant l'arrivée ⁽²⁾.

(1) Voir les données issues de ce questionnaire envoyé aux établissements pénitentiaires en annexe du présent rapport.

(2) Ibid.

Si les examens et les soins ne peuvent être délivrés en milieu carcéral, il revient à l'établissement de santé signataire du protocole en lien avec l'établissement pénitentiaire d'organiser la prise en charge sanitaire, soit qu'il s'agisse d'une consultation, soit d'un examen spécialisé, soit d'une hospitalisation.

En ce qui concerne les hospitalisations somatiques d'urgence, celles-ci ont lieu dans le centre hospitalier de proximité signataire. La décision d'hospitalisation est de la responsabilité du médecin du service d'accueil de traitement des urgences, si possible après consultation du médecin de l'unité sanitaire.

En ce qui concerne les hospitalisations programmées de très courte durée, généralement inférieures à 48 heures, elles sont réalisées dans l'établissement de santé de proximité dans des chambres sécurisées, hors cas exceptionnel. La garde est assurée par des forces de l'ordre.

Les hospitalisations en unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) ou l'établissement public de santé national de Fresnes organisent les hospitalisations programmées des établissements pénitentiaires de leur zone de compétence, les suites d'hospitalisations urgentes, les hospitalisations urgentes des personnes détenues dans l'établissement pénitentiaire de la ville où se trouve l'UHSI. La garde intérieure est assurée par des personnels pénitentiaires et la surveillance périphérique par la police ou la gendarmerie. Il existe actuellement huit UHSI, soit celles de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Rennes, Toulouse et la Pitié-Salpêtrière à Paris, pour un ensemble de 170 lits et un taux d'occupation moyen inférieur à 70 % en 2017 ⁽¹⁾.

Il convient de noter que la télé-médecine est apparue en 2017 dans les établissements pénitentiaires. Ainsi, en 2019, quarante établissements pénitentiaires utilisaient ce dispositif, en particulier pour la radiologie, les consultations pré-anesthésiques, la dermatologie, la dentisterie, la stomatologie ou la préparation des hospitalisations.

b. La prise en charge des soins psychiatriques

Le premier « *quartier spécial pour aliénés criminels* » a été créé en 1876 et implanté à la maison centrale de Gaillon, avant sa fermeture en 1910. C'est cependant grâce à la circulaire du 5 octobre 1950 qu'ont été développées les premières annexes psychiatriques des établissements pénitentiaires. Les services médico-psychologiques régionaux (SMPR) ont, quant à eux, été institués en 1986, sur le modèle du centre médico-psychologique régional de la maison d'arrêt de la Santé puis celui de Fleury-Mérogis.

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a institué les unités d'hospitalisation spécialement

(1) Sénat, rapport d'information n° 682 « *sur les dépenses pour la santé des personnes détenus* », de M. Antoine Lefèvre, rapporteur, au nom de la commission des finances, déposé le 26 juillet 2017.

aménagées (UHSA) pour accueillir en milieu hospitalier, avec ou sans consentement, les personnes détenues atteintes de troubles mentaux.

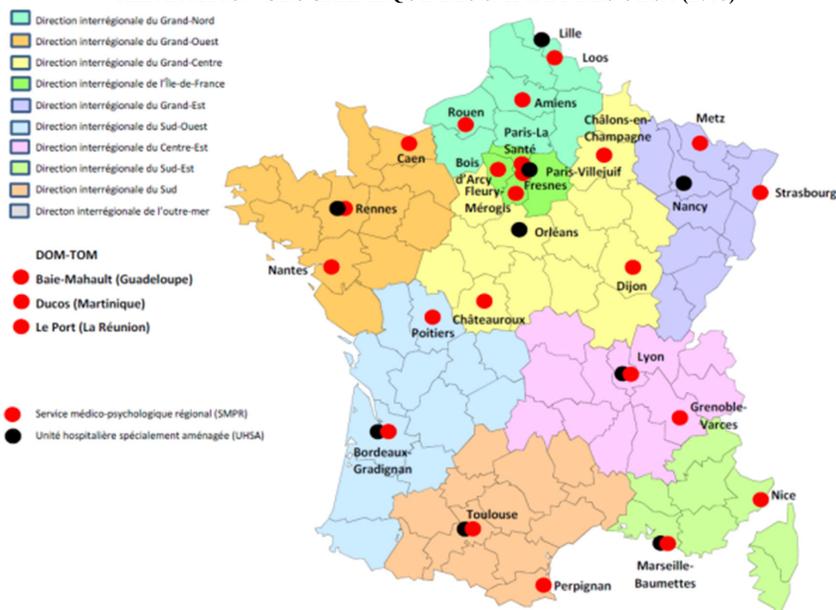
Comme pour les soins somatiques, les soins psychiatriques sont organisés en trois niveaux, selon une logique graduée.

Tout d'abord, les soins ambulatoires de niveau 1 sont organisés dans les SMPR. Le dispositif de soins psychiatriques (DSP) assure l'ensemble des consultations, des entretiens et des activités thérapeutiques de groupe, dont l'activité de centre d'accueil thérapeutique à temps partiel. Comme l'a rappelé la Dr Marie Bur : *« Il s'agit de consultations en ambulatoire, auprès du psychiatre, du psychologue ou de l'infirmier, mais également d'activités groupales et d'accompagnement par le centre de soins, d'accompagnement et de prévention à l'addictologie. Ces soins ont lieu dans un espace commun ou de manière séparée pour les soins somatiques et psychiatriques. »* Cette prise en charge est accessible à toute personne incarcérée. Cette mission peut aussi être dévolue aux USMP dotées d'un SMPR, soit dix-huit maisons d'arrêt et huit centres pénitentiaires.

Ensuite, les soins de niveau 2 requièrent des hospitalisations à temps partiel, dites de jour. Ils sont réalisés dans les USMP par le dispositif de soins psychiatriques ou par l'un des vingt-six SMPR, pour une capacité de 360 places, ayant vocation de coordination et une compétence régionale, comme il peut en exister à Bois-d'Arcy, Fleury-Merogis ou Fresnes.

Enfin, les soins de niveau 3, requérant une hospitalisation à temps complet, peuvent être réalisés par trois types d'établissements de santé. Premièrement, les centres hospitaliers autorisés en psychiatrie, rattachés à l'établissement pénitentiaire, réalisant des soins sans consentement de la personne détenue présentant un trouble de santé mentale nécessitant une hospitalisation en urgence. Deuxièmement, les UHSA, au nombre de neuf, qui assurent les hospitalisations des personnes détenues présentant un trouble de santé mentale, avec ou sans consentement. Troisièmement, les unités pour malades difficiles (UMD) qui peuvent héberger des personnes détenues lorsque leur dangerosité psychiatrique, pour elles ou pour autrui, le nécessite.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES SMPR ET DES UHSA (2018)



Source : Assemblée nationale, Groupe de travail sur la détention, 2018.

L'Établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) ⁽¹⁾

L'EPSNF a la responsabilité de l'hospitalisation des personnes détenues, au côté des UHSA. Il est placé sous la tutelle à la fois du ministère de la santé et du ministère de la justice. Il dispose de 80 lits d'hospitalisation, dont 16 lits de court séjour et 64 de soins de suite et de réadaptation, parmi lesquels 42 sont fléchés vers la rééducation neurologique et locomoteur. L'EPSNF dispose aussi d'un plateau de consultations spécialisées accueillant des patients en provenance de toutes les détentions d'Île-de-France, voire d'autres régions, un plateau technique de radiologie avec scanner et échographie, un plateau de rééducation dédié essentiellement aux 42 patients de rééducation.

La mission de l'EPSNF est de soigner, et non de garder, les personnes détenues pour lesquelles, en raison de leur âge, de leurs déficiences ou de leur dépendance, l'administration pénitentiaire ne dispose pas de solution d'hébergement adaptée. Actuellement, 30 % des patients hospitalisés à l'EPSNF ont plus de 60 ans.

i. Les services médico-psychologiques régionaux (SMPR)

Les SMPR, créés par le décret n° 86-602 du 14 mars 1986 et rattachés à des établissements hospitaliers, ont pour mission de dépister des troubles psychologiques et psychiatriques, mettre en œuvre des traitements psychiatriques et

(1) Audition du Dr Anne Dulouist

assurer leur suivi, lutter contre l'alcoolisme et le tabagisme et assurer la coordination des soins.

Ces services sont implantés à l'intérieur des établissements pénitentiaires mais rattachés à un établissement de santé et placés sous l'autorité d'un psychiatre. L'administration pénitentiaire prend à sa charge la construction, l'aménagement et l'entretien des locaux et le personnel pénitentiaire assure la surveillance de l'intérieur de ces services pour assurer la sécurité des personnels médicaux, des détenus et des locaux.

ii. Les hospitalisations psychiatriques

L'article D. 398 du CPP dispose : « *Les détenus atteints de troubles mentaux [...] ne peuvent être maintenus dans un établissement pénitentiaire* ». Il existe ainsi différentes formes d'hospitalisation, avec ou sans consentement.

L'article L. 3211-1 du code de la santé publique affirme la règle, qui s'applique aux détenus, selon laquelle le consentement du patient est nécessaire pour les soins psychiatriques. L'article L. 3212-1 du code de la santé publique organise toutefois deux procédures sous contraintes pour les détenus, toutes sous le contrôle du juge des libertés et de la détention qui dispose de douze jours pour se prononcer⁽¹⁾. D'une part, des soins psychiatriques peuvent être décidés sur demande d'un tiers et prononcés par le directeur d'établissement sur la base de deux certificats médicaux circonstanciés de moins de quinze jours. D'autre part, une admission en soin psychiatrique peut être prononcée en cas de péril imminent pour la santé de la personne.

Deux structures principales relèvent de l'hospitalisation psychiatrique pour les détenus.

D'un côté, les unités pour malades difficiles (UMD) assurent l'hospitalisation des patients sans leur consentement représentant pour autrui un danger tel que les soins, la surveillance et les mesures de sûreté ne peuvent être mis en œuvre que dans cette unité. La loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 a replacé ces UMD dans le droit commun des services hospitaliers psychiatriques. La décision d'hospitalisation n'appartient plus à l'administration pénitentiaire mais intervient quand il est jugé que le maintien dans une unité hospitalière habilitée n'est plus compatible avec l'état et la dangerosité du patient. En outre, durant le temps d'hospitalisation en UMD, les règles pénitentiaires restent applicables aux détenus, notamment concernant le maintien des liens familiaux. Dix UMD sont recensées pour héberger environ 500 détenus⁽²⁾.

D'un autre côté, les unités hospitalières spécialement aménagées, qui sont des structures au sein des établissements de santé accueillant des détenus atteints de troubles mentaux et hospitalisés avec ou sans leur consentement. Les UHSA sont

(1) Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 modifiée par la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013

(2) Duroché et Pédrón, 2019, *op. cit.*

rattachées aux services de psychiatrie en milieu pénitentiaire et leur sécurisation est assurée par l'administration pénitentiaire.

Fonctionnement des UHSA et conditions de garde

Le décret n° 2010-507 du 18 mai 2010 organise le fonctionnement des UHSA et leur conditions de garde.

Un détenu peut être admis avec ou sans son consentement. En cas d'hospitalisation du détenu avec son consentement, l'admission est prononcée par le directeur de l'UHSA de rattachement après avis du médecin de cette unité. Toutefois, dans les conditions de non-consentement, l'admission est prononcée par le représentant de l'État dans lequel se trouve la prison d'affectation du détenu.

La garde des détenus hospitalisés en UHSA incombe à l'administration pénitentiaire dans le respect de la confidentialité des soins. Le personnel de surveillance est chargé de la surveillance de l'enceinte et des locaux et en contrôle l'accès. L'hôpital doit assurer une organisation appropriée de l'UHSA et des conditions de détention.

Les détenus hospitalisés dans une UHSA continuent d'y exécuter leur peine ou leur détention provisoire. Ils sont ainsi soumis au régime disciplinaire lorsqu'ils se trouvent sous la surveillance exclusive du personnel pénitentiaire. Ce dernier ne peut cependant pénétrer dans la zone hospitalière qu'à la demande des personnels médicaux. Les détenus hospitalisés conserve la possibilité de recevoir les personnes disposant d'un droit de visite. Ils conservent aussi l'accès au téléphone et à la correspondance ainsi que la possibilité de voir un avocat hors la vue du personnel pénitentiaire.

LES DIFFÉRENTS UHSA EN FRANCE

Localisation de l'UHSA	Année de mise en service	Nombre de places
MARSEILLE	2017	60
CADILLAC	2016	40
LILLE	2013	60
FRESNES	2013	60
ORLEANS	2013	40
RENNES	2013	40
NANCY	2012	40
TOULOUSE	2012	40
LYON	2010	60
TOTAL	-	440

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Le tableau ci-dessous détaille les activités d'hospitalisation à temps plein en psychiatrie pour les personnes détenues en 2018 :

Formes de prise en charge à temps complet	Nombre d'entités géographiques	Capacités d'accueil (en lits)	Activité (en journées)	Durée moyenne de séjour (en journées)
Hospitalisation à temps plein, dont :	15	441	121 507	28
UHSA	9	415	117 647	30
autres formes ponctuelles	6	26	3 860	10

UHSA : unité hospitalière spécialement aménagée ; autres formes ponctuelles : unités transitoires d'accueil avant admission dans une UHSA ou un retour en détention, en services médico-psychologiques régionaux (SMPR), unités pour malades difficiles (UMD) ou unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP).

Champ > France métropolitaine et DROM (incluant Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte), y compris le SSA.

Source > DREES, SAE 2018, traitements DREES.

DISPOSITIFS DE PRISE EN CHARGE PSYCHIATRIQUE À TEMPS COMPLET (2018)

Le centre pénitentiaire de Château-Thierry

L'établissement a été construit en 1850 pour être une maison d'arrêt ordinaire. C'est en 1950 qu'il est devenu un centre spécialisé dans l'observation des personnes de sexe masculin condamnées à de longues peines et atteintes de troubles mentaux qui ne permettent pas leur maintien dans un établissement ordinaire ou qui nécessitent des soins spécifiques. Il prend en 1986 la dénomination de maison centrale sanitaire puis devient centre pénitentiaire en 1996.

L'établissement de Château-Thierry est progressivement devenu un établissement spécialisé des personnes détenues dont les autres établissements pénitentiaires ne se sentent plus en mesure d'assurer la prise en charge, notamment les détenus souffrant de troubles psychotiques sévères et récurrents (manque d'hygiène grave, régression, état de prostration, retrait par rapport à la collectivité, auto-mutilation). Selon une note du garde des sceaux du 5 mars 2001 : *« Ce lieu est destiné à permettre à un détenu, qui rencontre de sérieuses difficultés pour s'intégrer à un régime de détention classique ou qui est resté trop longtemps à l'isolement, de restaurer des liens sociaux et de se réadapter à la détention ordinaire après un séjour temporaire à l'établissement. »*

Ce quartier maison centrale se distingue d'un SMPR car la décision d'affectation n'est pas soumise à l'accord préalable d'un psychiatre et le consentement du détenu n'est pas nécessaire, même si la vocation sanitaire prévaut sur la dimension sécuritaire. Ainsi, les décisions d'affectation dans cette structure relèvent de la DAP. Depuis 2008 la maison centrale bénéficie d'une présence médicale renforcée avec la création d'une unité psychiatrique dotée d'une autonomie fonctionnelle (UMPA). Un psychiatre à temps plein et un psychologue à temps partiel y exercent ces fonctions.

À Château-Thierry, comme ailleurs, le développement de la télé-médecine très appréciée est devenu indispensable. S'agissant des certificats médicaux nécessaires pour les hospitalisations d'office, qui doivent être établis par des médecins extérieurs à la détention, son utilisation n'est pas autorisée. Or, faire venir un médecin en détention au moment précis d'une crise s'avère difficile. Pour cet établissement qui en subit près d'une cinquantaine par an, il serait utile d'envisager cette possibilité, assortie de procédures propres à garantir au détenu ses droits fondamentaux.

Cependant, comme l'a remarqué votre Rapporteur lors de sa visite dans ce centre, les locaux sont vétustes et nécessitent, d'urgence, une réhabilitation. Il ne faut cependant pas procéder à sa fermeture, l'établissement disposant d'une expertise dans la prise en charge d'un public particulier.

B. UNE PRISE EN CHARGE SANITAIRE QUI SOUFFRE TOUTEFOIS D'UN MANQUE DE MOYENS ET D'UN DÉFAUT DE COORDINATION, MALGRÉ L'ENGAGEMENT DU PERSONNEL MÉDICAL

1. Les unités sanitaires souffrent d'un manque de personnel compromettant l'accès aux soins des détenus

Comme l'a indiqué M. Laurent Ridet lors de son audition par la commission d'enquête : *« Sur le papier, beaucoup de détenus ont un meilleur accès aux soins psychiatriques que lorsqu'ils étaient à l'extérieur, ce qui est paradoxal. En*

revanche, nous sommes touchés par le déficit de démographie médicale et le manque de psychiatres dans les hôpitaux, puisque nous avons recours à des praticiens hospitaliers. Nous souffrons particulièrement de ce manque dans les zones considérées comme des déserts médicaux. » Pour le Dr Béatrice Carton, *« la démographie médicale et paramédicale et les conditions d'exercice dans un milieu difficile sont à l'origine de nombreuses vacances de postes dans toutes les régions. Nous sommes considérés comme un secteur en tension, au même titre que les régions »*. En effet, le rapport commun de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des services judiciaires de 2015 ⁽¹⁾ a montré que l'offre de soins pour les détenus est très disparate et insuffisante en raison d'une démographie médicale et de la faible attractivité de l'exercice en prison. Ainsi, 22 % des postes de spécialistes et 15,5 % des postes de psychiatres intervenant en milieu pénitentiaire qui avaient été budgétés n'étaient pas pourvus en 2015. Comme l'a souligné le rapport de la commission des finances du Sénat⁽²⁾, *« les problèmes d'attractivité médicale pour soigner la population pénale sont décuplés dans les régions confrontées à la désertification médicale – notamment les Hauts-de-France »*.

Les difficultés de recrutement concernent surtout les médecins spécialisés, les dentistes et les kinésithérapeutes. Selon une estimation de la Cour des comptes en 2014 ⁽³⁾, le taux moyen en équivalent temps plein pourvu pour 1 000 détenus en 2011 était de 1,57 pour les dentistes, de 3,37 pour les médecins généralistes, de 3,16 pour les psychiatres et de 0,53 pour les médecins spécialistes. En outre, 22 % des postes budgétés étaient non pourvus pour les médecins spécialistes, 23 % pour les kinésithérapeutes, 16 % pour les psychiatres et 7 % pour les dentistes. Ces difficultés de recrutement relèvent aussi des conditions particulières d'exercice, notamment la crainte liée à l'insécurité. Comme l'a signalé la Dr Anne Dulioust, *« ces difficultés de recrutement obligent à mobiliser des moyens d'escorte pénitentiaire pour se rendre dans les hôpitaux qui acceptent de prendre en charge les personnes détenues »*. Ces problèmes de recrutement se retrouvent aussi au sein des UHSA. Selon les informations fournies par la DAP, la troisième unité de l'UHSA de Marseille, construite en 2018, n'est toujours pas ouverte, en raison notamment de difficultés de recrutement du fait du manque d'attractivité de ces postes aux yeux des personnels de santé.

Ainsi, il convient de mettre en place des mesures incitatives, notamment financières, pour accroître le nombre de praticiens en établissements pénitentiaires. Actuellement, la prime de risque pour les infirmiers s'élève à 96 euros ⁽⁴⁾. Cependant, les incitations financières ne peuvent cependant suffire : il faut un travail sur la reconnaissance et l'évolution des carrières. Pour la Dr Béatrice Carton,

(1) IGAS et IGSI, 2015, op. cit.

(2) Rapport d'information n° 682, op. cit.

(3) Cour des comptes, « La santé des personnes détenues : des progrès encore indispensables », Rapport public annuel, 2014

(4) Comme l'a indiqué la Dr Béatrice Carton à l'occasion de son audition.

il apparaît indispensable de prévoir un socle de fonctionnement minimum, complété par des moyens supplémentaires en fonction de la peine prise en charge.

Ces carences rendent en outre d'autant plus nécessaire le développement de la télémedecine, particulièrement adaptée au milieu carcéral, car elle permet de limiter les extractions vers l'hôpital de rattachement tout en garantissant un accès aux soins et une plus grande confidentialité.

Par ailleurs, comme elle l'a recommandé dans la première partie du présent rapport pour les personnels pénitentiaires, votre Rapporteuse considère qu'il est indispensable que les effectifs des professionnels de santé soient calculés en fonction des effectifs réels de détenus et non pas des effectifs théoriques.

Proposition n° 26

Rendre plus attractive et plus facile la pratique médicale en détention en :

- mettant en place des dispositifs incitatifs à destination des praticiens se trouvant à proximité des établissements pénitentiaires, en particulier les psychiatres, les chirurgiens-dentistes et les kinésithérapeutes ;
- calculant les effectifs des professionnels de santé intervenant en détention et le budget alloué aux unités sanitaires en fonction des effectifs réels de personnes détenues – et non pas des effectifs théoriques.

2. Une meilleure coordination entre les personnels médicaux et l'administration pénitentiaire apparaît indispensable

a. La nécessité d'une meilleure coordination en vue d'améliorer le respect des droits des détenus

Le respect du secret médical est plus difficile à respecter en milieu pénitentiaire : la configuration des locaux sanitaires ne permet pas toujours de préserver l'intimité de la personne ; les surveillants sont souvent présents dans la salle de soins ou lors des examens médicaux ; la distribution de médicaments se fait à la vue de tous ; il est souvent impossible de mettre en relation directement le médecin et le détenu par téléphone⁽¹⁾.

En outre, l'accès des personnes détenues aux soins dispensés à l'extérieur est subordonné à la disponibilité des équipes pénitentiaires et des forces de l'ordre pour assurer à la fois l'extraction et la garde. Conjuguée au manque de personnel, la surpopulation a pour conséquence de multiplier les besoins de consultations externes, et donc les extractions médicales qui mobilisent le personnel pénitentiaire pendant plusieurs heures. Souvent des rendez-vous sont annulés au dernier moment par manque de gardes statiques disponibles. Selon l'Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM), dans un document remis à la commission d'enquête, 30 % des extractions pour des soins spécialisés extérieurs sont annulées chaque année.

(1) *Cour des comptes, 2014, op. cit.*

Les escortes lors des extractions médicales des personnes détenues

Le niveau de sécurité des escortes lors des extractions médicales relève de l'administration pénitentiaire. La circulaire du 4 octobre 2019 du directeur de l'administration pénitentiaire relative à la doctrine d'emploi des équipes de sécurité pénitentiaire précise en annexe les conditions dans lesquelles se font les extractions médicales, et notamment les moyens de contrôle, de surveillance et de contrainte, en fonction du niveau d'escorte de la personne détenue.

Le chef d'établissement pénitentiaire détermine le niveau d'escorte par une évaluation individualisée reposant sur une analyse de la dangerosité de la personne détenue et des risques encourus au plan de la sécurité pénitentiaire ou de la sécurité publique

Niveau d'escorte	Profil des personnes détenues	Pendant le transport et l'attente à l'hôpital	Prise en charge par les personnels
1	Les personnes détenues qui : - adoptent un comportement stabilisé en détention (absence d'incident disciplinaire notoire) - et ont une date de libération proche ou encourent une peine courte (inférieure ou égale à 1 an)	Avec ou sans moyen de contrainte	Deux agents
2	Par défaut, toutes les personnes détenues, sauf celles relevant des niveaux d'escorte 1, 3 ou 4.	Avec moyens de contraintes	Trois agents
3	Les personnes détenues dont les profils requièrent une sécurisation particulière : - détenus particulièrement signalés (DPS) - incarcérés pour des faits de terrorisme - présentant un risque grave de trouble à l'ordre public	Avec moyens de contraintes renforcées	Trois agents <i>a minima</i> et adapté aux circonstances
4	Les personnes détenues qui présentent un niveau de dangerosité particulièrement élevé (par ex, DPS qui bénéficie d'un soutien extérieur important, ayant à son actif une évasion réussie avec complicité extérieure) Il s'agit d'un niveau d'escorte exceptionnel dont le chef d'établissement doit informer la DISP lorsqu'il est envisagé	Avec moyens de contraintes renforcées	Trois agents <i>a minima</i> et adapté aux circonstances

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Le niveau d'escorte est réévalué régulièrement en commission pluridisciplinaire unique, et évolue lorsque des nouveaux éléments apparaissent. Ainsi, le niveau peut être majoré, par exemple en cas de nouvelle condamnation, ou minoré, si la personne détenue bénéficie de permissions de sortir. Par ailleurs, ce niveau s'adapte aussi aux circonstances mêmes de l'extraction. Si le pronostic vital est en jeu ou que, après consultation du personnel de l'unité sanitaire, l'état de santé empêche l'usage de moyens de contrainte rattachés *a priori* au niveau d'escorte, il peut être minoré. En cas d'extraction d'une

personne présentant une particularité physique pouvant compliquer la pose de moyens de contraintes, l'avis des personnels hospitaliers est sollicité.

Lorsque la personnalité du détenu fait apparaître des risques sérieux d'évasion ou de trouble à l'ordre public, il est recommandé de le menotter dans le dos ou d'utiliser la ceinture abdominale. En toute hypothèse, l'usage des menottes ou entraves est décidé par le chef d'établissement ou la personne qu'il désigne et doit faire l'objet d'une appréciation individualisée.

Ce fait est d'autant plus problématique que les escortes pénitentiaires ne sont pas formées aux problèmes médicaux et au respect de la confidentialité. La Dr Béatrice Carton a donné à la commission d'enquête quelques exemples problématiques sur l'impossibilité de garantir le secret médical lors des extractions. *« Le chef d'escorte pénitentiaire qui accompagne un détenu en consultation médicale extérieure a toute latitude pour assurer la sécurité. Il existe trois niveaux de surveillance pénitentiaire dont l'escorte doit appliquer les règles pour l'extraction, définies par le directeur pénitentiaire. Des détenus de niveau 1, présentant un risque d'évasion quasi nulle, se voient parfois appliquer des menottes et entraves à l'arrivée à l'hôpital et imposer la présence du surveillant pénitentiaire durant la consultation. Aucune consultation ne devrait se dérouler en leur présence. Certains patients détenus à l'hôpital ont refusé la consultation en raison de la présence du surveillant pénitentiaire, que seul le niveau 3 de sécurité impose. Pour ces cas, des solutions pourraient être envisagées, comme une salle de consultation avec un oculus, afin que la confidentialité à l'hôpital soit respectée »*. Pour le Dr Patrick Serre, vice-président de l'APSEP, les pressions sécuritaires croissantes de l'administration pénitentiaire ont rendu difficile l'exercice du travail médical.

b. La conception ou la rénovation des établissements doit associer le personnel médical

Pour le Dr Patrick Serre, il est indispensable que le personnel médical de terrain soit associé à l'amélioration du parcours de soin et l'élaboration des unités médicales dans les futures constructions pénitentiaires, notamment pour garantir le droit des patients. Il a notamment évoqué le cas de quartiers de préparation à la sortie construits ou réhabilités qui ouvriront en 2021 ou 2022 *« sans que les soignants aient été associés aux projets »*. Le Dr Béatrice Carton a pris l'exemple de la porte de la salle d'urgence pour les patients en détresse vitale au sein du centre pénitentiaire de La Santé, récemment rénové, qui ne permet pas le passage du brancard du SAMU.

Proposition n° 27

Associer le personnel de l'unité sanitaire de l'établissement pénitentiaire à la définition du niveau d'escorte en amont de chaque extraction médicale sans caractère d'urgence.

Associer systématiquement les personnels de santé à la conception architecturale des prisons en construction ou en rénovation.

c. Faire des agences régionales de santé l'actrice centrale de la coordination des soins

Enfin, il convient de faire des agences régionales de santé (ARS) des actrices centrales dans l'organisation des soins, somatiques et psychiatriques. L'article L. 1431-2 du code de la santé publique dispose en effet que les agences « *évaluent et identifient les besoins sanitaires des personnes en détention. Elles définissent et régulent l'offre de soins en milieu pénitentiaire* ». Or, comme l'a souligné la Cour des comptes, ce sujet a tendance à passer après les autres. Le rôle des ARS doit être renforcé pour assurer la cohérence des soins. Comme l'a proposé le groupe de travail de l'Assemblée nationale en 2018, chaque ARS pourrait, par exemple, désigner un lieu clair de référence pour la prise en charge des troubles psychiatriques pour que chaque SMPR remplisse sa mission régionale.

Proposition n° 28

Mettre en place, sous l'autorité de chaque agence régionale de santé, un schéma pluriannuel d'organisation régionale de la prise en charge des soins somatiques et psychiatriques des personnes écrouées, en tenant compte des spécificités sanitaires de la population détenue et de l'offre régionale des soins.

Tenir une réunion semestrielle, sous l'autorité du directeur de l'agence régionale de santé, réunissant les représentants de l'État, le directeur interrégional des services pénitentiaires, les directeurs des centres hospitaliers, les chefs d'établissements pénitentiaires et les responsables médicaux, sur la mise en œuvre du schéma, les problèmes rencontrés et les solutions proposées.

3. Acheter le programme de construction des UHSA pour une meilleure prise en charge des troubles psychiatriques

Pour M. Jean-René Lecerf, « *entre 25 et 30 % des personnes condamnées souffrent de maladies mentales très lourdes, faisant des prisons le principal asile de France* ». Entre 2009 et 2014, les hospitalisations pour soins psychiatriques en détention ont augmenté de 35 %, contre une augmentation de 6,6 % de la population carcérale ⁽¹⁾. Avec un taux d'occupation supérieur de 75 %, les neuf UHSA risquent de ne pouvoir faire face à l'augmentation des prises en charge. D'autant plus que la répartition géographique des SMPR couvre imparfaitement l'ensemble du territoire, sans toujours respecter leur vocation régionale.

(1) Sénat, rapport d'information n°682 fait au nom de la commission des finances sur les dépenses pour la santé des personnes détenues, M. Antoine Lefèvre rapporteur, juillet 2017

Comme l'a rappelé la CGLPL, dans un document transmis à la commission d'enquête, **les moyens pour garantir l'accès aux soins restent insuffisants**, en dépit de la création des UHSA, tandis que la prise en charge médicale au sein des établissements pénitentiaires reste inadaptée. Dans la grande majorité des établissements pénitentiaires visités par la CGLPL, les personnes détenues rencontrent d'importantes difficultés pour accéder à des soins psychiatriques – manque d'effectifs, délais d'attente excessifs –, y compris dans les établissements désignés pour assurer une prise en charge spécialisée des personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire et des auteurs d'infractions à caractère sexuel.

Selon un rapport sénatorial de 2010 sur la prise en charge des personnes atteintes de troubles mentaux ayant commis des infractions ⁽¹⁾, deux difficultés apparaissent dans la prise en charge des soins psychiatriques des détenus. D'une part, il existe une insuffisante prise en charge médicale. Plusieurs raisons à ce phénomène : tout d'abord, des moyens en personnels médicaux insuffisants alors que le recours aux soins est dix fois supérieur à celui observé en population générale. Ensuite, des SMPR localisés surtout dans les maisons d'arrêt, alors que des établissements pour peine accueillent des détenus condamnés à de très longues peines et souffrant parfois de troubles mentaux majeurs. Enfin une prise en charge difficile en UMD difficile du fait du manque de places. D'autre part, l'administration pénitentiaire peine à effectuer un suivi des soins à la fin de la détention.

Ces problèmes demeurent encore aujourd'hui comme les personnes auditionnées par la commission d'enquête l'ont souligné. Ainsi, M. Laurent Michel a rappelé que « *le taux de rechute à la fin de la détention [concernant le crack, la cocaïne et les opiacés] s'élève à 95 % et les personnes s'exposent à des risques majeurs d'overdose et complication* ». L'UNAFAM déplore également la discontinuité des soins psychiatriques en prison entraînant une rupture des soins et des réhospitalisations et renforçant les troubles identifiés. L'augmentation des détenus connaissant des troubles psychologiques majeurs conduit les médecins à se concentrer sur la prise en charge des personnes souffrant des troubles les plus sévères et participe d'un mouvement de « *désinstitutionnalisation* » psychiatrique, c'est-à-dire la fermeture de nombreux lits d'hospitalisation et le report de la prise en charge de cette population vers le milieu carcéral.

Il est aujourd'hui indispensable de poursuivre le programme de construction des UHSA, en réalisant les huit autres unités de la seconde tranche de construction initialement programmées par la loi du 9 septembre 2002 mais dont la construction n'a pas été réalisée depuis la fin de la première tranche de construction. Seulement 440 des 705 places avaient été construites au moment du rapport du groupe de travail de l'Assemblée nationale, en 2018 ⁽²⁾.

(1) Rapport d'information de M. Gilbert Barbier, Mme Christiane Demontès, M. Jean-René Lecerf et M. Jean-Pierre Michel, au nom de la commission des lois et de la commission des affaires sociales, n° 434 (2009-2010) - 5 mai 2010.

(2) Assemblée nationale, Groupe de travail sur la détention, « La prise en charge des détenus souffrant des troubles psychiatriques » - M Stéphane Mazars, 2018

En effet, en l'absence d'UHSA ouverte dans le ressort territorial d'un établissement pénitentiaire, l'hospitalisation des personnes détenues atteintes de troubles mentaux continue d'être assurée au sein des établissements de santé autorisés en psychiatrie ou au sein des unités pour malades difficiles, qui demeure le mode principal d'hospitalisation. Or, ces structures hospitalières conventionnelles ne disposent pas de gardes statiques ou de surveillances et suscitent un sentiment d'insécurité pour le personnel hospitalier. Comme le souligne la Dr Marie Bur « *les conditions d'hospitalisation du détenu devenu patient hors des UHSA sont souvent inadaptées. Le détenu est hospitalisé en chambre d'isolement de manière prolongée, sans sortie dans le service, sans contact avec les unités hospitalières en dehors des repas et pour une durée de séjour très courte. Il apparaît alors difficile de construire et de maintenir un lien de confiance envers l'institution psychiatrique que le détenu, au profil régulièrement très carencé, fuit* ». En outre, les séjours dans ces structures sont beaucoup plus brefs : dix jours, contre trente pour les UHSA en 2018. Comme l'a noté la Cour des comptes, le fonctionnement des UHSA a permis d'améliorer l'offre et la qualité des soins psychiatriques ⁽¹⁾. En effet, les UHSA disposent d'une cour thérapeutique et autorisent les personnes détenues à fumer, proposent de nombreuses activités et ont un régime de portes ouvertes en journée. Enfin, certains préfets sont réticents à procéder à des hospitalisations en milieu hospitalier libre. **Pour M. Laurent Ridel, « ceci signifie que nous conservons des détenus qui devraient être hospitalisés ».**

Votre Rapporteuse note que cette problématique est inscrite dans la feuille de route sur la santé des personnes placées sous main de justice 2019-2022 éditée conjointement par le ministère des solidarités et de la santé ainsi que le ministère de cette justice, mais souhaiterait que soit mise en place une programmation de construction dans les plus brefs de délais.

Selon les informations fournies par la DAP, un comité de pilotage réunissant la direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère des solidarités et de la santé, la DAP, les services déconcentrés et les professionnels a été mis en place à l'issue du comité interministériel de coordination de la santé pour les personnes placées sous main de justice du 29 novembre 2019. Ce comité de pilotage, recentré, a notamment pour objectif de définir le programme immobilier de construction des prochaines UHSA. Ainsi, trois nouvelles structures sont actuellement prévues en Ile-de-France, en Occitanie et en Normandie, et l'identification des sites d'implantation de ces structures est actuellement en cours.

Enfin, dernier point, le suivi des injonctions de soins prononcées dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire s'avère souvent défaillant, en raison notamment de la saturation des établissements prévus à cet effet ou de leur éloignement géographique. Comme l'a rappelé le rapport pour avis de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de lois de finances pour 2020, « *les personnes condamnées à de telles injonctions devraient être incarcérées dans l'un des*

(1) Cour des comptes, 2014, op. cit.

22 établissements pour peine spécialisés dès lors que leur peine d'emprisonnement est supérieure à deux ans. Or ces établissements s'avèrent en pratique saturés ou situés en dehors des grands centres urbains, limitant de fait l'offre de soins qui y est proposée. À titre d'exemple, au centre de détention de Melun, qui accueille 280 condamnés pour des faits de violences sexuelles, seuls deux psychologues travaillent à temps plein et deux psychiatres y assurent des vacations à raison d'une journée par semaine seulement »⁽¹⁾.

4. Si la simplification du circuit financier a permis de rationaliser le coût de fonctionnement, le personnel médical fait toujours face à un manque de moyens financiers

a. La prise en charge médicale des détenus entraîne un surcoût pour la collectivité

Selon une évaluation effectuée par la commission des finances du Sénat en 2017⁽²⁾, le coût des dépenses de santé pour un détenu s'élève à 5 000 euros par an, contre 2 475 euros pour la moyenne des affiliés au régime général. Ce surcoût ne s'explique pourtant pas par un recours accru aux soins mais par les surcoûts des dispositifs de prise en charge, en particulier celui nécessaire aux extractions médicales des personnes détenues. Comme l'a signalé le Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2010, le système des extractions nécessite en effet une escorte, une garde et des modalités particulières⁽³⁾, qui sont autant de coûts supplémentaires à prendre en compte. Ainsi, l'écart de coût moyen par rapport à la population générale s'explique par les surcoûts des dispositifs de prise en charge spécifiques liés à l'existence des unités sanitaires, des unités hospitalières et des chambres sécurisées des hôpitaux.

b. Le circuit de financement entre l'administration pénitentiaire et l'assurance maladie a été centralisé et simplifié

Le financement reposait auparavant sur l'assurance maladie, prenant en charge la part « obligatoire » et sur l'État, l'administration pénitentiaire finançant les dépenses susceptibles d'être prises en charge par une assurance complémentaire (ticket modérateur et forfait journalier hospitalier). Comme le rappelle le rapport pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2020⁽⁴⁾, « ce système déconcentré, considéré comme lourd et complexe, conduisait les établissements de santé concernés à transmettre des factures à la direction interrégionale des services pénitentiaires compétente afin qu'elle les rembourse. Par ailleurs l'État versait, au nom des personnes écrouées qui ne travaillaient pas, une cotisation à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, en contrepartie de leur affiliation au régime général d'assurance

(1) Assemblée nationale, 2019, op. cit.

(2) Rapport d'information n° 682, op. cit.

(3) J-M Delarue, « La protection de la santé dans les lieux de privation de liberté », 16 janvier 2010.

(4) Assemblée nationale, rapport pour avis fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2020 – Tome IV Justice Administration pénitentiaire, M. Bruno Questel, rapporteur.

maladie ». La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a simplifié ce système : à partir de 2016, l'assurance maladie avançait à l'établissement de santé l'ensemble des frais de santé des personnes écrouées, les parts « obligatoire » et « complémentaire », puis adressait au ministère de la justice une facture globale correspondant à la seule part « complémentaire ». En 2018, la participation de l'État a été supprimée ⁽¹⁾ et le financement des dépenses de santé des détenus est assuré depuis lors uniquement par l'assurance maladie.

En outre, le fonctionnement des UHSI, dont le taux d'occupation reste inférieur à 70 %, peine encore à convaincre. Plusieurs raisons permettent d'expliquer ce sous-fonctionnement ⁽²⁾. Premièrement, les unités sécurisées et les unités sanitaires ne sont pas assez coordonnées et les hospitalisations dans les établissements de rattachement restent privilégiées, y compris pour des hospitalisations supérieures à 48 heures. Deuxièmement, le nombre d'escortes disponibles apparaît insuffisant. Troisièmement, les personnes détenues refusent plus souvent les hospitalisations un UHSI du fait des modalités d'extraction – notamment de la pose d'entraves et du menottage – et des conditions de vie en unités et chambres sécurisées, avec l'absence de promenade et de salle d'activité ou encore l'éloignement familial.

c. Un manque de moyens qui nuit à la qualité des soins

Comme l'a rappelé la Dr Béatrice Carton, « *les budgets permettant le fonctionnement des unités [sanitaires] sont des budgets spécifiques (...) qui n'ont pas été réévalués depuis 2007, et calculés sur le nombre de places théoriques et non pas sur le nombre réel de détenus pris en charge* ». Pourtant, comme l'a souligné M. Laurent Michel, « *la prison est un lieu d'initiation de soins. Beaucoup de patients dépendants aux opiacés peuvent initier un traitement de substitution en détention. Ils peuvent aussi rencontrer des associations et initier une dynamique qui pourra se prolonger à l'extérieur. Mais la prison représente un moment de rupture sur de nombreux plans. Lors de la sortie de détention, les difficultés reparaissent et représentent un risque de rechute. L'un des problèmes est l'accès aux droits sociaux, notamment à l'assurance médicale complémentaire. Il est parfois plus simple pour les anciens détenus de se tourner à nouveau vers le marché noir que de se rendre dans une pharmacie, car certains ne souhaitent pas présenter un bulletin de sortie prison, qui ne couvrira généralement pas l'ensemble des frais nécessaires pour le traitement* ».

En outre, la CGLPL a noté des conditions matérielles des unités sanitaires souvent très dégradées ⁽³⁾. Ainsi, lors d'une visite à la maison d'arrêt de Fresnes, les contrôleurs avaient noté que deux infirmiers rattachés au service de psychiatrie partageaient le même bureau, ne pouvant mener deux entretiens simultanément, réduisant ainsi le nombre de consultations. En outre, les salles d'attente sont souvent en nombre insuffisant, ne permettant pas de faire patienter beaucoup de détenus

(1) Article 55 de la loi de finances pour 2018

(2) Cour des comptes, 2014, op. cit.

(3) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 2018, op. cit.

pour des raisons de sécurité. La gestion de la salle d'attente peut contribuer à ralentir l'organisation des mouvements et des consultations.

Cela a été dit, la détention donne l'opportunité à nombreux détenus d'avoir accès aux soins. Ce n'est pas une coïncidence si nous retrouvons derrière les barreaux de nombreuses carences sanitaires. Votre Rapporteur a la conviction que prendre soin de sa santé est un facteur d'insertion. Aussi, fait-elle sienne l'affirmation de M. Éric Le Grand, chargé de mission santé et prévention en milieu pénitentiaire à la Fédération nationale d'éducation et de promotion de la santé, il faut « *concevoir la santé comme une ressource et non seulement comme un but* ».

5. Tenir compte du vieillissement de la population carcérale

Le vieillissement de la population carcérale apparaît comme un défi majeur pour l'administration pénitentiaire, au-delà des possibilités d'aménagement ou de réduction de peine. Comme l'a souligné le rapport pour avis de l'Assemblée nationale en 2019 ⁽¹⁾, il convient de faciliter les conditions d'accès aux aides financières, humaines et techniques de cette population. En effet, il est fréquent que ces personnes aient besoin d'un aidant pour réaliser les actes de la vie quotidienne, rôle qui incombe le plus souvent à « *un codétenu bénévole, un auxiliaire du service général ou un surveillant, alors qu'elles devraient l'être par des intervenants extérieurs spécialement formés* ». Seule une quinzaine d'établissements pénitentiaires a conclu une convention avec un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

En outre, il est essentiel d'orienter les personnes détenues dépendantes vers des solutions d'hébergement adapté à leur sortie de détention, en particulier les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Enfin, il pourrait être opportun de développer des établissements spécialisés pour l'exécution des peines de prison de personnes dépendantes dont l'état de santé n'est pas incompatible avec la détention.

Proposition n° 29

Mieux prendre en compte le vieillissement de la population carcérale en :

- proposant aux détenus en situation de dépendance de bénéficier de l'aide d'un binôme composé d'un intervenant extérieur spécialisé sur ces problématiques et d'un détenu bénévole ou auxiliaire du service général formé à cette mission ;
- chargeant le ministère de la justice de mettre en place un plan d'accompagnement au vieillissement de la population carcérale en détention et à la sortie de détention.

Votre Rapporteur souhaite cependant rappeler que l'âge ne peut pas être le seul critère déterminant pour mettre en place une prise en charge adaptée. Comme l'a rappelé le docteur Anne Dulioust lors de son audition, « *en détention, on peut être vieillard à 60 ans* » du fait des conséquences sur l'état physique et mental du

(1) Assemblée nationale, *op. cit.*

placement en détention. Il apparaît donc indispensable, pour les personnes condamnées à des peines longues, d'effectuer régulièrement des évaluations neurocognitives.

Proposition n° 30

Effectuer des évaluations régulières de l'état physique et mental des personnes placées en longue détention pour adapter les conditions de détention à l'état réel du détenu.

Feuille de route – Santé des personnes placées sous main de justice 2019-2022

La feuille de route établie conjointement par le ministère de la santé et le ministère de la justice se structure autour de quatre axes :

- mettre en place une politique de promotion de la santé, incluant la prévention ;
- lutter contre les inégalités sociales et territoriales d'accès à la santé ;
- garantir la qualité, la sécurité et la pertinence des prises en charge à chaque étape du parcours de santé ;
- innover pour transformer notre système de santé en réaffirmant la place des usagers

Il en découle 28 actions à mettre en place :

– Mieux connaître l'état de santé et déterminer les besoins en matière de santé des personnes placées sous main de justice :

- Action 1 : surveiller la santé mentale et sa prise en charge au sein de la population détenue ;
- Action 2 : déployer des outils de suivi de l'état de santé global de la population détenue ;
- Action 3 : réaliser une étude nationale sur l'état de santé des jeunes pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse.

– Développer la promotion de la santé des personnes placées sous main de justice tout au long de leur parcours :

- Action 4 : mettre en place, de manière concertée, des programmes de promotion de la santé en établissements pénitentiaires pour, par et avec l'ensemble des acteurs ;
- Action 5 : déployer dans chaque région l'intervention d'étudiants du service sanitaire en direction des personnes placées sous main de justice et des jeunes de la PJJ ;
- Action 6 : faciliter l'accès aux jeunes pris en charge par la PJJ à un bilan de santé complet dans les centres d'examen de santé de l'assurance maladie ;
- Action 7 : intensifier l'opération mois sans tabac en détention et à la PJJ et réduire le tabagisme dans les lieux de privation de liberté ;
- Action 8 : renforcer les actions de prévention du suicide et développer des actions spécifiques à destination des personnes détenues (taux de mortalité par suicide de 16,5 pour 10 000 détenus, contre 1,49 en population générale en 2016) ;
- Action 9 : mettre en place sur les territoires des dispositifs innovants de prise en charge intensive coordonnée (santé-justice) à l'égard des prévenus souffrant d'une problématique addictive ;

- Action 10 : favoriser les prononcés de mises en liberté et aménagements de peine pour raison médicale.

– Poursuivre l'amélioration des repérages et dépistages :

- Action 11 : renforcer les pratiques de dépistage des infections par le VIH, le VHB et le VHC en détention et décliner l'objectif national vers l'élimination de l'hépatite C à l'horizon 2025 ;

- Action 12 : améliorer la prévention, le repérage et la prise en charge de la tuberculose en détention ;

- Action 13 : déployer des outils relatifs au repérage des addictions en détention et renforcer la coopération santé-justice sur les problématiques addictives.

– Améliorer l'accès aux soins des PPSMJ :

- Action 14 : améliorer la structuration de l'offre de soins somatiques ;

- Action 15 : améliorer l'accès aux soins par télé médecine ;

- Action 16 : améliorer le parcours de soins en santé mentale sur les trois niveaux ;
- Action 17 : assurer la sécurité du circuit du médicament et la continuité de l'accès aux médicaments en détention et dans les structures de la PJJ avec hébergement ;

- Action 18 : fluidifier l'accès à la protection sociale aux différentes étapes du parcours de peine (détention, préparation à la sortie, libération) ;

- Action 19 : améliorer le repérage des situations de handicap, de fragilité ou de perte d'autonomie des personnes détenues et l'accès aux aides à la vie quotidienne en détention ;

- Action 20 : garantir aux femmes détenues un accès continu aux soins ;

- Action 21 : garantir aux minorités sexuelles et de genre un accès aux soins adaptés et respectueux de leur situation.

– Organiser la continuité de la prise en charge lors des sorties de détention et des levées de mesures de justice :

- Action 22 : améliorer la continuité de la prise en charge à la sortie de détention ;

- Action 23 : assurer la continuité des soins et de la prise en charge en matière d'addictions à la sortie de prison ;

- Action 24 : améliorer l'accès des personnes détenues aux structures d'aval pour les personnes âgées dépendantes.

– Favoriser la coopération des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie de santé des PPSMJ :

- Action 25 : améliorer les coopérations et l'articulation des acteurs du parcours de soins des PPSMJ ;

- Action 26 : valoriser et rendre attractives les carrières des professionnels de santé en milieu pénitentiaire ;

- Action 27 : développer l'approche communautaire pour la prise en charge des addictions en détention ;

- Action 28 : mieux respecter les droits des patients détenus.

II. LA VILLE EN PRISON : ASSURER UNE MEILLEURE CONTINUITÉ ENTRE LE MONDE CARCÉRAL ET LE MONDE EXTÉRIEUR

L'article 27 de la loi pénitentiaire de 2009 dispose que toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du SPIP dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion et est adaptée à son âge, ses capacités, son handicap et sa personnalité. Lorsque la personne condamnée ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, l'activité consiste par priorité en l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Lorsqu'elle ne maîtrise pas la langue française, l'activité consiste par priorité en son apprentissage. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsqu'elle exerce une activité de travail.

La promenade, les activités culturelles, physiques et sportives, le travail, la formation professionnelle, l'enseignement et la pratique des cultes sont autant de parties de la vie d'une personne détenue. Toutes ces activités organisées au sein de la détention participent du quotidien carcéral et des parcours de réinsertion. Elles ne doivent pas être négligées car elles sont à la fois nécessaires au respect des droits des personnes détenues, à l'utilité de la peine d'emprisonnement et à la préparation de la libération.

A. INCLURE LES DÉTENUS DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

Parmi les activités proposées en détention, dont toutes participent de la réinsertion sociale du détenu, certaines revêtent une importance particulière pour permettre notamment sa réinsertion professionnelle. Dans ce domaine, la création en 2018 de l'ATIGIP est un réel progrès qui a été salué par toutes les personnes auditionnées par la commission d'enquête.

1. La place du travail en détention

a. Le recul du travail en détention, une dynamique enfin en cours d'inversion

En juillet 2021, **seulement 19 824 détenus travaillent, ce qui représente 30,5 % de la population carcérale. Cette proportion a considérablement diminué depuis vingt ans**, puisqu'au début des années 2000 près de 50 % des détenus travaillaient.

Comme l'explique M. Albin Heuman, directeur de l'ATIGIP, les facteurs de cette diminution sont la surpopulation carcérale qui rend difficile l'organisation du travail en détention, la crise économique qui à partir de 2008 a conduit à réduire le nombre d'entreprises concessionnaires implantées en détention, et « *un public objectivement de plus en plus éloigné de l'emploi avec des personnes qui n'ont jamais travaillé et dont les parents voire les grands-parents n'ont jamais travaillé* ».

également ». On estime en effet que près de la moitié des personnes détenues n'ont auparavant jamais été en situation d'emploi ⁽¹⁾.

LE NOMBRE DE PERSONNES DÉTENUES TRAVAILLANT EN DÉTENTION

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Moyenne mensuelle de travailleurs détenus	17 745	17 387	16 808	16 506	16 365	16 684	16 033	16 148	19 232	18 267	19 824
Total pourcentage de travailleurs détenus	28 %	26 %	25 %	24 %	24 %	28 %	28 %	28 %	29 %	29 %	30,5 %
% de détenus travaillant au service général	13 %	13 %	13 %	12 %	12 %	13 %	14 %	15 %	16 %	18 %	17,6 %
% de détenus travaillant au SEP-RIEP	2 %	2 %	2 %	1 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1,8 %
% de détenus travaillant en concession	13 %	11 %	10 %	11 %	10 %	13 %	12 %	11 %	11 %	10 %	11 %

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Après une diminution constante depuis le début des années 2000, depuis 2016, la part des détenus travaillant augmente de nouveau, passant de 24 % à 30,5 %.

b. Les différents régimes de travail en détention

Les détenus exerçant un travail en prison peuvent le faire selon quatre modalités distinctes.

Ils peuvent travailler pour leur propre compte avec l'autorisation du chef d'établissement comme l'autorise l'article 718 du code de procédure pénale ; compte tenu des restrictions notamment en termes de communication, cela n'est toutefois pas réellement utilisé par les personnes détenues.

Ils peuvent, dans le cas d'une semi-liberté, travailler en dehors du milieu pénitentiaire selon les règles de droit commun.

Ils peuvent exercer sous l'autorité de l'administration pénitentiaire des activités de service général ⁽²⁾. Ces activités rassemblent l'ensemble des postes de travail dédiés au fonctionnement de l'établissement : restauration, entretien des locaux, buanderie, coiffeur, bibliothécaire, etc. Les postes sont répartis en trois classes, liées au degré de compétences et d'autonomie requis pour en assurer les missions. La majorité des postes de travail sont actuellement proposés dans ce cadre. Le nombre de postes a progressivement augmenté pour tenir compte de l'augmentation de la population détenue. Les besoins supplémentaires en termes d'hygiène et de mesure d'asepsie liés à

(1) Source : Observatoire international des prisons.

(2) S'agissant des personnes prévenues, elles doivent avoir obtenu l'accord préalable du magistrat saisi du dossier de l'information pour travailler au service général.

la pandémie de covid-19 ont également entraîné des créations de postes tout comme la hausse continue des indigents en détention.

Enfin, ils peuvent exercer une activité de production pour le compte d'un concessionnaire, d'une entreprise délégataire, d'une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE), d'une entreprise adaptée ou de l'ATIGIP.

L'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP)

L'ATIGIP est un service du ministère de la justice créé par décret en décembre 2018⁽¹⁾ et investi de trois missions principales : la dynamisation de la formation professionnelle en détention, le développement et la diversification des postes de travail d'intérêt général (TIG) et l'amélioration de l'insertion professionnelle des personnes condamnées.

L'agence développe son action en s'appuyant sur un réseau de référents territoriaux chargés de développer de nouveaux partenariats pour le TIG, d'animer le réseau des organismes d'accueil et des tuteurs de TIG et d'accompagner les organismes d'accueil dans les démarches administratives et alimenter la plateforme numérique « TIG 360° ».

Pour développer ses actions, l'agence est composée de quatre services : le service du travail d'intérêt général, le service des politiques et de l'accompagnement vers l'emploi, le service des fonctions supports et le service de l'emploi pénitentiaire. Depuis sa création, l'agence a en effet repris en son sein le service de l'emploi pénitentiaire (SEP) qui existe depuis 1987 et qui gère aujourd'hui 48 ateliers d'activités de production dans 27 établissements pénitentiaires. Le SEP est chargé d'organiser la production de biens et de services par des personnes détenues et d'en assurer la commercialisation, d'assurer la gestion ou l'aide au développement d'activité de travail et de formation dans les établissements pour peine et de gérer la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP).

Au total, ce sont 228 collaborateurs qui travaillent au sein de l'agence, dont près de 150 en qualité de responsables ou d'encadrants au sein des ateliers précités. 58 personnes, à Tulle, forment le siège du SEP (comprenant des fonctions d'organisation industrielle, commerciales ou d'administration des ventes) ainsi que les fonctions support de l'agence. Les activités de conception reposent, au final, sur moins de 20 collaborateurs.

Un document stratégique, qui fixe le positionnement de l'agence dans la durée, et un plan d'actions triennal, tous deux approuvés par le comité d'orientation stratégique (COS) de l'ATIGIP, ont été validés par le garde des sceaux et guident l'activité de l'agence. L'agence s'appuie sur des réseaux, les référents territoriaux du TIG d'une part, les référents interrégionaux de l'insertion professionnelle (pour la formation professionnelle et le travail), sur lesquels elle exerce une autorité fonctionnelle.

(1) Décret n° 2018-1098 du 7 décembre 2018 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice ».

Source : ATIGIP

La régie industrielle de l'emploi pénitentiaire (RIEP), gérée par le service de l'emploi pénitentiaire (SEP, rattaché à l'ATIGIP) offre aux personnes détenues des postes qualifiés sur des secteurs variés, favorables à l'employabilité : cuir, métal, bois, agriculture, façonnage, activités numériques, confection, imprimerie et

reliure. Le SEP est implanté au sein de 49 ateliers situés dans 28 établissements pénitentiaires. S'agissant de postes requérant majoritairement un certain niveau de compétences impliquant un temps d'adaptation au poste, les ateliers sont majoritairement implantés dans des établissements pour peine. En effet, selon les réponses des établissements au questionnaire de votre Rapporture, presque aucun postes de travail n'est proposé par le SEP au sein des maisons d'arrêt, alors qu'ils représentent 32 % des postes offerts en maisons centrales ⁽¹⁾.

Le régime de la concession consiste, pour des entreprises privées, à implanter des activités au sein d'ateliers des établissements pénitentiaires. Cette mission peut aussi être confiée aux entreprises titulaires de marchés de gestion déléguée ou de partenariat public-privé. Le plus souvent, les tâches proposées au sein de ces ateliers sont de l'ordre du conditionnement, de l'assemblage ou du tri de matériaux.

c. La rémunération du travail en détention

Jusqu'en 2009, la fixation des rémunérations des détenus travailleurs n'était pas soumise aux mêmes règles selon le type d'emploi : au service général elle était fixée par la direction de l'administration pénitentiaire ; au service de l'emploi pénitentiaire elle était fixée par instruction de l'administration pénitentiaire et révisée annuellement en fonction de l'évolution du SMIC ; en concession elle était définie par une convention signée entre l'entreprise et l'établissement pénitentiaire et ne pouvait pas être inférieure au seuil minimum de rémunération (SMR) qui variait également en fonction de l'évolution du SMIC. Ces différentes règles entraînaient d'importantes disparités de rémunération entre les personnes détenues travaillant.

En 2009, la loi pénitentiaire précise à l'article 717-3 du code de procédure pénale que le taux horaire minimal pour la rémunération du travail est fixé par décret et prévoit son indexation sur le SMIC. Ce taux peut varier en fonction du régime sous lequel les personnes détenues sont employées ⁽²⁾ :

- 45 % du SMIC pour le travail en production ;
- 33 % du SMIC pour les postes de classe 1 du service général ;
- 25 % du SMIC pour ceux de classe 2 et 20 % du SMIC pour les postes de classe 3.

Toutefois, cette rémunération horaire n'est pas toujours respectée et de nombreux ateliers de production continuent de pratiquer la rémunération à la pièce. « *Le salaire alloué à un volume de production donné est fixé au préalable en fonction d'une cadence type. Pour l'élaboration de la fiche de paie, la production réalisée par chaque opérateur est transformée en heures de travail, alors fictives, car elles ne correspondent pas au nombre réel d'heures effectuées. [...] les*

(1) Voir les données issues de ce questionnaire envoyé aux établissements pénitentiaires en annexe du présent rapport.

(2) Article D. 432-1 du code de procédure pénale.

rémunérations pratiquées sont largement inférieures au SMR en raison notamment du mode de calcul de la rémunération à la pièce »⁽¹⁾.

Ce constat est partagé par le rapport réalisé par la commission des Lois sur le travail en détention : certains « *concessionnaires ne souhaitent pas mettre en place une rémunération horaire compte tenu de la faible productivité du travail en détention* »⁽²⁾.

En outre, au sein du service général, certains postes de travail permettent difficilement de comptabiliser le nombre d'heures réel de travail, ce qui se traduit par la persistance d'une rémunération basée sur un forfait journalier.

Comme conclut notre collègue Stéphane Mazars, rapporteur de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, « *coexistent donc aujourd'hui, de manière injustifiée et en contradiction avec les normes législatives, trois types de rémunération du travail pénitentiaire : à la pièce, à l'heure ou à la journée. Pour ces raisons, les rémunérations des travailleurs détenus restent en réalité largement inférieures au seuil minimum de rémunération prévu* »⁽³⁾.

RÉMUNÉRATION HORAIRE MOYENNE DES DÉTENUS TRAVAILLEURS
(en euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Service général	1,95	2,03	2,23	3,32	2,44	2,47
SEP-RIEP	4,68	5,12	5,16	5,20	6,02	5,44
Concession	4,30	3,74	3,95	4,04	4,12	4,23

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

En 2020, la rémunération mensuelle moyenne était d'environ 530 euros pour les détenus travaillant au SEP-RIEP, 295 euros pour ceux travaillant en concession et 250 euros pour ceux travaillant au sein du service général⁽⁴⁾.

2. Des difficultés de terrain qui compliquent le développement du travail

Le travail en détention s'inscrit dans un contexte particulier, marqué notamment par les contraintes inhérentes à la dimension carcérale, qui complexifie les possibilités de création de postes de travail.

(1) CGLPL, avis relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires, 22 décembre 2016.

(2) Assemblée nationale, groupes de travail sur la détention en France de la commission des Lois, L'activité en détention et le lien avec le tissu économique local dans une perspective de réinsertion, mars 2018.

(3) Assemblée nationale, rapport sur le projet de loi organique et le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, Stéphane Mazars, 7 mai 2021.

(4) Source : direction de l'administration pénitentiaire.

a. Des contraintes logistiques

En premier lieu, ces difficultés sont d'ordre logistiques. En effet, les établissements pénitentiaires ne sont pas toujours faciles d'accès et ne disposent pas toujours des espaces adéquats pour permettre aux entreprises extérieures d'y proposer du travail. Lors d'une table ronde organisée avec différents employeurs en milieu pénitentiaire, plusieurs problèmes de cet ordre ont été mis en avant. En particulier, la question de l'entrée dans l'établissement pose des difficultés récurrentes : les camions peuvent être contraints de patienter, parfois plusieurs heures, pour accéder à la cour, ce que certains partenaires de transport n'acceptent pas selon M. Vincent Heuchel, responsable des achats de Seifel et vice-président de l'Association des concessionnaires et prestataires de France (ACPF) ⁽¹⁾.

Dans les établissements récemment construits, cette problématique est mieux prise en compte. Certains « *disposent de deux entrées : une destinée aux livraisons des zones d'exploitation – restauration, cantine, ateliers – et une destinée à l'entrée et à la sortie des personnes détenues par les transports ou extractions judiciaires. Ces modalités devraient se révéler facilitantes* » considère M. Lionel Henry, directeur industriel et commercial de Sodexo. Ces avancées sont pertinentes et doivent être prolongées comme le souligne la présidente de la commission des lois Mme Yaël Braun Pivet : « *Certains établissements sont très performants. Le centre de détention d'Oermingen, en Alsace [...] fait figure de modèle : les lieux où travailler y existent, les bâtiments sont grands, il y a des quais de déchargement, de la place pour que les camions puissent faire demi-tour, alors que, dans certains centres, les camions ne passent pas le porche d'entrée. Ces aspects concrets sont essentiels : la structure architecturale devrait être pensée jusque dans son moindre détail* ».

Au-delà des modalités d'accès aux bâtiments, les « *espaces de stockage n'ont jamais été prévus non plus* » comme le note M. Olivier Froger, directeur général adjoint de Gepisa.

Il semble évident que pour développer le travail en détention, il est nécessaire de prévoir les modalités de réalisation des tâches afférentes. Bien sûr, dans les établissements les plus anciens, cela n'a pas été prévu, mais ces nouveaux enjeux sont aujourd'hui bien pris en compte autant dans les nouveaux programmes immobiliers que dans les travaux de réhabilitations. Votre Rapporteuse salue les efforts réalisés en la matière et constate en effet que les investissements récents vont dans le bon sens. Elle appelle toutefois à engager une réflexion concernant les établissements les plus anciens afin de les adapter aux impératifs logistiques des activités de travail.

(1) L'ACPF est l'Association des concessionnaires et prestataires de France. Créée il y a une dizaine d'années, elle représente un réseau de 58 concessions offrant du travail à 2 450 personnes détenues.

Proposition n° 31

Recenser les difficultés matérielles faisant obstacles au développement des activités de travail et engager les actions nécessaires afin d'adapter les établissements anciens aux impératifs logistiques.

b. Des difficultés organisationnelles

La détention implique des contraintes strictes et une organisation spécifique des journées. En découlent naturellement des conséquences sur les possibilités d'organisation des activités de travail en détention. Ainsi, « *l'organisation d'une journée d'un détenu ou l'absentéisme peuvent impacter le travail. Les heures de début et de fin ne sont pas toujours respectées* » explique Mme Nelly Nicoli, directrice générale de Gepsa.

Les plages horaires autorisées pour organiser les activités de travail sont parfois trop réduites. Les détenus peuvent également ne pas se présenter à leur poste, parfois parce qu'ils sont tenus de se rendre à des rendez-vous pour lesquels ils n'ont pas de prévisibilité. Ces restrictions et ces aléas, de même que les consignes strictes liées à la sécurité, impliquent d'adapter les processus de production et compliquent l'organisation du travail. S'il est souhaitable de tout faire pour fluidifier et faciliter le travail, il demeure situé dans un milieu pénitentiaire impliquant des contraintes tout à fait compréhensibles et doit également s'y adapter.

Sans toujours constituer des difficultés, d'autres modalités d'organisation de la détention influent directement sur les modalités d'organisation du travail en milieu pénitentiaire. En particulier, comme le souligne M. Philippe Auvergnon, directeur de recherche en sociologie et sciences du droit au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), « *la distinction entre les maisons d'arrêt et les centres de détention est primordiale, car les possibilités de travail s'y avèrent différentes* » ; en effet, il semble logique de considérer avec lui que « *les tâches doivent être différenciées pour les courtes peines qui concernent principalement des détenus jeunes en maison d'arrêt* ».

Une réflexion approfondie sur ce sujet serait tout à fait pertinente : pour développer le travail, il faut prévoir des activités adaptées en fonction des types de détention.

Proposition n° 32

Retisser le lien entre la vie économique et la prison à travers la conception d'un plan national de développement des activités de travail en détention visant à :

- rendre visibles les activités proposées sur chaque territoire ;
- ajuster les offres en fonction du type d'établissement pénitentiaire ;
- disposer d'un outil d'ensemble pour développer les offres manquantes là où les besoins existent et s'adapter ainsi davantage aux réalités locales.

c. La question de l'employabilité des personnes détenues

« La population carcérale est très hétérogène, les profils sont particulièrement différenciés. Il existe de courtes et de longues peines. Les personnes détenues sont parfois très éloignées de l'emploi, notamment les jeunes souvent très peu qualifiés et disposant d'une faible expérience de la vie professionnelle » explique Mme Julia Schmitz, maître de conférences en droit public à l'université de Toulouse.

Certaines personnes détenues ne sont pas armées pour s'intégrer au monde du travail. Certaines ne savent pas lire, d'autres n'ont jamais évolué en étant encadré, d'autres encore n'ont jamais respecté un emploi du temps. Il faut en outre garder à l'esprit qu'une part importante de la population carcérale souffre de troubles psychologiques, troubles parfois incompatibles avec l'exercice d'un travail. Il ne faut pas non plus *« oublier la particulière vulnérabilité de ces individus qui entrent en détention, subissent le choc carcéral et une désorientation »* rappelle Mme Julia Schmitz.

Ce constat est partagé sur le terrain : selon Mme Isabelle Verrecchia, déléguée générale de la Fondation du Groupe M6, *« une entreprise est parfois confrontée, sur un poste, à des personnes qui ne sont pas aptes à travailler, trop éloignées de l'emploi ou souffrant de problèmes psychologiques ou psychiatriques »*. Ces difficultés doivent être prises en compte ; la population carcérale cumule bien souvent les handicaps sociaux, ce qui peut nuire à son employabilité. Deux axes de réflexion doivent être engagés pour mieux prendre en compte ces spécificités et adapter le travail aux profils des personnes incarcérées.

D'une part, il convient de développer des structures diversifiées pour prendre en charge le travail des personnes détenues dans des cadres adéquats en fonction de leurs profils : c'est le cas par exemple avec la mise en place de structures d'insertion par l'activité économique et d'entreprises adaptées. Les efforts dans ce domaine doivent impérativement être prolongés et amplifiés.

Établissements et services d'aide par le travail (ESAT), Structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) et entreprises adaptées

– Il existe aujourd'hui au sein de l'administration pénitentiaire deux expérimentations d'établissements et services d'aide par le travail (ESAT). L'un, installé au centre de détention de Val-de-Reuil, a été créé en 2014 et permet à dix personnes présentant un handicap physique d'exercer une activité professionnelle (conditionnement et reprographie-imprimerie). L'autre, installé au sein de la maison central d'Ensisheim, a été créé en septembre 2019. La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire consacre la possibilité d'implanter dans les locaux pénitentiaires des ESAT, ce qui permettrait de pérenniser les deux qui existent et de rendre possible, le cas échéant, l'ouverture de nouveaux.

– Les SIAE sont aujourd'hui implantées en centres pénitentiaires ou en maisons d'arrêt. Elles ont pour objectif d'accompagner les personnes détenues vers l'emploi dans le cadre d'un parcours débutant en détention et se finalisant après la libération : à ce titre, seules les personnes détenues disposant d'un reliquat de peine inférieur à 36 mois peuvent intégrer ces structures. Parmi les personnes détenues travaillant en concession, 190 ont travaillé en 2020 au sein de 8 SIAE. Selon l'ATIGIP, neuf premières SIAE ont été installées en milieu pénitentiaire depuis 2016 et neuf supplémentaires devraient voir le jour d'ici la fin de l'année 2021.

– L'implantation en milieu pénitentiaire d'entreprises adaptées ouvertes à un public handicapé n'a été permise que récemment grâce à deux décrets publiés le 31 mars 2021. Par conséquent, aucune entreprise adaptée n'est encore implantée en détention. Une phase pilote devrait prochainement débiter avec un appel à projet initié conjointement par l'ATIGIP et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et permettre l'implantation en détention de dix premières entreprises adaptées d'ici la fin de l'année 2021.

L'insertion par l'activité économique permet d'ouvrir aux personnes détenues condamnées les plus en difficulté l'accès au travail dans le cadre d'un parcours d'insertion initié au sein de l'établissement pénitentiaire et se poursuivant à la sortie de détention, et constitue ainsi un outil efficace de prévention de la récidive. Comme l'indique l'ATIGIP, de manière très concrète, le travail au sein de ces structures permet l'acquisition des codes professionnels par la participation à des ateliers d'insertion alternant entre des temps de travail en production et de la formation. Les activités de travail sont organisées par un encadrant technique qui transmet des compétences métiers et des savoir-être professionnels. Cet encadrement est complété par l'intervention d'un CPIP qui accompagne la personne détenue dans la levée des freins périphériques à sa réinsertion : santé, logement, surendettement, absence de diplômes, etc. En outre, le travail par une SIAE en détention peut ensuite être poursuivi après la libération avec une SIAE à l'extérieur.

Notre Rapporteur estime que le modèle des SIAE, s'il n'a pas vocation à couvrir tout le travail offert en détention, est une solution tout à fait pertinente pour prendre en charge les personnes détenues les plus en difficultés et les plus éloignées

de l'emploi. Elles sont un précieux outil de réinsertion et d'accompagnement social et professionnel renforcé et mériteraient sans aucun doute d'être encore renforcées.

d. Les problématiques en lien avec la rémunération des détenus travailleurs

Comme précisé ci-avant, depuis 2009, la loi impose une rémunération horaire dont le niveau est fixé par voie réglementaire, mais celle-ci n'est pas toujours respectée et des rémunérations à la pièce ou au forfait journalier existent encore.

Les entreprises offrant du travail en détention ont témoigné des difficultés qu'elles rencontrent dans ce domaine et des incompréhensions qui existent quant à la rémunération du travail des personnes détenues. Si le seuil minimal de rémunération ne semble pas poser difficulté et est « *compatible, pour nos structures, avec le marché économique local* », M. Stéphane Soutra, gérant d'Atlantique façonnage, secrétaire de l'ACPF, regrette « *qu'un opérateur puisse être rémunéré différemment en fonction de son niveau de qualification et de compétence quand il intervient pour le compte du service général et que, quand il s'agit d'une activité de production, le niveau de qualification ou de compétence ne soit pas pris en compte* ».

Selon lui, « *la rémunération horaire généralisée est inadaptée* » et « *le paiement dit "à la pièce", comme dans l'agriculture par exemple, doit être encadré et transparent pour être considéré à sa juste valeur et permettre à tous d'en tirer des avantages* ». Il indique d'ailleurs qu'un nombre important des adhérents de l'ACPF continuent de pratiquer le paiement à la pièce, car cela présente des avantages : « *avec le paiement à la pièce, les règles sont claires et partagées dès le début, sans discrimination lors de l'intégration des personnes détenues dans les ateliers. Il apparaît que tous les opérateurs progressent vers le respect de la cadence, dans un laps de temps certes différent en fonction de la capacité de chacun. Nos encadrants n'exercent aucune pression sur la productivité individuelle et restent concentrés sur la qualité des réalisations, ce qui évite les conflits. Nous recensons très peu ou pas de déclassement associé au respect des cadences. Le talent et la performance individuels sont directement valorisés et appréciés, ce qui est très adapté au profil de la population carcérale* ».

Ces observations conduisent à s'interroger quant aux règles applicables au travail pénitentiaire : la rémunération horaire n'étant pas respectée, votre Rapporteuse estime qu'une réflexion et un dialogue avec les entreprises concernées doit être engagée. Elle tient à rappeler que cette réflexion sur la rémunération ne doit pas perdre de vue son double objectif : d'une part, garantir la juste rémunération du travail pénitentiaire, d'autre part, prendre en compte les contraintes des entreprises et maintenir l'attractivité du coût du travail en détention.

Par ailleurs, le directeur de l'ATIGIP a indiqué à votre Rapporteure que le ministère de la justice modernise actuellement ses systèmes d'information dédiés à la gestion du travail des personnes détenues. À compter du printemps 2022, la mise en œuvre progressive d'un système d'information de paye des personnes détenues et de la déclaration sociale nominative alliée au déploiement de badgeuses et à la contractualisation du temps de travail devraient mettre fin à ces pratiques.

3. La création d'un statut de travailleur détenu pour faciliter la réinsertion

a. Évolution des règles applicables au travail en détention

La réforme Amor de 1945 a fait du travail une obligation et un droit : les condamnés de droit commun sont astreints au travail et bénéficient d'une protection légale pour les accidents survenus pendant celui-ci.

En 1987, cette obligation de travail est finalement supprimée par le législateur ⁽¹⁾. Cette évolution était la traduction à la fois d'un nouveau mouvement d'humanisation et de libéralisation des conditions de détention et d'une prise en compte des conditions économiques moins favorables à la fin des Trente Glorieuses. La loi excluait la possibilité, pour les personnes détenues, de faire l'objet d'un contrat de travail.

À partir de 2009, l'article 33 de la loi pénitentiaire prévoit l'établissement d'un acte d'engagement, signé par le chef d'établissement et la personne détenue et précisant les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération. L'article 717-3 du code de procédure pénale précisait également que :

– les activités de travail et de formation professionnelle ou générale sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés ;

– toutes dispositions sont prises, au sein des établissements pénitentiaires, pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande ;

– les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail, mais il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires ;

– des règles relatives à la rémunération du travail pénitentiaire sont précisées.

Par ailleurs, les règles pénitentiaires européennes, révisées en 2006, fixent plusieurs normes et grands principes en matière de travail en détention.

(1) Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

Règles pénitentiaires européennes en matière de travail

26.1. Le travail en prison doit être considéré comme un élément positif du régime carcéral et en aucun cas être imposé comme une punition.

26.2. Les autorités pénitentiaires doivent s'efforcer de procurer un travail suffisant et utile.

26.3. Ce travail doit permettre, dans la mesure du possible, d'entretenir ou d'augmenter la capacité du détenu à gagner sa vie après sa sortie de prison.

26.4. Aucune discrimination fondée sur le sexe ne doit s'exercer dans l'attribution d'un type de travail.

26.5. Un travail incluant une formation professionnelle doit être proposé aux détenus en mesure d'en profiter et plus particulièrement aux jeunes.

26.6. Dans la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir choisir le type de travail qu'ils désirent accomplir, sous réserve des limites inhérentes à une sélection professionnelle appropriée et des exigences du maintien du bon ordre et de la discipline.

26.7. L'organisation et les méthodes de travail dans les prisons doivent se rapprocher autant que possible de celles régissant un travail analogue hors de la prison, afin de préparer les détenus aux conditions de la vie professionnelle normale.

26.8. Bien que le fait de tirer un profit financier du travail pénitentiaire puisse avoir pour effet d'élever le niveau et d'améliorer la qualité et la pertinence de la formation, les intérêts des détenus ne doivent cependant pas être subordonnés à cette fin.

26.9. Le travail des détenus doit être procuré par les autorités pénitentiaires, avec ou sans le concours d'entrepreneurs privés, à l'intérieur ou à l'extérieur de la prison.

26.10. En tout état de cause, le travail des détenus doit être rémunéré de façon équitable.

26.11. Les détenus doivent pouvoir consacrer au moins une partie de leur rémunération à l'achat d'objets autorisés destinés à leur usage personnel et à en envoyer une autre partie à leur famille.

26.12. Les détenus peuvent être incités à économiser une partie de leur rémunération et doivent pouvoir récupérer cette somme à leur sortie de prison ou l'affecter à d'autres usages autorisés.

26.13. Les mesures appliquées en matière de santé et de sécurité doivent assurer une protection efficace des détenus et ne peuvent pas être moins rigoureuses que celles dont bénéficient les travailleurs hors de prison.

26.14. Des dispositions doivent être prises pour indemniser les détenus victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans des conditions non moins favorables que celles prévues par le droit interne pour les travailleurs hors de prison.

26.15. Le nombre quotidien et hebdomadaire maximal d'heures de travail des détenus doit être fixé conformément à la réglementation ou aux usages locaux concernant l'emploi des travailleurs libres.

26.16. Les détenus doivent bénéficier d'au moins une journée de repos hebdomadaire et de suffisamment de temps pour s'instruire et s'adonner à d'autres activités.

26.17. Les détenus exerçant un travail doivent, dans la mesure du possible, être affiliés au régime national de sécurité sociale.

b. La réforme opérée par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire

En 2018, le Président de la République faisait part, à l'occasion d'un discours à l'ENAP, de sa volonté « *que le droit du travail, en étant adapté évidemment à la réalité et aux contraintes de la prison, puisse s'appliquer aux détenus et, à tout le moins, que le lien qui unit l'administration pénitentiaire et le détenu travaillant en son sein soit un lien contractuel avec des garanties qui s'y attachent, et non plus un acte unilatéral avec la négation de tous les droits* ».

La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire ⁽¹⁾ consacre plusieurs de ses articles à l'amélioration et à la modernisation du cadre du travail pénitentiaire ⁽²⁾.

Cette réforme qui vise notamment à rapprocher le travail en détention du droit commun est guidée par quelques grands principes : responsabiliser l'opérateur économique et la personne détenue, normaliser les relations de travail, rapprocher les conditions de travail de celles en milieu libre afin de favoriser la réinsertion. Elle emporte de nombreux changements des règles s'appliquant au travail en détention. Sans détailler toute la réforme, les points suivants méritent d'être soulignés.

Tout d'abord, la loi crée un contrat d'emploi pénitentiaire qui a vocation à remplacer l'acte unilatéral d'engagement prévu aujourd'hui par la loi pénitentiaire. Il sera signé par la personne détenue avec le chef d'établissement pour un travail au service général ou avec l'opérateur économique pour un travail en production. Dans ce dernier cas, lui sera annexée une convention tripartite de partage des obligations signée entre la personne détenue, le chef d'établissement et l'opérateur économique. La création de ce contrat emporte la mise en place d'obligations réciproques entre les parties au contrat et non plus des obligations unilatérales pour la personne détenue. Ce contrat pourra être conclu pour une durée déterminée ou indéterminée et pour un temps plein ou partiel. Une période d'essai est instituée.

Ensuite, la loi clarifie la procédure d'accès au travail qui n'est aujourd'hui pas assez transparente. En premier lieu, la personne détenue souhaitant travailler en détention adresse une demande à l'administration ; cette demande déclenche la

(1) Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

(2) Sur ce sujet, voir notamment : Assemblée nationale, rapport sur le projet de loi organique et le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, Stéphane Mazars, 7 mai 2021.

procédure de classement qui décide de l'autorisation de travailler. Cette décision est prise par le chef d'établissement après avis de la commission pluridisciplinaire unique (CPU). Cette décision, faisant grief, elle sera susceptible de recours devant le juge administratif. Suite au classement, et en fonction de l'avis de la CPU sur l'orientation vers un ou plusieurs régimes de travail, la personne détenue passera des entretiens d'embauche avec les opérateurs économiques pour le travail en production et avec le service compétent pour le service général. À l'issue de ces entretiens et en fonction des résultats, la personne détenue sera affectée sur un poste. La décision d'affectation sera en grande partie le reflet de la volonté de l'opérateur économique, sauf lorsqu'il existe des raisons d'ordre public.

S'agissant de l'organisation du travail, les règles du droit commun relative à la durée du travail sont désormais applicables en détention : jours fériés, durée hebdomadaire du travail, repos quotidien. Le directeur de l'ATIGIP a également précisé qu'afin de respecter la durée du travail inscrite dans le contrat d'emploi pénitentiaire et de donner davantage de visibilité aux personnes détenues, des plannings prévisionnels de travail seront créés et distribués à chaque personne détenue travaillant.

La loi précise également les motifs et procédures de suspension ou rupture de la décision de classement au travail, d'une part, et du contrat d'emploi pénitentiaire en lui-même, d'autre part. Ainsi, la personne détenue pourra être désaffectée de son poste, et non déclassée, pour motif économique, inaptitude, force majeure ou encore par commun accord. Le chef d'établissement gardant toujours la possibilité en fonction de la situation de désaffecter ou déclasser le travailleur détenu pour motif disciplinaire. Le contrat d'emploi pénitentiaire pourra également être suspendu. La personne aura la possibilité de reprendre son poste à la fin de la période de suspension. Outre les motifs judiciaires et disciplinaires, la suspension pourra être prononcée en raison de l'arrêt de l'activité de travail ou encore à cause d'une baisse de l'offre de travail.

Par ailleurs, un article d'habilitation prévoit l'ouverture de droits nouveaux aux personnes détenues :

- ouverture de droit au chômage à la sortie de détention ;
- mise en place d'une assiette minimale de cotisation pour les droits à la retraite ;
- mise en place d'indemnités journalière pour les accidents du travail et les maladies professionnelles ;
- mise en place d'indemnités journalières pour les congés maternité ;
- ouverture et alimentation d'un compte personnel de formation ;
- mise en place d'une réserve civique et ouverture d'un compte d'engagement citoyen.

Votre Rapporteur estime que ces évolutions seront de nature à améliorer considérablement le travail des personnes détenues. La création d'une relation contractuelle encadrant le travail des personnes détenues ainsi que l'octroi de nouveaux droits générés par l'activité professionnelle sont des évolutions fortes, résonnant directement avec les questions de responsabilité sociétale et traduisant la volonté affirmée du Gouvernement de faire de la peine privative de liberté un temps utile dans la lutte contre la récidive.

L'attention de la commission d'enquête a toutefois été appelée par certaines entreprises concessionnaires. M. Vincent Heuchel, vice-président de l'ACPF explique en effet : « *nous ne signerons pas de contrat d'emploi avec un détenu, car celui-ci créerait un lien de subordination, alors que nous ne pouvons choisir les opérateurs qui se rendent au poste de travail* ». Nelly Nicoli, directrice générale de Gepsa, adopte un positionnement similaire en considérant que « *passer un contrat pénitentiaire avec le donneur d'ordre [...] semble également déplacé, car le donneur d'ordre n'a pas, en détention, les leviers d'un employeur classique* ».

Pourtant, comme l'explique Mme Julia Schmitz, maître de conférences en droit public à l'université de Toulouse, l'absence « *de contrat de travail [en détention] demeure symboliquement néfaste, puisqu'elle consacre une forme de rupture avec la vie sociale, la vie normale, tandis qu'elle demeure juridiquement néfaste* », notamment en ce qu'elle ne permet pas l'intervention éventuelle du juge et le respect des droits des personnes détenues concernées.

Pour votre Rapporteur, **la réforme portée par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire constitue indiscutablement un progrès** qu'il ne saurait être question de remettre en cause. Rapprocher le travail en détention du droit commun et faire progresser les droits des personnes détenues demeurent un objectif qui ne saurait en aucun cas être négligé. Cela étant, il lui semble que **des incompréhensions persistent, notamment quant à la place nouvellement accordée à l'opérateur économique dans la procédure d'affectation et à ses moyens d'action dans la relation contractuelle qui sera établie**. En effet, les entreprises auditionnées ne semblent pas connaître la procédure de recrutement assortie d'un entretien et d'une période d'essai, instaurés par cette loi. Elle considère qu'un échange devrait être mené entre l'ATIGIP et les entreprises concessionnaires et délégataires intervenant en détention.

4. Le pilotage d'une politique du travail pénitentiaire

a. Mieux accompagner des personnes détenues vers le travail et la réinsertion

La fonction de réinsertion du travail est une réalité. Selon M. Cyril Wolmark, professeur de droit à l'université Paris-Nanterre « *le travail est une activité de socialisation et d'apprentissage. Nous pouvons émettre l'hypothèse selon laquelle une réinsertion réussie passe par une restauration de l'individu, un*

rétablissement de sa confiance dans la société et par la reconnaissance de droits face à l'imposition de devoirs ».

M. Philippe Auvergnon, directeur de recherche au CNRS, explique que « deux facteurs sont primordiaux dans la lutte contre la récidive : l'entretien d'un lien social pendant la détention et la possibilité de disposer de conditions de sortie favorables notamment un emploi. Or ces deux facteurs sont souvent liés, car conserver un réseau familial ou amical offre des possibilités d'emploi à la sortie de prison. Travailler et se former en prison permet d'assurer l'insertion en détention dans des conditions qui privilégient l'avenir. En effet, formation et travail permettent de cantiner et ainsi de diminuer le recours à d'autres expédients pour assurer un minimum de moyens en prison. En outre, le travail permet d'entretenir son autonomie et sa rémunération conduisant ainsi à aborder l'avenir dans de meilleures conditions. »

L'accès des personnes détenues aux activités revêt donc une importance toute particulière et doit se faire de la manière la plus inclusive possible. Elle doit prendre en compte la diversité des situations, notamment la durée de la peine et des profils, notamment le niveau d'employabilité. L'administration pénitentiaire doit garantir une offre diversifiée de travail permettant d'inclure l'ensemble des composantes de la population carcérale, y compris les personnes qui seraient à leur entrée en détention en grande difficulté, voire inaptes au travail. Votre Rapporteur est convaincue qu'il faut pour cela **mener une politique du travail pénitentiaire en prévoyant un accompagnement spécifique des personnes détenues** dans ce domaine. En particulier, une évaluation précise que l'employabilité des personnes détenues doit se faire dès l'arrivée en détention. Il s'agit d'ailleurs de l'une des propositions du groupe de travail de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur l'activité en détention et le lien avec le tissu économique local dans une perspective de réinsertion ⁽¹⁾.

Proposition n° 33

Systematiser et développer les bilans de compétence des détenus lors de leur arrivée en détention afin de déterminer un programme de formation ou une orientation vers un travail.

b. La coordination des acteurs et le renforcement des liens avec les entreprises et les territoires

Le travail en détention implique plusieurs acteurs : l'administration pénitentiaire, les entreprises concessionnaires, les entreprises délégataires, l'ATIGIP, Pôle emploi, etc. Il doit en outre être coordonné avec la formation professionnelle qui relève quant à elle de la compétence des régions. La création de l'ATIGIP est un premier pas dans l'animation de ce réseau d'acteurs.

(1) Assemblée nationale, rapport du groupe de travail sur la détention de la commission des lois, 21 mars 2018. Recommandation n° 3 : « Systematiser et développer les bilans de compétence des détenus lors de leur arrivée en détention afin de déterminer un programme de formation ou une orientation vers un travail ».

L'action de Pôle emploi envers les personnes détenues

Depuis 1993, Pôle emploi a noué avec l'administration pénitentiaire un partenariat, qui se réalise à travers des conventions-cadre.

En 2014, une nouvelle convention-cadre a permis à Pôle emploi d'inscrire les personnes détenues sur la liste des demandeurs d'emploi six mois avant leur libération. Cela leur permet de s'engager dans une recherche d'emploi en amont de leur sortie et ainsi de mieux préparer leur réinsertion. Depuis lors, en moyenne, Pôle emploi accompagne chaque année 9 500 personnes dans ce cadre.

En 2017 et 2019, Pôle emploi a pu produire une première analyse statistique en comparant une cohorte de détenus accompagnés dès six mois avant leur sortie et une cohorte n'ayant reçu un accompagnement qu'après leur sortie. Il a été établi qu'en 2019, l'accompagnement augmentait les chances d'accès à l'emploi durable de 25 % et multipliait l'accès à la formation par 3,5. Ces premiers résultats montrent que l'action de Pôle emploi commence à avoir des résultats solides : accompagner en amont les personnes volontaires accélère l'insertion à la sortie.

Une deuxième étape de convention a été signée pour la période de 2020 à 2021, insistant sur deux axes majeurs :

– le premier est de continuer de renforcer l'orientation et la formation professionnelle en lien avec les besoins du marché du travail. Cela se fait en coopération avec l'administration pénitentiaire et les CPIP, mais des progrès doivent encore être faits pour adapter les démarches réalisées à l'intérieur des murs aux besoins du marché professionnel extérieur.

– le second axe vise à construire, avec tous les acteurs, une relation entre le dedans et le dehors dans le but d'éviter la récidive. En coopération avec la DAP et l'ATIGIP, plusieurs propositions ont été formulées notamment pour un meilleur accompagnement global, avec une notion d'assistance sociale pénitentiaire et de conseiller de Pôle emploi. Il pourrait être envisagé qu'un binôme aide la personne sans rupture, de l'intérieur vers l'extérieur.

*Source : Audition de Mme Ivane Squelbut,
directrice des partenariats et de la territorialisation de Pôle emploi*

En outre, comme le souligne M. Philippe Gosselin, l'un des rapporteurs du groupe de travail sur la détention de la commission des Lois, « *la difficulté tient plutôt à l'existence ou non d'un réseau ou d'un tissu local. Souvent les entreprises, pour la plupart des PME, méconnaissent le travail en milieu carcéral* ». Cette méconnaissance ne peut qu'entraver le développement du travail en détention et à ce niveau aussi l'ATIGIP a un rôle important à jouer.

L'ATIGIP est en effet chargée de rechercher des partenaires pour développer la formation professionnelle, le travail et l'insertion professionnelle et par l'activité économique des personnes placées sous main de justice. Elle assure elle-même la prospection de partenaires nationaux. En revanche, s'agissant des partenaires de dimension régionales, départementales ou locales, les actions de prospection sont menées par les référents interrégionaux de l'insertion professionnelle en direction interrégionale des services pénitentiaires et par les directions des établissements pénitentiaires.

Les référents locaux du travail

L'organisation du travail en détention s'appuie sur un réseau de 160 référents locaux du travail, qui sont présents dans plus de 90 % des établissements pénitentiaires. Dans 80 % d'entre eux, ils cumulent les fonctions de référent local du travail avec celles de référent local de la formation professionnelle.

Ce sont en général des personnels de surveillance ou des officiers. 57 % d'entre eux cumulent d'ailleurs leurs fonctions avec d'autres comme celles de surveillant d'étage, tandis que 43 % sont référents à temps plein.

Leur rôle varie actuellement selon les établissements, mais ils assurent le plus souvent l'organisation des commissions pluridisciplinaires uniques, les relations avec les concessionnaires ou encore l'organisation matérielle du travail au sein de la détention.

Source : Assemblée nationale, rapport sur le projet de loi organique et le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, Stéphane Mazars, 7 mai 2021

Selon M. Philippe Auvergnon, il serait souhaitable de « *délocaliser* » la question du travail en prison, c'est-à-dire d'arrêter d'en laisser la responsabilité à chaque responsable travail de chaque établissement pénitentiaire. Il témoigne d'une insuffisance du pilotage dans ce domaine et explique par exemple que dans certaines régions il n'existerait pas de listes des entreprises concessionnaires. M. Cyril Wolmark, formule un constat du même ordre : « *si nous souhaitons l'existence d'une politique du travail, un pilotage régional demeure nécessaire afin que les détenus puissent développer des compétences, et ne pas en perdre. Du côté des entreprises, le niveau régional permettrait de promouvoir un emploi local et de disposer de possibilités d'emploi à la sortie. L'ATIGIP est une instance à renforcer* ».

Des progrès dans ce domaine ont d'ores et déjà été faits, notamment avec la création de l'ATIGIP et le garde des sceaux, à l'occasion de son audition, a annoncé de nouvelles évolutions : « *le budget pour 2022 prévoit 35 millions d'euros pour développer le travail en détention et financer le statut du détenu travailleur, afin d'attirer de nouveau les entreprises dans les prisons. Nous essayons de simplifier toutes les démarches des patrons qui voudraient venir en prison. Nous avons dressé une carte de France détaillant, pour chaque prison, quel type de travail il est possible d'offrir. Les directions interrégionales comptent désormais un référent en la matière. Un site a également été créé pour attirer les entreprises, quelle que soit leur taille, dans les prisons* ».

Votre Rapporteur considère que **les référents locaux du travail jouent un rôle important au sein des établissements, mais n'ont pas forcément le temps ni les moyens nécessaires pour accomplir les missions qui leur sont dévolues**. De manière générale, il semblerait que les nouvelles missions confiées aux personnels pénitentiaires ne soient pas toujours accompagnées des moyens suffisants pour les exercer. Il convient donc de renforcer les moyens qui sont donnés aux référents locaux du travail et de les intégrer de façon plus efficace dans un réseau du travail pénitentiaire orchestré au niveau national par l'ATIGIP.

Proposition n° 34

Renforcer et structurer le réseau des acteurs du travail en détention grâce notamment à :

- la professionnalisation et la spécialisation des référents locaux du travail qui doivent avoir le temps et les moyens nécessaires pour accomplir les missions qui leur sont dévolues ;
- la mise en réseau, impulsée et coordonnée par l'ATIGIP, des acteurs impliqués dans le travail en détention.

Une fois un tel réseau bien constitué, il deviendra plus facile de piloter une véritable politique volontariste de l'emploi pénitentiaire et de mettre en œuvre d'autres leviers efficaces : création d'outils numériques communs accessibles en détention, développement de partenariats avec les chambres de commerce et d'industrie ou encore avec les chambres d'agriculture et les chambres des métiers et de l'artisanat, mise en relation des partenaires à l'échelle d'un même territoire, amélioration de la continuité dans les parcours professionnels entre la détention et la libération, création d'un annuaire des interlocuteurs, etc.

M. Philippe Gosselin considère lui aussi qu'« *il faut davantage de confiance et de dialogue avec le réseau local – pas seulement le MEDEF mais l'U2P – l'Union des entreprises de proximité – ou la CPME – Confédération des petites et moyennes entreprises –, sans doute plus adaptées compte tenu de la taille des entreprises concernées à des échanges avec des établissements pénitentiaires locaux. Nouer des relations avec elles et assurer leur continuité dépend non pas nécessairement des textes mais du chef d'établissement et de ceux qui sont chargés de l'organisation du travail. Il existe en la matière une importante marge de progression pratique* ». Un réseau plus engagé et mieux organisé permettra d'évoluer en ce sens et, dans cette démarche, comme le souligne Mme Yaël Braun-Pivet, « *l'ATIGIP sera un maillon essentiel* ».

c. Valoriser le travail réalisé en détention

La question de la qualité des tâches proposées aux détenus dans les activités de travail se pose de manière régulière. Nombreux sont en effet ceux qui considèrent que le travail, notamment celui proposé dans le cadre des concessions, est de nature répétitive et peu qualifiante. Pour M. Philippe Auvergnon par exemple « *il est nécessaire d'œuvrer pour un travail de meilleure qualité, offrant un contenu supérieur et mieux rémunéré* ».

Bien sûr, proposer aux personnes détenues des activités qualifiantes est une priorité et il convient de développer les activités en ce sens. Le travail de façonnage et de conditionnement est souvent présenté comme insuffisamment valorisable à l'extérieur pour le détenu. Pourtant, comme le fait remarquer M. Yvan Franchet, directeur général de Sas Cinq, trésorier de l'ACPF, « *un bon opérateur de production est recherché sur le marché* ». Il dénonce en cela un double discours : « *tantôt il faut réindustrialiser le pays, et tantôt il nous est expliqué que les métiers d'opérateur ne sont pas valorisables sur l'extérieur* ».

Votre Rapporteur rappelle que la population carcérale se caractérise par sa grande diversité et par la prévalence d'individus sans formation et bien souvent très éloignés du marché du travail. Il convient donc de proposer en détention différents types d'activité, plus ou moins qualifiées. En outre, pour un temps court de détention, il vaut mieux exercer une activité non qualifiante mais qui permet de développer une première expérience professionnelle, plutôt que de ne rien faire du tout. C'est le cas malheureusement, quand la durée de la peine trop pour construire un parcours de formation vers une activité qualifiante. Le travail en détention doit être développé dans toutes ses composantes. S'il faut augmenter la quantité de travail proposé aux détenus et en augmenter la qualité, il faut également garantir la diversité des postes qui seront offerts afin de multiplier les chances de chacune des personnes détenues d'exercer une activité qui lui convienne.

Pour valoriser le travail réalisé en détention, il faut aussi améliorer l'image de celui-ci. Pour cela, le développement du label PePs (Produit en Prison.s) est encourageant.

Le label PePs

L'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle lance son tout premier label sur des produits et services réalisés en prison. La boutique éphémère PePs a été inaugurée par le garde des Sceaux le 30 septembre 2020.

Le label PePs permet la réalisation de produits et services pour des entreprises partenaires et labellisées. Grâce à cette initiative, les personnes détenues réalisent un travail formateur dans des conditions responsables.

Le but : revaloriser l'image du travail pénitentiaire, garantir la rémunération horaire, favoriser l'insertion professionnelle et lutter contre la récidive. L'occasion de mettre également en avant les acteurs qui proposent du travail dans les centres pénitentiaires.

Source : Ministère de la justice

Pour faire changer l'image du travail en prison, il faudrait également davantage lutter contre les idées reçues. « *Les images d'exploitations en prison, de travail de mauvaise qualité, de sous rémunération du travail doivent disparaître. La garantie des droits est fondamentale pour les détenus et pour l'image des entreprises* » estime M. Cyril Wolmark. La création d'un statut du détenu travailleur et la mise en place d'un contrat d'emploi pénitentiaire vont tout à fait dans ce sens. L'entrée en détention du droit du travail adapté aux réalités du milieu carcéral est une étape cruciale pour permettre cette valorisation du travail des personnes détenues. Nous devons davantage communiquer sur les possibilités qui existent, non seulement pour les entreprises, mais également pour les personnes détenues. Tout le monde serait gagnant à développer le travail en détention, y compris les collectivités territoriales qui accueillent les établissements pénitentiaires. Or, selon les réponses au questionnaire de votre Rapporteur, 76 % des établissements ne participent à aucun événement en commun avec les PME locales, le réseau économique ou encore les chambres consulaires. Il conviendrait

donc de développer ces événements, par exemple les forums de l'emploi, qui existent déjà dans certains établissements et peuvent prendre différentes formes ⁽¹⁾.

Proposition n° 35

Systématiser l'organisation de forums sur l'emploi en détention, afin de préparer les détenus aux entretiens d'embauche, de favoriser les liens entre les acteurs, de sensibiliser des différents publics à cette problématique et de développer de nouvelles activités professionnelles en milieu carcéral.

B. MIEUX ORIENTER LES DÉTENUS VERS LA VIE PROFESSIONNELLE

Plus de la moitié des personnes détenues n'ont aucun diplôme, c'est-à-dire qu'elles ont arrêté leur formation après l'école primaire. En outre, le taux d'illettrisme de la population détenue est d'environ 10 % ; il est supérieur à la moyenne nationale ⁽²⁾. Permettre leur réinsertion implique donc avant tout de leur donner accès à l'enseignement et la formation.

1. L'enseignement en milieu pénitentiaire

a. La scolarisation des personnes détenues majeures

Toute personne détenue peut accéder à une formation en vue de sa réinsertion. Il peut s'agir des enseignements élémentaires (apprentissage de la lecture, de l'écriture, du calcul), de niveau secondaire ou supérieur. Il est en outre possible d'obtenir un diplôme en prison (brevet des collèges, bac, BTS...).

L'enseignement est organisé au sein des établissements pénitentiaires. Sur l'année scolaire 2019-2020, ce sont 39 626 personnes détenues majeures qui ont été scolarisées, soit 29 % de la population écrouée pendant l'année. Parmi elle, 73 % ont bénéficié d'une prise en charge supérieure à 20 heures. 53 % des adultes sont scolarisés dans des niveaux permettant d'acquérir les savoirs de base ; en tout, 78 % sont scolarisés dans un niveau inférieur au niveau 4.

(1) Voir les données issues de ce questionnaire envoyé aux établissements pénitentiaires en annexe du présent rapport.

(2) Selon l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, 7 % de la population adulte âgée de 18 à 65 ans ayant été scolarisée en France est en situation d'illettrisme.

Les moyens alloués à l'enseignement en milieu pénitentiaire

Pendant l'année scolaire 2019-2020, l'encadrement a été assuré selon les modalités suivantes :

- 790,7 ETP engagés par le ministère de l'éducation nationale,
- dont 519,75 ETP enseignants du premier et second degré et 1 410 vacataires ;
- 14 622 heures d'enseignement proposées par semaine (28 % pour le second degré et 72 % pour le premier degré) ;
- 6,1 heures d'enseignement par personne en moyenne hebdomadaire.

En outre, l'administration pénitentiaire a consacré 1,2 million d'euros au fonctionnement des unités pédagogiques régionales pour l'année 2020.

*Source : Ministère de la justice,
bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire, année 2019-2020*

Par ailleurs, au cours de l'année scolaire 2019-2020, 1 240 adultes ont suivi des cours par correspondance : 64 % avec l'association Auxilia, 28 % avec les universités, 6 % avec d'autres organismes et 2 % avec le centre national d'enseignement à distance (CNED).

Selon les DISP, en novembre 2019, le taux de scolarisation variait de 16,5 % à 32 %.

RÉPARTITION DES PERSONNES ÉCROUÉES ET TAUX DE SCOLARISATION PAR DISP

Direction interrégionale	Nombre de personnes écroquées détenues		Densité carcérale		Nombre de personnes scolarisées par UPR	Taux de scolarisation
	Au 1 ^{er} janvier 2019	Au 1 ^{er} octobre 2019	Au 1 ^{er} janvier 2019	Au 1 ^{er} janvier 2020	Semaine du 25 novembre 2019	
Bordeaux	5 219	5 426	99,70%	104,00%	1 556	29,10%
Dijon	4 553	4 769	106,50%	111,50%	1 425	30,10%
Lille	7 162	7 247	110,20%	111,50%	1 189	16,50%
Lyon	6 560	6 782	110,10%	113,90%	1 780	26,50%
Marseille	7 560	8 018	113,70%	117,80%	1 919	27,70%
MOM	5 083	5 020	113,60%	111,90%	1 127	22,00%
Paris	13 746	13 203	147,40%	130,40%	2 827	21,50%
Rennes	8 160	8 377	106,20%	109,10%	2 116	25,60%
Strasbourg	6 080	5 782	107,90%	103,00%	1 826	32,00%
Toulouse	5 936	6 194	134,20%	139,80%	1 850	31,20%
Total	70 059	70 818	116,50%	115,90%	17 615	25,50%

Source : Ministère de la justice, bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire, année 2019-2020

Selon ces données, le taux le plus élevé de scolarisation (32 %) correspond à la densité carcérale la plus basse (103 %) et inversement le deuxième taux de

scolarisation le plus faible (21,5 %) correspond à la densité carcérale la plus élevée (130,4 %). Toutefois, cette corrélation n'est pas systématique et cela conduit votre Rapporture à penser que d'autres facteurs entrent en compte, par exemple l'organisation du réseau ou encore la fluidité des liens entre les acteurs impliqués. **Afin d'uniformiser les taux de scolarisation entre les différentes régions pénitentiaires, votre Rapporture recommande d'identifier ces facteurs et de développer les échanges de bonnes pratiques dans ce domaine.**

Pour les personnes détenues majeures, deux priorités sont retenues en termes d'enseignement : d'une part, le repérage et la prise en charge des personnes illettrées et allophones ; d'autre part, l'augmentation du niveau général des personnes détenues et leur accompagnement vers des certifications et diplômes. Ces deux aspects participent bien sûr de la construction du parcours d'insertion sociale et professionnelle.

- i. Le repérage et la prise en charge des personnes en situation d'illettrisme et des personnes allophones

Depuis le 1^{er} janvier 2020, le déploiement du test de compétences élémentaires en lecture du français (CELF) est obligatoire dans tous les établissements pénitentiaires ⁽¹⁾. Au sein de chaque DISP, des enseignants référents nationaux ont assuré la formation des acteurs locaux dans cette perspective. Toutefois, selon une enquête réalisée en décembre 2020 auprès des établissements pénitentiaires, le déploiement du test CELF n'était pas terminé dans plus de la moitié d'entre eux. Un an après, il convient de s'assurer que c'est maintenant chose faite et de conduire dans les plus brefs délais une évaluation de ce déploiement.

Proposition n° 36

Évaluer le déploiement du test de compétences élémentaires en lecture du français dans l'ensemble des établissements pénitentiaires.

En 2019-2020, 65,9 % des personnes identifiées comme étant en situation d'illettrisme et 84,3 % des personnes repérées allophones ont pu être scolarisées plus de 20 heures. L'augmentation du niveau général des personnes détenues et leur accompagnement vers des certifications et diplômes

Pour l'année scolaire 2019-2020, 1 822 adultes (1 729 hommes et 93 femmes) ont obtenu un diplôme de l'éducation nationale, avec un taux de réussite de 72,6 %. Ce taux cache toutefois d'importantes disparités selon les diplômes : par exemple le taux de réussite au baccalauréat n'a été que de 33,3 %.

(1) Note DAP du 16 août 2019 relative à la lutte contre l'illettrisme et maîtrise de la langue française – déploiement pour une application au 1er janvier 2020 du test de de Compétences Élémentaires en Lecture du Français (CELF) dans le cadre du Repérage-Positionnement des Niveaux de français (R-PNF).

**RÉUSSITE AUX DIPLÔMES DE L'ÉDUCATION NATIONALE POUR LES MAJEURS DÉTENUS
POUR L'ANNÉE 2019-2020**

Examens de l'éducation nationale	Hommes		Femmes	
	Nombre de diplômés	Taux de réussite	Nombre de diplômées	Taux de réussite
Certificat de formation générale (CFG)	1204/1335	90,2 %	55/68	80,9 %
Diplôme national du brevet (DNB)	68/129	52,7 %	1/1	100 %
CAP / BEP	289/526	54,9 %	30/33	90,9 %
Baccalauréat	17/51	33,3 %	0	0 %
Diplôme d'accès aux études supérieures (DAEU)	92/259	35,5 %	4/7	57,1 %
BTS / DUT	4/17	23,5 %	0	0 %
Licence, master, doctorat (LMD)	36/66	54,5 %	3/12	25 %
Total	1729/2383	72,6 %	93/125	74,4 %

Source : Ministère de la justice, bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire, année 2019-2020

En sus des diplômes de l'éducation nationale, de nombreux détenus ont passé des diplômes attestant de compétences linguistiques : 1 425 ont obtenu un diplôme de cet ordre, avec un taux de réussite de 93 %.

**RÉUSSITE AUX DIPLÔMES ATTESTANT DE COMPÉTENCES LINGUISTIQUES AU COURS DE
L'ANNÉE SCOLAIRE 2019-2020**

Diplômes de compétences linguistiques	Nombre de diplômés (nombre de présents)	Taux de réussite
Diplôme initial de langue française (DILF)	262 (268)	97,8 %
Diplôme d'études en langue française (DELF)	1163 (1261)	92,2 %
Diplôme de compétences en langue (DCL)	0 (0)	0 %
Total	1425 (1529)	93,2 %

Source : Ministère de la justice, bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire, année 2019-2020

b. La scolarisation des personnes détenues mineures

Sur l'année scolaire 2019-2020, 2 876 mineurs ont été scolarisés sur un total de 2 844 mineurs détenus en 2020 ⁽¹⁾ : 99,9 % des mineurs détenus sont donc scolarisés. Parmi eux :

- 15,3 % ont suivi des cours de français langue étrangère ;
- 7,1 % ont été scolarisés dans le cadre de l'alphabétisation et de la lutte contre l'illettrisme ;

(1) Selon le ministère de la justice, la différence de 32 détenus mineurs s'explique par le calcul en année scolaire pour les détenus scolarisés et en année civile pour le calcul des détenus mineurs incarcérés sur une année. Cela montre que la prise en charge scolaire de la totalité des mineurs est effective.

– 69,7 % ont été scolarisés dans le cadre d’enseignements de niveau 3 (préparation au CFG, CAP, BEP, DNB) ;

– 5,4 % ont suivi des enseignements de niveau 4 (DAEU et baccalauréat) ;

– 3 % se sont engagés dans un parcours d’études supérieures.

RÉUSSITE AUX DIPLÔMES DE L'ÉDUCATION NATIONALE POUR LES MINEURS DÉTENUS POUR L'ANNÉE 2019-2020

Examens de l'éducation nationale	Mineurs		Mineures	
	Nombre de diplômés	Taux de réussite	Nombre de diplômées	Taux de réussite
Certificat de formation générale (CFG)	37/157	23,6 %	3/5	60 %
Diplôme national du brevet (DNB)	10/16	62,5 %	-	-
CAP / BEP	6/38	15,8 %	-	-
Baccalauréat	2/3	66,7 %	-	-
Total	115/221	52 %	3/5	60 %

Source : Ministère de la justice, bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire, année 2019-2020

La scolarisation est une part importante de la prise en charge des mineurs en milieu pénitentiaire. Elle est souvent l'occasion pour ces jeunes de renouer avec le système scolaire puisque, selon les chiffres du ministère de la justice, 82,2 % des mineurs scolarisés en novembre 2019 étaient déscolarisés avant la détention. Pour 17,6 % depuis moins d'un an et depuis plus d'un an pour 66,7 %. Seuls 18,6 % des mineurs étaient scolarisés avant leur incarcération ⁽¹⁾.

2. La formation professionnelle en milieu pénitentiaire

a. Le cadre de la formation professionnelle en détention

Prévue par la loi pénitentiaire de 2009, l'expérimentation du transfert de l'organisation et du financement de la formation professionnelle des personnes détenues vers les régions a débuté le 1^{er} janvier 2011, pour une durée de 4 ans, en Pays de la Loire et en Aquitaine. En 2013, un rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des services judiciaires, a mis en avant que l'expérimentation conduite dans ces deux régions avait permis d'accroître l'offre de formation et de l'orienter davantage vers l'emploi en collant aux réalités du terrain ⁽²⁾. Cette expérimentation se traduisait donc par des progrès en termes aussi bien quantitatifs que qualitatifs.

(1) La prise en charge des mineurs détenus est davantage détaillée dans la première partie du présent rapport.

(2) IGAS/IGSJ, rapport d'évaluation de la prise en charge par les régions de la formation professionnelle des personnes détenues, novembre 2013.

L'expérimentation a donc été généralisée et la formation professionnelle est devenue une compétence exclusive des régions depuis la loi de 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ⁽¹⁾. Les régions sont donc aujourd'hui en charge de l'organisation et du financement de l'offre de formation en milieu pénitentiaire. Les conseils régionaux financent la rémunération des stagiaires détenus et l'intervention des organismes de formation. L'administration pénitentiaire finance, quant à elle, l'équipement et la remise à niveau des plateaux techniques de formation dans le cadre de la détention, ainsi que la maintenance des locaux et la prise en charge des fluides et équipements informatiques éventuels.

Le partenariat entre les régions et les services pénitentiaires

Le périmètre de la compétence transférée établit un pilotage, une coordination et une animation de la politique en matière de formation des détenus conjointement entre les régions et la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP). La construction de ce partenariat représente donc un enjeu essentiel pour toutes les régions.

En application de la loi du 5 mars 2014, des conventions ont été signées entre chaque région et sa DISP. Au niveau national, une convention a été signée pour une durée de quatre ans (2018-2021) entre Régions de France et le directeur de l'administration pénitentiaire pour :

- préciser les modalités de transfert de la compétence formation professionnelle ;
- définir les orientations générales de la politique de formation des personnes détenues et les modalités de mise en œuvre des dispositifs de formation et d'insertion professionnelle les concernant ;
- développer les modalités et les outils de collaboration entre les services des Régions et ceux de l'administration pénitentiaire.

Cette convention nationale s'applique depuis le 1er janvier 2018 à l'ensemble des établissements pénitentiaires en gestion publique et en gestion déléguée. Elle constitue un cadre de référence pour les conventions conclues entre les régions et les DISP.

Source : Régions de France

Par ailleurs, l'ATIGIP est en charge de la définition d'une stratégie nationale en matière de formation professionnelle des publics placés sous-main de justice. Le plan d'action stratégique 2020-2023 conçu par l'ATIGIP, rédigé en concertation avec les référents interrégionaux de l'insertion professionnelle des DISP, contient plusieurs mesures dédiées à la formation professionnelle. Visant à développer les actions de formations, ce plan prévoit notamment le renforcement des interactions avec les régions et la coordination des différents partenaires.

(1) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Les différentes actions de formation financées par les conseils régionaux

Le programme de formation se décline en cinq catégories d'actions avec une mise en œuvre différenciée selon le plan de formation propre à chaque établissement pénitentiaire :

– Les actions « acquérir un socle de connaissances et de compétences transverses » permettent aux personnes détenues d'acquérir ou de développer les fondamentaux en la matière et de travailler à l'élaboration de leur projet professionnel. Elles viennent compléter les actions dispensées par l'éducation nationale et correspondent davantage à un public en échec scolaire.

– Les actions « remise à niveau, français langue étrangère/français langue d'intégration et alphabétisation » permettent d'acquérir ou consolider un socle de connaissances et de compétences de base, numériques et transversales afin de favoriser la suite de parcours de formation professionnelle pendant ou post-détention, ou l'insertion professionnelle directe post-détention.

– Les actions « découvertes métiers » permettent de découvrir la réalité des métiers au travers de mises en situation afin de confirmer son projet professionnel et ainsi s'engager dans une formation qualifiante/certifiante pendant ou après la détention ;

– Les actions « prépa métiers » sont centrées sur l'acquisition des techniques professionnelles de base pour accéder à un 1er niveau d'emploi ou une poursuite de formation qualifiante pendant ou après la détention, en lien avec un métier ou un secteur d'activité donné.

– Les actions « se former au métier de... » ciblent des métiers répondant aux besoins des entreprises régionales. Les contenus de formation doivent être adaptés aux réalités des entreprises et représentatifs.

Pour faciliter l'insertion professionnelle post détention, les actions « métiers » concernent des secteurs stratégiques pour le développement économique territorial et régional : fibre optique, restauration, logistique, bâtiment, services à la personne.

Pour tous les établissements, l'accent a été mis sur l'acquisition des savoirs fondamentaux et des compétences transverses ainsi que sur l'accompagnement renforcé pendant la formation. L'acquisition de ce socle de compétences et la levée des freins périphériques sont un pré requis indispensable pour faciliter l'insertion à l'issue de la détention.

Source : Régions de France

b. La diminution de l'accès à la formation professionnelle : une évolution inacceptable

Les personnes détenues ont accès à la formation professionnelle qui participe pleinement des missions d'insertion et de réinsertion attribuées au service public pénitentiaire en vertu de la loi pénitentiaire de 2009 ⁽¹⁾. Au même titre que le travail, la formation professionnelle est donc un droit des personnes détenues. Pourtant, en 2020, on estime à seulement 13 % celles qui ont pu l'exercer.

(1) Article 2 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

Chiffres de la formation professionnelle des personnes détenues en 2020

En 2020, 1 096 304 heures de formations professionnelles ont été délivrées, dont 89 % dans le cadre de formations rémunérées (la rémunération des personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle s'élève à 2,26 euros de l'heure).

9 119 personnes détenues ont été inscrites dans différents types de formation. Elles se répartissent ainsi :

- 6 227 ont bénéficié d'une action de qualification ou de certification ;
- 1 995 ont bénéficié d'une action de préqualification (chantier école, adaptation à l'emploi...);
- 486 ont bénéficié d'une action de remise à niveau ou d'une formation de base ;
- 411 ont participé à une action de préparation à la sortie.

68% des personnes en formation ont bénéficié d'une formation qualifiante et le taux de validation des formations s'élève à 88 %.

Près de 75 % des formations suivies par les personnes détenues se concentrent dans les cinq domaines suivants : « bâtiment et travaux publics » (26,3 %), « hôtellerie, restauration, alimentation » (17 %), « Autres » (adaptation à l'emploi, remise à niveau *etc.*), « métiers de services aux particuliers et aux collectivités » et « transports, logistique et tourisme ».

14 % des formations sont accessibles aux femmes. En 2020 elles représentaient 6 % des stagiaires alors qu'elles représentaient 3,6 % des personnes détenues.

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Le profil des détenus formés

40 % des personnes écrouées formées ont moins de 30 ans

68 % des personnes écrouées formées ont moins de 40 ans

La tranche d'âge la plus représentée en formation : les 21-30 ans

En 2020, 14 % des formations étaient accessibles aux femmes (formations mixtes et formations réservées aux femmes); sur les 9 119 stagiaires de la formation professionnelle en détention, 530 sont des femmes.

Parmi les personnes entrant en détention : 52 % sont sans diplôme ; 90 % ne dépassent pas le niveau CAP-BEP et 27 % échouent au bilan de lecture.

Source : ATIGIP

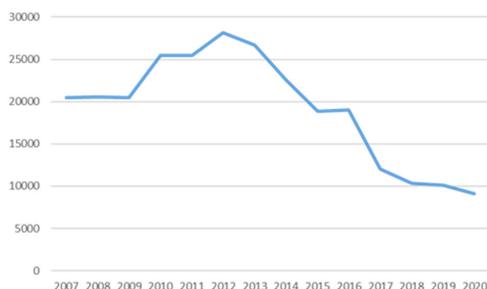
L'accès à la formation professionnelle a toutefois sensiblement décliné ces dernières années comme le montrent les chiffres présentés ci-après.

**FORMATION PROFESSIONNELLE SUIVIE PAR LES PERSONNES DÉTENUES
ENTRE 2007 ET 2020**

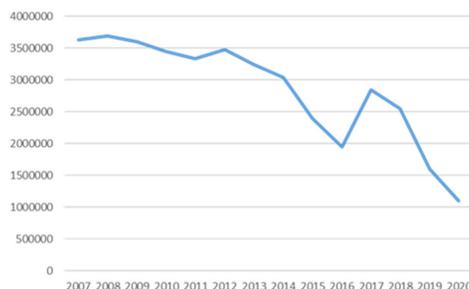
	Nombre total d'heures de formation dispensées	Nombre de personnes détenues inscrites à une formation professionnelle	Part des personnes détenues suivant une formation professionnelle
2007	3 628 659	20 506	35,1 %
2008	3 696 318	20 514	33,6 %
2009	3 601 661	20 455	32,9 %
2010	3 445 771	25 437	41,7 %
2011	3 336 548	25 437	42 %
2012	3 474 821	28 144	43,4 %
2013	3 244 407	26 661	40 %
2014	3 040 440	22 514	33,6 %
2015	2 391 789	18 890	28,5 %
2016	1 945 430	19 000	28,5 %
2017	2 850 012	12 036	17,6 %
2018	2 553 566	10 308	14,9 %
2019	1 601 777	10 140	14,5 %
2020	1 096 304	9 119	12,9 %

Source : ATIGIP

**ÉVOLUTION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES DÉTENUES
FORMÉES ENTRE 2007 ET 2020**



**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE
DÉTENUS FORMÉS**



**ÉVOLUTION DU NOMBRE TOTAL
D'HEURES DE FORMATION DISPENSÉES**

Source : ATIGIP

Votre Rapporteuse s'alarme de la **chute vertigineuse du nombre de personnes détenues formées et du nombre moyen d'heures de formation par détenu**. Il est inconcevable que nous soyons ainsi passés de plus de 40 % de personnes détenues accédant à une formation professionnelle au début des années 2010 à **moins de 13 % en 2020**. Il est tout aussi incompréhensible que le volume d'heures de formation consacré à chaque stagiaire soit passé de 177 heures en 2009 à **120 heures en 2020**. La formation professionnelle est, indéniablement, une des clefs de la réinsertion des détenus et donc de la lutte contre la récidive. Il est inacceptable que la situation se soit ainsi dégradée.

Certes, une période d'acculturation peut être nécessaire pour permettre aux collectivités territoriales de s'approprier une nouvelle compétence, comme M. François Bonneau, président de la région Centre-Val-de-Loire, l'a indiqué à la commission. Cependant, votre Rapporteur considère que, sept ans après le transfert et après plusieurs conventions venues clarifier le rôle de chacun, il n'est pas tolérable que cette situation perdure. Il convient aujourd'hui de ne plus perdre de temps dans ce domaine et d'inciter plus fortement les régions à assumer cette compétence.

La convention nationale signée entre Régions de France et la DAP se terminant normalement en 2021, pour une durée de quatre ans (2018-2021) entre Régions de France et le directeur de l'administration pénitentiaire, votre Rapporteur suggère d'établir une nouvelle convention nationale sur la formation professionnelle en détention. Compte tenu des insuffisances persistantes mentionnées ci-dessus, cette nouvelle convention doit fixer des objectifs chiffrés.

Proposition n° 37

Établir une nouvelle convention entre la direction de l'administration pénitentiaire et les régions sur la formation professionnelle en détention, définissant pour 2022-2026 les objectifs chiffrés de formation et coordonnant les actions en la matière, afin que la formation professionnelle retrouve son niveau d'avant 2014.

c. Les difficultés actuelles de la formation professionnelle en milieu pénitentiaire

Les chiffres sont révélateurs et, dès 2016, un rapport d'inspection estimait que « *l'offre de formation professionnelle est faible au regard des besoins des publics concernés* »⁽¹⁾. Par ailleurs, « *des difficultés ont été constatées dans la mise en œuvre des actions de formation, notamment leur pérennité et les moyens matériels qui leur sont dévolus* »⁽²⁾.

Depuis 2016, les difficultés sont donc identifiées et les auditions conduites par la commission d'enquête ont révélé qu'elles persistent malgré les efforts mis en œuvre. En sus de la chute vertigineuse du nombre de stagiaires et d'heures de formation, **il semble que les régions n'aient pas pris en main cette nouvelle compétence de la même manière et qu'il existe donc de fortes disparités entre elles dans ce domaine**. Ces disparités se traduisent tout d'abord de manière quantitative et plusieurs associations dénoncent une insuffisance réelle des offres de formation, mais également en termes de qualité. Ainsi, dans certaines régions, certaines formations ont été jugées trop occupationnelles et donc inutiles, tandis que d'autres estiment qu'elles jouent un rôle dans la remobilisation des détenus les plus éloignés de l'emploi.

(1) Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, IGAS, IGSJ, IGF, juillet 2016

(2) CGLPL, Avis relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires, 22 décembre 2016.

M. François Bonneau, président de la région Centre-Val-de-Loire, président de la commission éducation, orientation, formation et emploi de Régions de France, propose plusieurs pistes d'amélioration :

– le développement de l'évaluation des dispositifs de formation et de leur impact sur les personnes formées en établissement pénitentiaire afin de mieux ajuster l'offre de formation à l'avenir ;

– travailler sur les conditions d'accueil des prestataires au sein des établissements pénitentiaires ;

– fluidifier les parcours dedans/dehors ;

– développer l'accès au numérique en formation (supports et ressources pédagogiques numériques...).

Cette dernière proposition d'évolution est particulièrement attendue et sa nécessité a été renforcée par la crise sanitaire : le numérique est nécessaire pour assurer une continuité pédagogique, moderniser l'offre de formation, réduire la fracture numérique pour ce public et enrichir l'offre existante. Le législateur a d'ailleurs inscrit cette nécessité dans la loi en complétant l'article 717-3 du code de procédure pénale qui prévoit que toutes dispositions sont prises, au sein des établissements pénitentiaires, pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale ou une validation des acquis de l'expérience aux personnes incarcérées qui en font la demande ⁽¹⁾. Grâce à l'adoption d'un amendement de votre Rapporteur, il est dorénavant précisé qu'en vue de ces activités et formations, les personnes détenues « *bénéficient de l'accès aux ressources pédagogiques nécessaires, y compris par voie numérique* ». Il conviendra donc de s'assurer que cette disposition législative est bien mise en œuvre à travers des moyens adaptés et suffisants.

Par ailleurs, selon M. Philippe Auvergnon, « *les questions principales paraissent concerner d'une part le lien ou plutôt l'absence souvent de lien entre formations organisées et emplois en détention, d'autre part l'adéquation entre offre régionale et capacités carcérales d'organisation de la formation* ». Un effort semble devoir être fait en termes de coordination des acteurs de la formation professionnelle. Par exemple l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) a vu se réduire le nombre de personnes détenues qu'elle prend en charge (passant d'environ 600 à moins de 250) et explique parfois ne pas être en mesure de répondre aux appels d'offre passés par les régions pour les formations en détention. Sans préjuger des appels d'offre qui peuvent exister, il semble dommage de voir une structure qui avait bien identifié le public spécifique qu'est la population carcérale perdre des occasions de continuer à s'investir dans ce domaine.

(1) Nouvelle rédaction issue de l'article 19 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

Pour répondre à ce besoin de coordination, et afin de renforcer la cohérence de l'offre d'activités au sein d'un établissement ou d'un territoire, la DAP a déployé des moyens pour créer 40 postes de coordonnateurs d'activités, entre fin 2019 et le 1^{er} trimestre 2021. Leurs actions devraient permettre de donner une meilleure visibilité à l'offre d'activités possible, et de renforcer les liens avec les acteurs susceptibles d'organiser ces interventions en détention.

Par ailleurs, l'ATIGIP a la responsabilité de définir une stratégie nationale en matière de formation professionnelle. Son directeur a précisé que l'agence entend développer l'offre de formations et créer une synergie plus grande entre les activités de travail et de formation en détention. Votre Rapporteur juge adapté ce rôle de l'ATIGIP en matière de formation professionnelle ; elle appelle toutefois à publier un plan d'actions précis dans ce domaine, qui soit accessible à tous les acteurs, et à créer, sans doute dans le cadre de l'agence, une forme de point de rencontre des acteurs impliqués dans la formation professionnelle en détention.

Proposition n° 38

En s'appuyant sur le rôle national de l'ATIGIP, renforcer le pilotage de la formation professionnelle en détention par la publication d'un plan d'actions précis et la création d'un point de rencontre des acteurs impliqués dans ce domaine.

En outre, une expérimentation est en cours pour développer l'apprentissage en détention. Cette nouvelle possibilité sera un élément supplémentaire pour construire le parcours de réinsertion des personnes détenues et contribue à rapprocher la prison du droit commun.

L'apprentissage en détention

L'article 12 de la loi pour choisir son avenir professionnel ⁽¹⁾ dispose que, à partir du 1^{er} janvier 2020 et pour une durée de trois ans, les actions de formation par apprentissage mentionnées à l'article L. 6313-6 du code du travail peuvent être mises en œuvre à titre expérimental dans des établissements pénitentiaires. Cette expérimentation vise à permettre à des détenus âgés au plus de 29 ans révolus d'obtenir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle.

Cette mesure devrait concerner les détenus exécutant des peines de moyenne et de longue durée en vue de favoriser leur réinsertion sur le marché du travail et compléter les différentes possibilités qui s'offrent aujourd'hui aux personnes détenues (orientation et formation professionnelle, insertion par l'activité économique, travail d'intérêt général, ateliers de production) en leur permettant notamment l'acquisition d'une qualification.

L'application du titre II du livre II de la sixième partie relative au contrat d'apprentissage du code du travail est écartée par la rédaction retenue pour permettre une adaptation du cadre juridique à la spécificité de la situation des détenus. Les conditions pratiques de ces actions relèvent des dispositions prévues au premier alinéa de l'article 33 de loi pénitentiaire de 2009 prévoyant l'établissement d'un acte d'engagement et devront donc être adaptées pour tenir compte des évolutions prévues par le présent projet de loi. Il est également prévu que le Gouvernement transmettra un rapport d'évaluation au Parlement trois mois avant le terme de cette expérimentation dont les conditions précises de mise en œuvre sont renvoyées à un décret en Conseil d'État qui a été pris le 26 décembre 2018 ⁽²⁾.

Cette expérimentation dont la mise en œuvre aurait été retardée et limitée par la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a été prolongée par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire ⁽³⁾.

(1) Article 12 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(2) Décret n° 2019-1463 du 26 décembre 2019 relatif à l'expérimentation des actions de formation par apprentissage dans les établissements pénitentiaires.

(3) Article 23 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

C. DÉVELOPPER LES AUTRES ACTIVITÉS AU SEIN DE LA DÉTENTION EN LIEN AVEC LA CITE

Le temps de détention n'a pas vocation à se résumer à l'enfermement de la personne détenue dans une cellule. Ce temps ne peut être utile que si l'on propose concrètement aux détenus des activités – travail, enseignement et formation – mais également des activités de tout ordre : sportives, culturelles, culturelles, etc. L'accès au culte participe également de la vie en détention. Toutes ces activités luttent contre l'oisiveté, ce qui est déjà un bien en soi, mais elles ne sont pas qu'occupationnelles. Elles contribuent chacune sur des aspects spécifiques à la réinsertion et sont en cela complémentaires avec le travail, l'enseignement et la formation. Votre Rapporteur estime donc que la prison doit garantir l'accès aux différentes activités et que nous devons pour cela nous fixer un objectif de temps « hors cellule ».

1. Les activités sportives et socio-culturelles

Le nombre d'heures d'activités (enseignement, formation professionnelle et activités de travail compris) proposées aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires s'élevait en moyenne à :

– 6 heures et 34 minutes, par personne détenue et par jour en 2017 ;

– 5 heures et 46 minutes, par personne détenue et par jour en 2018 ;

– 4 heures et 39 minutes, par personne détenue et par jour en 2019 ;

– 4 heures et 11 minutes, par personne détenue et par jour en 2020.

Selon l'administration pénitentiaire, l'offre d'activités apparaît en baisse depuis 2017, mais cela s'expliquerait par un recalibrage de l'offre d'enseignement pour mieux correspondre à la réalité (mélange de l'offre des mineurs et majeurs en maison d'arrêt par exemple). En 2020, l'offre d'activités a baissé en raison de la suspension des activités collectives lors des confinements résultant de la crise sanitaire.

Votre Rapporteuse alerte toutefois sur cette baisse ; si la crise sanitaire a sans aucun doute eu un impact négatif sur le volume des activités en 2020, il convient de demeurer extrêmement vigilant et de fournir les efforts nécessaires pour en développer l'offre. L'insuffisance des activités est souvent critiquée et elle pèse sans aucun doute sur les capacités de prise en charge des personnes détenues et sur leurs trajectoires de réinsertion. Lors de son audition, Mme Prune Missoffe, responsable analyses et plaidoyer de l'OIP, dénonce « *une pénurie d'activités en détention qui ne permet pas de répondre à la demande de prise en charge* ».

En outre, ces taux moyens cachent des disparités importantes entre les établissements pénitentiaires. En particulier, les établissements les plus surpeuplés ne peuvent souvent offrir qu'un nombre très restreint d'activités. Selon l'OIP, « *les personnes sous main de justice en maison d'arrêt passent vingt-deux à vingt-trois heures par jour dans des cellules de neuf mètres carrés partagées par deux voire trois détenus* ».

Pourtant, selon les règles pénitentiaires européennes, le régime prévu pour tous les détenus doit offrir un programme d'activités équilibré et le CPT a indiqué que les diverses activités auxquelles participent les détenus doivent les occuper en dehors de leur cellule au moins huit heures par jour.

Proposition n° 39

Inscrire dans la loi un objectif de temps « hors cellule », par exemple de huit heures par jour.
Poursuivre le développement et la diversification des activités en détention.
Prévoir des financements spécifiques, visibles dans le budget de l'administration pénitentiaire, pour la mise en œuvre des activités.

Le sport conserve une place particulière en détention. L'administration y est spécialement impliquée puisqu'elle forme et rémunère des moniteurs de sports pénitentiaires, spécialement formés pour l'intervention en milieu carcéral. Ceux-ci ont pour mission « *d'organiser, d'encadrer et d'animer les séances de sport des personnes détenues, d'assurer la sécurité et la sûreté de la détention et des personnes, de contribuer à la mission de réinsertion et de prévention de la récidive, de concevoir et de porter des projets collectifs ou individuels relatifs au sport. Ils peuvent, en fonction de leur qualification, participer à la formation, initiale et continue, des moniteurs de sport pénitentiaires* » ⁽¹⁾.

(1) Article 26 de l'arrêté du 22 mai 2014 portant règlement d'emploi des fonctions spécialisées exercées par les personnels pénitentiaires.

L'exemple du sport au sein de la DISP d'Île-de-France

Au sein de la DISP d'Île-de-France, 54 des 60 postes théoriques de moniteurs de sport sont actuellement pourvus, par 23 personnels titulaires et 31 contractuels. Pour animer, coordonner et organiser des événements sportifs, ils travaillent avec le CROS – comité régional olympique et sportif – d'Île-de-France et l'Union régionale sportive Léo-Lagrange. Ces partenariats permettent de travailler avec des fédérations, des comités, voire des sportifs de haut niveau, mais plus traditionnellement avec des professionnels capables d'intervenir auprès des personnes détenues.

En 2019 (dernière année de référence hors COVID) la politique sportive en Île-de-France a permis de réaliser 4 571 heures sur l'ensemble des établissements contre 4 094 heures en 2017 soit une augmentation de 11,6 %. Cela représente 6 550 personnes détenues ayant eu une activité sportive en 2019. Toutefois, la surpopulation dans les établissements franciliens freine le développement de l'activité sportive par la limitation des espaces sportif et des temps dédiés au sport.

Il ne demeure pas moins qu'au-delà de cet aspect quantitatif, la DISP de Paris vise la diversification de l'offre sportive au moyen :

– de permissions de sortir qui permettent aux personnes détenues d'entretenir leur lien avec l'extérieur dans le cadre d'un projet sportif particulier, comme « la Course du Cœur », événement sportif et solidaire, qui vise la sensibilisation du grand public au don d'organes. En 2019, quatre personnes détenues et six personnels pénitentiaires y ont participé.

– de nombreuses transversalités associées au sport (sport/travail, sport/santé, sport/culture ou encore sport/écologie) qui viennent enrichir les projets sportifs déjà proposés par la coordination. Ainsi, des formations en arbitrages contribuent à lutter contre la violence dans le sport ; un projet avec la mission de lutte contre les conduites addictives (MILDECA) vise à réduire les conduites addictives ; une permission de sortir à vélo sensibilise à l'écologie en permettant de ramasser les déchets présents sur le chemin balisé à cette occasion ou encore des journées « Sentez-vous Sport », opération nationale de promotion du sport pour inviter la pratique sportive.

– du maintien de l'activité sportive lors de la pandémie covid 19, en utilisant le canal vidéo interne ou la distribution de livrets afin de proposer des séances de sport dématérialisées pour pallier au manque d'activité et lutter contre la sédentarisation.

Source : DISP Île-de-France

Votre Rapporteur salue les nombreuses initiatives évoquées en audition ou découvertes sur le terrain lors des déplacements. Elle juge particulièrement pertinents les projets qui permettent d'ouvrir la prison vers l'extérieur, soit en autorisant les personnes détenues à participer à certaines activités, comme la « Course du Cœur » mentionnée ci-dessus, soit en accueillant des professionnels, par exemple des sportifs de haut niveau ou des cuisiniers gastronomiques, au sein des établissements. De telles initiatives contribuent à améliorer l'image du monde carcéral et à réintégrer la prison dans la cité. Dans le même sens, votre Rapporteur propose de développer des partenariats entre établissements pénitentiaires et fédérations sportives afin de favoriser l'organisation d'événements sportifs associant des détenus. Cela faciliterait et encouragerait des initiatives – qui ont déjà été expérimentées dans certains établissements – permettant de créer des équipes

mixtes associant détenus et habitants de la ville, ou d'autoriser les détenus à participer à certains tournois.

Proposition n° 40

Développer des partenariats entre établissements pénitentiaires et fédérations sportives afin de favoriser l'organisation d'événements associant les personnes détenues.

Lors de son audition, M. Vincent Saint-Charles, référent chargé du développement de la politique sportive à la DISP d'Île-de-France, a insisté sur l'évolution de la pratique sportive en détention au cours des 15 dernières années, notamment parce qu'elle est conçue de manière plus transversale : « *on peut tout aussi bien évoquer le sport-formation, grâce aux formations dispensées par les fédérations, le sport-santé, qui s'intéresse au bien-être, et le sport-culture qu'illustre par exemple la Fête de la nature, où nous avons mêlé sport et culture le temps d'un événement* ». Votre Rapporteur salue cette évolution, qui tout en conservant au sport une place importante en détention, s'est détachée de son caractère purement occupationnel. Grâce aux référents sport des DISP qui ont mis en œuvre sa diversification et sa transversalité, les activités sportives apportent des bénéfices immédiats sur la vie en détention et jouent un rôle plus important dans la réinsertion.

2. Le développement de nouvelles activités

Malgré les disparités qui peuvent exister et l'insuffisant développement des activités dans certains établissements, votre Rapporteur tient à souligner que d'importants efforts sont faits pour proposer des activités variées aux personnes détenues. Les déplacements réalisés sur le terrain par la commission d'enquête ont permis de constater que des lieux sont bien dédiés spécifiquement aux activités (bibliothèque, médiathèque, salle de sport, terrain de sport extérieur, etc.) et que de nombreuses associations proposent des activités toujours plus variées.

À la prison de Paris-La Santé, comme dans de nombreux autres établissements en France, une activité potager est développée dans certaines des cours de promenade. Grâce au suivi d'une association, les détenus peuvent ainsi jardiner, planter, récolter ; ils s'investissent ainsi dans une activité qui, en région parisienne, change souvent de leur quotidien, et qui permet à la fois d'embellir leur environnement et de cultiver des produits pour tous.

L'association Ariana par exemple propose depuis 2016 une action destinée aux jeunes sous main de justice intitulée « Mix'art Libre d'être responsable » qui bénéficie du soutien de partenaires institutionnels publics et privés. Depuis 2018, l'association a conclu des conventions pluriannuelles avec la direction de l'administration pénitentiaire concernant ses actions en direction des mineurs et jeunes majeurs de 18 à 25 ans incarcérés. Intervenant dans quatorze établissements pour l'année 2020-2021, cette association propose des ateliers sur la pratique participative du *street art* ou de la bande dessinée. Un groupe de participants est

accompagné dans l'appropriation de techniques artistiques par des intervenants artistiques de *street art* ou de bande dessinée, et réalisent eux-mêmes des productions participatives sur des sujets citoyens. Ces projets sont co-construits en concertation avec les personnels de détention. Pour les mineurs, les activités sont réalisées en lien avec la PJJ ou l'unité locale d'enseignement ; pour les jeunes majeurs, les inscriptions se font la plupart du temps, sur la base du volontariat, auprès du responsable local d'enseignement ou du référent culture du SPIP. Au-delà de l'intérêt propre à chacun pour les activités proposées dans ce cadre, M. Arnaud Lavaud, secrétaire général de l'association Ariana, explique que la rencontre avec les intervenants semble aider les jeunes incarcérés à « *développer leur esprit critique, à réaliser un projet de bout en bout sur une période donnée et leur apprend à travailler en groupe pour atteindre un résultat positif* ».

Certaines associations développent également des activités de médiation animale dans les établissements pénitentiaires. L'association Evi'dence intervient dans quatre établissements pénitentiaires de la région Grand Est. Appelée à intervenir dans l'établissement de Metz en 2008, après le suicide successif de deux mineurs, la prévention du suicide a constitué le premier objectif de l'association. Selon sa présidente, Mme Patricia Arnoux, la médiation animale a des effets immédiats, car elle facilite l'interaction entre les personnes présentes, installant ainsi plus rapidement un lien de confiance, et elle amène apaisement et libération de la parole. On note notamment moins de passage en quartier disciplinaire. Pour elle, la tâche des intervenants consiste « *à accompagner ces personnes vers une reconstruction globale, vers la résilience, voire un désistement, en développant leurs propres capacités émotionnelles, sociales et communicatives. L'animal est un partenaire exceptionnel qui joue alors le rôle de facilitateur, favorisant l'établissement d'un lien de confiance qu'il n'est pas toujours facile de mettre en place avec des personnes fragilisées* ».

Dans le même domaine, l'association Equus propose une médiation équine à la maison centrale de Poissy et dans l'EPM de Porcheville, ainsi qu'une médiation canine à la maison d'arrêt pour femmes de Versailles. Pour sa fondatrice Mme Valérie Pradalié, les activités organisées avec les animaux jouent un rôle émotionnel important, en ce qu'elles permettent « *un travail de conscientisation de l'émotion afin que cette personne l'accepte et soit en mesure de la gérer pour pouvoir à terme reprendre le contrôle et éviter les passages à l'acte* ».

Sans que la commission ait eu le temps de les auditionner, il faut aussi saluer les venues en détention des grands chefs étoilés comme MM. Jean-Yves Schillinger, Michel Portos ou encore Yves Morvant, sans oublier bien sûr M. Thierry Marx (qui incarne un véritable rôle-modèle ayant eu lui-même par le passé affaire à la délinquance). Que ces opérations soient ponctuelles pour un simple moment de gourmandise ou qu'elles s'inscrivent dans la durée avec un objectif professionnel, elles ont toutes le mérite de faire entrer l'enjeu de l'alimentation au cœur de la détention. On sait par ailleurs que bon nombre de détenus préfèrent cantiner et cuisiner dans leurs cellules plutôt que d'attendre un repas collectif, parfois servi froid et que de ce fait, leur alimentation peut rapidement devenir carencée.

Ces différents ateliers, qui ne sont que des exemples de ce qui peut être proposé par les associations, montrent la qualité et la diversité des activités qui se sont développées au cours des dernières années au sein des établissements pénitentiaires. Bien sûr, elles sont de nature locale et sont donc nécessairement différentes selon les territoires, mais elles soulignent dans tous les cas le travail extraordinaire des associations et l'engagement, souvent volontariste, des personnels des établissements. Faire entrer les animaux entre les murs de la prison n'avait rien d'une évidence – surtout lorsqu'il s'agit d'installer des boxes pour des chevaux comme à la maison centrale de Poissy – et votre Rapporteur tient à saluer les efforts fournis dans ce domaine.

Développer des activités innovantes et permettre aux détenus de sortir de la routine de la détention, participe aussi d'un changement de regard sur la prison, son rôle et sa place dans notre société. Dans la perspective d'un temps « hors cellule » d'au moins huit heures, comme recommandé ci-avant, le développement des activités est fondamental. Pour cela, votre Rapporteur recommande de tisser davantage de liens avec les associations présentes sur le territoire.

Proposition n° 41

Développer et diversifier les activités en détention, notamment en :

- construisant avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation un référentiel listant les associations du territoire, y compris celles qui ne sont pas initialement tournées vers l'univers carcéral ;
- développant les liens avec ces différentes associations, par exemple grâce à un forum annuel des associations au sein de l'établissement pénitentiaire.

3. Une liberté de culte assurée malgré des problèmes de recrutement et des locaux souvent peu adaptés

La place de la religion en détention ne doit pas être résumée à la question de la lutte contre la radicalisation violente – évoquée ci-avant dans le présent rapport. La pratique de la religion est en réalité une question de respect des droits fondamentaux des personnes détenues : l'exécution d'une peine privative de liberté ne doit jamais priver la personne concernée de sa liberté d'exercer le culte de son choix. L'article 26 de la loi pénitentiaire de 2009 dispose d'ailleurs : « *Les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement* ».

Notre collègue Bruno Questel, actuellement en charge d'une mission sur l'aumônerie pénitentiaire présentait dans un précédent rapport le fonctionnement de la pratique religieuse et les obligations à la charge de l'administration en la matière.

« *La première des obligations à la charge de l'administration pénitentiaire est d'agréer les intervenants d'aumônerie habilités à intervenir auprès des*

personnes détenues ⁽¹⁾, sans exiger un nombre minimum de personnes détenues susceptibles de recourir à leur assistance spirituelle : l'administration pénitentiaire doit donc satisfaire aux demandes d'assistance spirituelle par l'agrément d'aumôniers dès la première demande ⁽²⁾.

« L'agrément est délivré au terme d'une procédure, fixée par une circulaire du 20 septembre 2012 ⁽³⁾, permettant de s'assurer de la compatibilité de la personne avec une intervention en prison sans substitution à l'autorité religieuse dans l'examen de l'opportunité des candidatures.

« Les aumôneries sont structurées en trois niveaux – national, régional et local – dont les titulaires font l'objet d'un agrément sans limitation de durée, délivré par le directeur interrégional compétent ⁽⁴⁾, après enquête préfectorale et, dans le cas de l'aumônier national, l'avis du directeur de l'administration pénitentiaire et du bureau central des cultes du ministère de l'intérieur et, dans le cas des aumôniers régionaux ou locaux, sur proposition ou après approbation de l'aumônier national du culte concerné. Les auxiliaires bénévoles d'aumônerie, chargés d'assister les aumôniers, sont agréés de la même façon qu'eux mais pour une durée limitée de deux ans renouvelables.

« Les aumôniers peuvent être indemnisés ou bénévoles, l'importance du bénévolat – prédominant dans le culte catholique ou protestant et chez les Témoins de Jéhovah – dépendant de l'organisation du culte. [...]

« À ce jour, sept aumôneries ont été agréées : l'aumônerie catholique, la plus ancienne, l'aumônerie protestante depuis 1945, l'aumônerie israélite, l'aumônerie musulmane à partir de 2006, l'aumônerie orthodoxe depuis 2010, l'aumônerie bouddhiste, installée en 2012 et l'aumônerie du culte des Témoins de Jéhovah, depuis 2015. Ces aumôneries comptent des effectifs variables qui sont le reflet du caractère plus ou moins ancien de leur existence. »

La commission d'enquête a rencontré les aumôniers nationaux de chacune de ces sept aumôneries. Rappelant l'importance de l'apport d'une dimension spirituelle en détention, ils ont souligné plusieurs difficultés :

– une grande disparité entre les établissements s'agissant des conditions matérielles, certains ne disposant pas d'un espace adapté au recueillement religieux et respectueux de la confidentialité ;

(1) Articles R. 57-9-4 et D. 439 du code de procédure pénale.

(2) CE, 6 octobre 2013, Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ m. n...et autres, n^{os} 351115, 351116, 351152, 351153, 351220, 354484, 354485, 354507 et 354508.

(3) Circulaire JUSK1240021C du 20 septembre 2012 relative à l'agrément des aumôniers rémunérés ou bénévoles, des auxiliaires bénévoles d'aumônerie des établissements pénitentiaires et des accompagnants occasionnels d'aumônerie.

(4) Selon la domiciliation de l'aumônier dans le cas de l'aumônier national ou en fonction de la région concernée pour les aumôniers régionaux ou locaux.

– des difficultés d'accès dans certains établissements (délais très longs pour rencontrer les personnes détenues) et, parfois, des difficultés dans la relation avec certains personnels pénitentiaires qui semblent avoir une mauvaise connaissance du rôle des aumôniers ;

– un manque d'information des personnes détenues au sujet de l'accès au culte en détention ;

– des délais parfois trop long pour les procédures d'agrément ;

– des difficultés de recrutement pour certaines aumôneries.

Ils ont également mis en avant l'absence de statut des aumôniers pénitentiaires, soulignant qu'en découlaient plusieurs difficultés. Votre Rapporteur considère que cette question mérite d'être approfondie. Le rapport de Bruno Questel portant spécifiquement sur ce sujet étant en cours, la commission d'enquête n'a toutefois pas souhaité proposer de recommandation spécifique.

Votre Rapporteur remarque que les difficultés d'accès ont été évoquées à plusieurs reprises au cours des auditions, car elles compliquent aussi bien le développement du travail que la mise en place de certaines activités ou la libre pratique culturelle. Les lieux de détention se caractérisent bien sûr par des contraintes sécuritaires qui leur sont propres et leur accès est, par essence, contrôlé. Toutefois, elle considère essentiel, si l'on veut concrètement faire entrer la ville dans la prison, de fluidifier cette circulation des intervenants extérieurs. Pour construire des liens plus solides, mais aussi plus fluides, entre la prison et la cité, il pourrait par exemple être envisagé de mettre en place un agrément « visiteur de confiance » qui permet un accès à l'établissement sur des horaires élargis et selon des modalités simplifiées.

Proposition n° 42

Mettre en place un agrément « visiteur de confiance » permettant aux intervenants réguliers – en particulier les aumôniers, les employeurs, les formateurs et les acteurs associatifs – de bénéficier d'un accès à l'établissement pénitentiaire sur des horaires élargis et selon des modalités simplifiées.

*

* *

III. RÉINSÉRER LES PERSONNES DÉTENUES : UN OBJECTIF DEVENU CENTRAL DANS LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE

Les deux principales missions de l'administration pénitentiaire sont de mettre en œuvre l'exécution des condamnations pénales en prenant en charge les personnes incarcérées en milieu fermé ou suivies en milieu ouvert, d'une part, et d'assurer l'individualisation des peines et la réinsertion sociale afin d'éviter la récidive.

Comme l'explique M. Laurent Ridel, directeur de l'administration pénitentiaire, « *concernant sa capacité à assurer la neutralisation de certaines personnes hors de la société, l'administration pénitentiaire française est l'une des administrations les plus sécurisées d'Europe : nous avons un nombre extrêmement faible d'évasions, de mutineries et d'homicides en détention, malgré la violence caractéristique de ce milieu* ». En effet, au cours de ses travaux, la commission d'enquête a constaté que l'administration pénitentiaire s'acquittait, avec professionnalisme, de l'exécution des peines et de la mise à l'écart des condamnés. Aussi s'est-elle plus particulièrement penchée sur la mission de réinsertion, un objectif devenu central au cours des dernières années.

La montée en puissance de l'objectif de réinsertion dans les missions de l'administration pénitentiaire en deux décennies est indéniable. Depuis 1999, date de leur création, les SPIP ont vu leur budget en constante hausse, comme le rappelle lors de son audition, Laurent Ridel, directeur de l'administration pénitentiaire, « *le budget consacré aux actions de réinsertion est lui passé de 69 millions d'euros en 2016 à 95 millions d'euros en 2021* ».

La réinsertion n'a rien d'une mission facile. M. Jean-François Beynel, chef de l'IGJ, rappelle que l'administration pénitentiaire accueille les personnes ayant « *échoué dans leur parcours professionnel ou dans leur parcours personnel, que leur échec soit dû à des problématiques de positionnement social ou d'insertion, voire à d'autres difficultés, qui peuvent être médicales, psychiatriques ou psychologiques* ». Or, en dépit de ces difficultés, l'administration pénitentiaire doit les accueillir et les prendre en charge, mais également les préparer à leur remise en liberté en préparant leur réinsertion dans notre société. Il souligne qu'aucun autre service public n'a une telle obligation de résultat.

Sur le volet sécuritaire, la société attend de la prison qu'elle remplisse une obligation de résultat. Cependant votre Rapporteure estime essentiel que, sur le volet de la réinsertion, elle lui reconnaisse une obligation de moyens. On ne peut pas demander « *à l'administration pénitentiaire de réussir là où l'ensemble des acteurs – la famille, l'école, les politiques sociales, etc. – ont échoué* » insiste Laurent Ridel. Ainsi ce dernier précise « *que le taux de récidive est de 40 % dans les cinq ans suivant la sortie de détention. Cela signifie que près de 6 détenus sur 10 ne reviennent pas en prison, ce qui n'est pas un chiffre négligeable* ». Pour votre Rapporteure, nous pouvons donc collectivement saluer ce chiffre et le travail de ceux qui y participent.

Ce chiffre démontre aussi une marge de progression importante, à commencer par celle des moyens alloués à l'accomplissement de cette mission de lutte contre la récidive.

Il suffit pourtant de considérer la différence d'effectifs entre le personnel de surveillance et le personnel des SPIP pour comprendre que ces deux missions n'ont pas la même histoire. Depuis vingt ans, la montée en puissance des SPIP, mais aussi l'inclusion toujours plus grande des personnels de surveillance dans la mission de

réinsertion, sont indéniables. La mission de réinsertion est de plus en plus au cœur du travail de l'administration pénitentiaire et de ses agents. D'ailleurs, M. Laurent Ridet rappelle que « *le budget consacré aux actions de réinsertion est lui passé de 69 millions d'euros en 2016 à 95 millions d'euros en 2021* ».

Si cette dynamique est bien enclenchée, la mission de réinsertion doit encore être développée, car elle constitue un des rôles clefs de la prison. Cette mission doit en outre être mieux connue et mieux reconnue.

La prison incarne une partie de notre société et de certains parcours de vie. Tant qu'elle sera perçue comme un lieu d'exil devant être maintenu le plus loin possible du reste des institutions, elle peinera à garantir les droits des personnes détenues et ne parviendra pas à mettre en œuvre de véritable protocole de réinsertion. Dans cette perspective, nous devons changer notre façon de concevoir le temps carcéral et réintégrer la prison dans notre société, recréer des liens entre nos concitoyens et accepter cette part d'ombre de la vie. Préparer la sortie est une priorité, dès le commencement de la peine, voire avant le prononcé du jugement : c'est un enjeu crucial pour la société en matière de lutte contre la récidive et pour le détenu en matière de réinsertion, qui se traduit sur divers plans, notamment la santé, le logement et l'activité professionnelle, dont aucun ne doit être négligé.

A. L'ACCROISSEMENT DE LA MISSION DE RÉINSERTION DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE

Comme cela a été développé en première partie du présent rapport, les SPIP sont des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et assurent le suivi et l'accompagnement des personnes placées sous main de justice en milieu fermé ou ouvert. Ces services sont aujourd'hui au nombre de 103 en métropole et en outre-mer. Ces dernières années ont été marquées par leur montée en effectifs et en compétences ; les SPIP sont aujourd'hui un acteur incontournable de la réinsertion. Ils font ainsi le lien entre le milieu fermé et le milieu ouvert, ils travaillent les parcours vers la sortie et entretiennent les liens avec les différents partenaires impliqués. L'accroissement de la mission de réinsertion de la politique pénitentiaire est donc d'ores et déjà une réalité qui ne doit cesser de s'amplifier.

1. Certaines structures pénitentiaires spécialement conçues pour la réinsertion

a. Les centres ou quartiers de semi-liberté

Les centres ou quartiers de semi-liberté hébergent des personnes condamnées admises au régime du placement extérieur ou de la semi-liberté. La personne condamnée détenue peut s'absenter de l'établissement durant la journée pour exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation, bénéficier d'un traitement médical ou s'investir dans tout autre projet d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive. Les horaires d'incarcération sont fixés par le JAP.

À ce jour, il existe quarante et un centres ou quartiers de semi-liberté. Il serait utile de développer encore ces structures intermédiaires qui présentent une véritable utilité en termes de parcours de réinsertion et pourraient être plus souvent une étape de l'exécution de la peine. Cela suppose d'accroître leur nombre.

Proposition n° 43

Accroître le nombre de places en centres ou quartiers de semi-liberté et développer les passages dans ces structures dans le parcours d'exécution de la peine.

b. Les centres ou quartiers pour peines aménagées

Les centres ou quartiers pour peines aménagées peuvent recevoir les personnes condamnées bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur, ainsi que les personnes condamnées dont le reliquat de peine est inférieur à un an, afin de leur permettre de concrétiser un projet de réinsertion. Les horaires sont aménagés pour prendre en compte la diversité des situations pénales des personnes détenues. Ces dernières bénéficient d'une forme d'autonomie, possédant notamment une clé ou carte d'accès à sa cellule. La personne détenue circule donc librement au sein de la structure.

Ces centres ou quartiers étaient jusqu'alors au nombre de huit ; ils vont progressivement être transformés en structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), c'est d'ores et déjà le cas pour quatre d'entre eux : Marseille, Poitiers, Longuenesse et Bordeaux. Cette évolution permettra, à n'en pas douter, une meilleure lisibilité des dispositifs et une montée en puissance de ces structures intermédiaires qui permettent de mieux faire le lien entre la prison et la ville.

c. Les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS)

Les SAS sont des structures de petite taille visant à favoriser l'autonomisation et la responsabilisation des personnes détenues et permettant un accompagnement individualisé. Constituant des structures pénitentiaires intermédiaires entre milieu fermé et milieu ouvert, les SAS ont pour objectif d'assurer une meilleure réinsertion et de prévenir la récidive.

Le plan pénitentiaire présenté en septembre 2018, par Mme Nicole Belloubet, alors garde des sceaux, prévoyait parmi les 15 000 nouvelles places de prison la création de 2 070 places dans seize SAS.

Ces seize structures seront construites en annexe d'établissements pénitentiaires existants ou *ex nihilo*. La programmation est la suivante :

– les SAS d'Orléans (120 places), Montpellier (150 places), Caen (90 places) et Le Mans (90 places) seront livrés en 2022 ;

– les SAS d'Osny (180 places), de Meaux (180 places), de Valence (120 places) et de Noisy-Le-Grand (120 places) seront livrées en 2022/2023 ;

– les SAS de Colmar (120 places), de Toulon (180 places), d’Avignon (120 places) et de Lille (120 places) seront livrées en 2023 ;

– les SAS du Rhône (90 places), de Ducos (120 places), de Grenoble métropole (120 places) et du Val-de-Marne (150 places) seront livrés en 2024.

En conformité avec les dispositions de la loi de programmation et de réforme pour la justice, le Gouvernement a remis au Parlement un rapport d’exécution concernant les SAS. Selon les informations de ce rapport, pour ces opérations immobilières, au 31 décembre 2020, l’acquisition des terrains était maîtrisée pour 76 % des places, le programme validé pour 80 % des places, le choix du groupement réalisé pour 75 % des places. À la fin de l’année 2021, les travaux étaient lancés pour les SAS de Caen, Le Mans, Montpellier, Orléans, Avignon, Valence, Osny et Meaux. Ces projets sont développés de préférence en milieu urbain, pour faciliter la réinsertion, avec l’intervention d’association, de services de l’État, ou encore de Pôle emploi, de manière à mieux préparer la sortie.

En complément de ces seize structures, huit quartiers ou centres pour peine aménagée seront transformés en SAS entre 2020 et 2022. D’ores et déjà, deux SAS ont été mises en service à Marseille, au sein de l’ancienne maison d’arrêt des femmes des Baumettes et à Poitiers.

Ces structures ont vocation à accueillir les personnes condamnées dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans, écrouées principalement en maison d’arrêt, selon une orientation établie après analyse du SPIP et de l’établissement pénitentiaire. Les SAS devraient ainsi permettre de désencombrer certaines maisons d’arrêt. _

Dans certains cas, ces structures permettront ainsi de limiter le passage en maison d’arrêt, souvent très déstructurant. La présidente de la commission des lois a précisé que *« l’orientation vers les SAS a lieu directement après le passage par le quartier des arrivants »*. Concernant les détenus ayant effectué des peines d’un ou deux ans, *« une période de quelques mois en SAS leur permettra d’effectuer les démarches que j’évoquais, de façon à mieux préparer leur sortie »*.

Enfin, *« ces structures présentent un autre avantage : leur coût pour les finances publiques est moindre. En effet, la construction de places en maison d’arrêt, en centre de détention ou en maison centrale est extrêmement onéreuse – jusqu’à 350 000 euros pour une place en maison centrale. Une place en SAS, quant à elle, ne coûte que 100 000 à 120 000 euros. La différence n’est pas négligeable »* souligne la présidente de la commission des lois Mme Yaël Braun-Pivet.

Le programme de prise en charge en SAS comprend des interventions individuelles et collectives, adaptées aux besoins de chaque personne condamnée. De plus, la mise en place de plateformes d’accès aux divers dispositifs de droit commun, pilotées par le SPIP, permettra de favoriser la réinsertion des personnes

détenues en solidifiant le lien dedans-dehors et en facilitant l'octroi d'aménagements de peine ou de libérations sous contrainte.

« *La mise en place des SAS, en remplacement des anciens QPA – quartiers pour peines aménagées – et en complément des centres de semi-liberté, permet de penser la sortie de prison en créant des endroits appropriés, tournés vers la préparation et la réinsertion* », estime Mme Flore Dionisio, membre de la coordination nationale de la CGT insertion et probation.

Votre Rapporteur considère que le développement des SAS et la place qui leur est accordée dans le programme immobilier vont dans le bon sens. Pour s'adapter aux besoins de chacun et rendre plus utile le temps de la peine, il convient en effet de diversifier les structures de prise en charge et de développer les places davantage orientées vers la réinsertion. Elle salue donc le développement de ces nouvelles structures et appelle à pérenniser cette dynamique.

2. Gagner en efficacité et adapter la prise en charge aux besoins des détenus

a. Professionnaliser les greffes pénitentiaires

L'administration pénitentiaire a engagé une réflexion autour de la **professionnalisation et de la reconnaissance du greffe pénitentiaire**.

Ce service est actuellement confié à des personnels d'origines professionnelles diverses (personnels de surveillance, personnels administratifs, contractuels, *etc.*). Il n'existe pas de corps de greffier pénitentiaire et ces personnels ne bénéficient donc pas de formation initiale spécifique, alors qu'ils doivent être polyvalents sur la gestion pénale de la personne détenue (détention provisoire, exécution et application des peines). À la complexité de l'ensemble de ces missions s'ajoute le risque pour ces agents de voir engager leur responsabilité pénale ou administrative⁽¹⁾. Un programme, nommé « Quali'Greffes » et associant notamment la DAP, les DISP et l'ENAP, a été créé pour répondre à ces problèmes de terrain et traiter l'ensemble des questions afférentes (juridique, statutaire, indemnitaire, managériale, pédagogique, documentaire, ergonomique, immobilière et informatique). Au-delà d'un ajustement de ratio, une réflexion est engagée sur l'opportunité de créer une filière de greffiers pénitentiaires interconnectée à la profession de greffiers judiciaires. Un travail collaboratif est également engagé, dans le cadre des États généraux de la justice, concernant la création d'un statut et l'identification des greffes pénitentiaires au sein de l'administration pénitentiaire et des autorités judiciaires (recrutement spécifique, fidélisation, évolution, sécurisation des procédures, formation commune avec les greffiers judiciaires, rapprochement de l'ENAP et de l'École nationale des greffes...).

La Conférence nationale des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (CNDPIP) a souligné la pertinence de cette démarche qui, selon

(1) Articles 725 du code de procédure pénale et articles 432-5 et 432-6 du code pénal.

M. Edouard Foucaud, devrait permettre « *une valorisation du travail effectif et une évolution statutaire des personnels administratifs, qui ne sont souvent pas assez reconnus, et présente également un intérêt en matière d'exécution des peines et leur efficacité. Plus nos greffes seront performants, plus nous aurons la capacité de prendre en charge rapidement les peines en provenance du service des exécutions des peines des tribunaux* ». Lors de leur déplacement à Fresnes, les membres de la commission d'enquête ont pu constater la place importante du greffe pénitentiaire dans le traitement des dossiers des détenus. Ces agents sont un maillon essentiel de la chaîne pénale, tant pour le respect des droits fondamentaux des personnes détenues que pour la sauvegarde de l'ordre public. Une telle professionnalisation des greffes pénitentiaires semble incontournable et votre Rapporteur salue la démarche engagée.

b. Fluidifier les transfèrements

La politique de transfèrement participe de la bonne gestion des établissements pénitentiaires. Plusieurs difficultés ont toutefois été soulignées au cours des auditions.

En particulier, les délais semblent très aléatoires. Selon plusieurs avocats auditionnés, ils peuvent être très rapides, en cas de problèmes disciplinaires par exemple, mais également très longs. Ces délais dépendent non seulement des situations de chaque détenu, mais également des interlocuteurs au sein de l'administration pénitentiaire. D'après M. Guillaume Martine, avocat au barreau de Paris, « *la résolution des questions de transfèrement est assez aléatoire. Selon l'interlocuteur, le dossier peut être traité très rapidement, ou dans des délais beaucoup plus longs* ». M. Boris Kessel, vice-président de la commission libertés et droits de l'homme du CNB, abonde lui aussi en ce sens et regrette le manque d'interlocuteur identifié sur ce sujet.

Par ailleurs, **les transfèrements semblent insuffisamment prendre en compte les conditions de détention des détenus** – que ce soit lorsqu'elles sont mauvaises et nécessitent un transfèrement ou, à l'inverse, lorsqu'elles sont bonnes et seraient dégradées par un transfèrement. M. Jérôme Dirou, membre de la Conférence des bâtonniers, regrette ainsi que les situations où les détenus se sentent par exemple menacés ne soient pas mieux prises en compte dans la politique de transfèrement. Celle-ci doit également mieux appréhender les cas où le détenu est bien intégré dans son milieu carcéral ; ainsi M. Guillaume Martine explique que « *certains clients ne souhaitent en effet pas être transférés, car ils ont leurs habitudes dans une maison d'arrêt et y bénéficient d'un confort relatif. Il faut également prendre en considération le travail que le détenu a pu reprendre dans les ateliers de la maison d'arrêt* ».

Or, du point de vue de la réinsertion, les transfèrements peuvent avoir d'importantes conséquences. En effet, un environnement pénitentiaire négatif peut empêcher un détenu de s'impliquer dans des activités, tandis qu'un environnement

plus favorable lui permet de construire des projets et d'avancer vers la désistance. Des progrès peuvent sans aucun doute être faits dans ce domaine.

Proposition n° 44

Mieux adapter la politique de transfère­ments aux réalités des personnes détenues :

- limiter les transfère­ments quand un projet de réinsertion est en cours de construction dans un établissement pénitentiaire ;
- accélérer les transfère­ments quand un détenu souffre d'un environnement carcéral qui l'empêche de s'investir dans des activités et de préparer sa réinsertion ;
- sauf pour des impératifs de sécurité, informer systématiquement les avocats en amont des transfère­ments ;
- identifier des interlocuteurs dédiés aux relations avec les avocats au sein des établissements pénitentiaires.

c. Développer les prises en charge spécifiques

Au cours des dernières années, **l'administration pénitentiaire a affiné sa prise en charge en fonction des profils spécifiques de certains détenus**. Les cas, développés en premier partie, des détenus mineurs et des détenus radicalisés soulignent la pertinence de ces programmes dédiés qui permettent d'adapter la prison aux réalités des détenus et du monde extérieur.

Au-delà de ces deux catégories de détenus spécifiquement abordées par la commission d'enquête, d'autres publics mériteraient, compte tenu de leurs besoins spécifiques, de prises en charges particulières : personnes trans, personnes âgées, personnes handicapées, personnes avec des troubles psychiques, personnes dépendantes à l'alcool ou à tout autre drogue... D'autres prises en charges spécifiques seraient également utiles en fonction du type d'infraction commise. Votre Rapporteur pense par exemple aux auteurs de violences intrafamiliales. Objet d'une attention particulière lors du Grenelle des violences conjugales de 2019, il a été décidé de créer deux centres de prise en charge dédiés, dans chaque région, suivant notamment le modèle du centre Clotaire de Arras qui combine un hébergement collectif en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et un suivi socio-éducatif comprenant des prises en charge groupées et individuelles. Ces trente centres ont été financés par un appel à projet spécifique lancé par la ministre de l'égalité femmes-hommes, Mme Elisabeth Moreno, exigeant un engagement de 30 % des collectivités territoriales ⁽¹⁾. S'il faut saluer cette initiative qui répond à une problématique spécifique, il serait toutefois plus logique que ces structures soient cofinancées par le ministère de la justice, en particulier lorsqu'elles assurent un hébergement et une prise en charge décidés par le juge, que ce soit dans le cadre d'une mesure pré-sentencielle, par exemple *via* un contrôle judiciaire avec placement probatoire, ou d'une mesure pénale.

(1) Consulter l'appel à projet : <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/appel-a-projets-mise-en-place-de-centres-regionaux-de-suivi-et-de-prise-en-charge-des-auteurs-de-violences-conjugales-cpca/>

Convaincue de la pertinence des prises en charge spécifiques, votre Rapporteuse encourage l'administration pénitentiaire à poursuivre ce mouvement de spécialisation, en se saisissant de problématiques spécifiques dues au profil des détenus ou de l'infraction commise. Comme cela peut impliquer des prises en charge à petite échelle, il serait pertinent de concevoir des structures mixtes proposant à la fois une détention et une prise en charge en milieu libre et permettant de suivre aussi bien des prévenus que des condamnés.

En outre, ces prises en charge spécifiques gagneraient à être réalisées par des binômes d'intervenants, comme c'est par exemple le cas pour les mineurs détenus qui sont systématiquement suivis par un binôme associant un surveillant et un agent de la PJJ. Unanimentement salué, ce fonctionnement en binôme est pertinent. Afin de favoriser la réinsertion, la diversification des prises en charge apparaît être une voie appropriée en ce qu'elle permet de considérer les problématiques spécifiques de chaque situation et de construire la désistance au plus près de chaque détenu.

Proposition n° 45

Développer les prises en charge spécifiques en fonction du profil de la personne détenue ou du type d'infraction commise. Permettant un suivi plus adapté de certains profils, ces prises en charge spécifiques pourront reposer sur :

- des établissements spécialement dédiés, comme c'est par exemple le cas avec les mineurs : ces établissements pourront, le cas échéant, accueillir simultanément prévenus et condamnés qui sont confrontés à des mêmes sujets, comme les violences intrafamiliales par exemple ;
- une prise en charge assurée par un binôme : cela pourrait être particulièrement pertinent pour les personnes souffrant de troubles psychologiques ou d'addictions par exemple ;
- la poursuite du développement des structures d'insertion par l'activité économique en milieu pénitentiaire.

3. Préparer la sortie reste un enjeu crucial sur tous les plans

a. Insertion et réinsertion : structurer et fortifier le lien dedans-dehors

La prison prend en charge des personnes qui, bien souvent, peinent à trouver leur place dans la société française et cumulent certaines fragilités. L'accompagnement, aussi bien pendant le temps de la détention qu'à la libération ou bien en milieu ouvert, doit avoir vocation à prendre en charge ces difficultés et à fournir aux personnes concernées, de manière très concrète, les moyens de se réinsérer.

L'insertion et la probation sont centrales dans les missions de notre politique pénitentiaire et ne doivent surtout pas se résumer à une surveillance à l'extérieur : il doit s'agir d'un accompagnement réel, d'une aide à la réinsertion dans tous les champs.

Cela passe évidemment par l'activité professionnelle, dont l'importance dans le parcours d'exécution de la peine a déjà été mentionnée. Mais au-delà du travail et de la formation professionnelle en détention, une attention toute particulière doit être prêté à la continuité des parcours à l'entrée et à la sortie de détention.

Cela passe également par l'accès au logement : il est clair que l'absence de logement empêche toute stabilité et donc toute possibilité de réinsertion. Le cercle vicieux d'une personne qui oscille entre vie dans la rue, passage à l'hôpital et passage en prison souligne l'importance du logement dans les trajectoires de vie. En outre, il conditionne le prononcé d'aménagement de peine ou de libération sous contrainte. Plusieurs problématiques persistent, notamment des difficultés d'évaluation des besoins des personnes détenues, méconnaissance et insuffisante coopération entre les acteurs.

Déjà en 2017, une étude de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) développait plusieurs pistes pour améliorer le repérage et l'évaluation des besoins en logement ou en hébergement, pour mieux préparer à la sortie et l'accompagnement, pour mieux articuler le « temps judiciaire » et le « temps social » et pour développer des dynamiques partenariales et territoriales ⁽¹⁾. Sans reprendre l'intégralité de ce précieux travail, votre Rapporteur souhaiterait insister sur un point qui se retrouvait finalement dans chacune de ces thématiques : la place des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO). Elle considère que l'accès à l'hébergement et au logement doit être garanti par une meilleure coopération entre les SPIP et les SIAO, comme le pointait lors de son audition, M. Florent Gueguen, directeur général de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS). Selon lui, *« il est nécessaire que les SPIP soient systématiquement associés à la gouvernance des SIAO ou du moins qu'ils puissent participer à l'examen des situations individuelles. Ensuite, nous recommandons la nomination de référents justice dans chaque SIAO. Ils en existent dans certains départements. Or, il serait essentiel de les multiplier, cette mesure méritant d'être généralisée. Ces référents se rendent en détention pour préparer la sortie en lien avec le SPIP. Ils positionnent les publics en sortie de détention vers les solutions d'hébergement ou de logement qui existent sur les territoires. Nous constatons de réelles difficultés concernant la question de la perte du logement pendant la période de détention y compris s'agissant des personnes détenues pour de courtes peines. Des dispositifs permettant de garantir la disponibilité de ces logements s'avèrent essentiels. Les détenus doivent bénéficier d'une solution de logement à leur sortie »*.

Ces réflexions appellent plusieurs propositions de votre Rapporteur.

(1) DIHAL, étude « Organiser la sortie de détention de la prison vers le logement », mai 2017.

Proposition n° 46

Assurer une meilleure coopération entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) en :

- en actualisant la circulaire relative à la coordination entre les SIAO et les services pénitentiaires d'insertion et de probation, pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sortant de détention ou faisant l'objet d'un placement à l'extérieur du 13 mai 2016 ;
- assurant le lien entre services pénitentiaires d'insertion et de probation et SIAO et les associer systématiquement aux partenariats avec les acteurs de l'hébergement et du logement ;
- nommant des référents justice dans chaque SIAO afin de mieux accompagner les publics sortant de détention qui sont dans une situation de particulière fragilité ;
- mettant en place des dispositifs permettant d'éviter la perte du logement pendant la période de détention, en particulier pour les personnes condamnées à de courtes peines.

Un autre enjeu, particulièrement mis en avant par la conférence nationale des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (CNDPIP), tient à l'organisation départementale des SPIP. Rappelant la compétence départementale de ces services, M. Edouard Foucaud, membre du CNDPIP, considère que cette échelle territoriale n'est pas assez connue des partenaires ni reconnue par l'administration pénitentiaire. Selon lui, cet échelon départemental est pourtant important en ce qu'elle permet de « *décliner les politiques nationales selon les spécificités locales* » et de mettre en œuvre « *une action plus claire et plus réaliste* ». Il s'interrogeait même sur l'appellation du SPIP afin que ceux-ci soient mieux identifiés par les partenaires : « *Peut-être faudrait-il changer le nom des SPIP pour y ajouter la notion de service départemental ?* ». Votre Rapporteur estime en effet que l'échelon départemental est pertinent pour permettre de déployer le travail des SPIP le plus efficacement possible et appelle, dans ce cadre, à renforcer la coopération avec les collectivités territoriales.

Proposition n° 47

Pérenniser l'échelon départemental des services pénitentiaires d'insertion et de probation et renforcer la coopération de ces services avec les collectivités territoriales.

L'enjeu de la prise en charge sanitaire et de sa continuité à la sortie de détention est également un élément à prendre en compte dans le processus de réinsertion. Ce point a particulièrement été souligné par l'avis du CESE de 2019 sur la réinsertion des personnes détenues et votre Rapporteur souhaiterait mettre ici en avant l'une des recommandations formulées par cet avis ⁽¹⁾.

(1) Conseil économique, social et environnemental, Antoine Dulin, La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes, 26 novembre 2019, préconisation n° 10.

Proposition n° 48

Mettre en œuvre un parcours de santé pluridisciplinaire et individuel autour de quatre priorités :

- un bilan somatique et psychiatrique global à l'arrivée ;
- une amélioration de l'accès des femmes aux soins et une vigilance particulière sur leur santé ;
- la levée des obstacles techniques à la continuité de la protection maladie pendant et après la détention ;
- une multiplication des partenariats entre établissements pénitentiaires et acteurs extérieurs du champ de la santé somatique et psychique (notamment des addictions, du handicap et de la dépendance) qui interviendront pendant et après la détention. Ils favoriseront en outre les aménagements de peine.

b. Sortir du parcours de délinquance : l'enjeu de la désistance

La lutte contre la récidive est l'un des objectifs assignés à l'administration pénitentiaire et c'est également l'un des indicateurs utilisés pour mesurer la pertinence et l'efficacité d'une peine.

C'est en ce sens que sont actuellement développées et, dans certains cas, systématisées les libérations sous contrainte, parce qu'elles permettent d'éviter les sorties sèches en imposant des mesures de contrôle et de suivi aux personnes sortant de détention.

Si nous voulons rendre la prison et les peines d'emprisonnement plus efficaces, nous devons nous assurer que tout est mis en œuvre pour accompagner les personnes détenues vers la désistance, qui correspond au processus permettant à une personne de sortir de la délinquance.

Le concept de désistance

Selon Henriette Chaubon, présidente de l'ancien Observatoire de la récidive et de la désistance, ce second concept est un sujet relativement nouveau en France. Sa seule évocation soulève des interrogations. Sa définition vient d'être arrêtée et elle figurera très bientôt dans le dictionnaire comme étant « *le processus par lequel une personne sort de la délinquance* ». Cette définition met en exergue son caractère long, par la notion de « processus », et ne se limite pas à un seul critère, tel que celui des condamnations passées retenues pour définir la récidive. Au contraire, en se fondant sur le point de vue des condamnés (et sur les données de leur vie privée), la définition de la désistance prend en compte l'aspect plurifactoriel de ce processus dynamique, influencé par des facteurs sociaux (emploi, mise en couple), psychologiques (reconstruction identitaire) et biologique (âge).

Source : Rapport annuel de l'Observatoire de la récidive et de la désistance, 2017

Des initiatives de terrain particulièrement intéressantes existent déjà. M. Laurent Merchat, DPIP, a présenté le cas d'un programme de parrainage de

désistance mis en œuvre dans la Drôme qu'il a co-animé et évalué avec l'association de recherche en criminologie appliquée (ARCA) : « *Ce programme, articulé autour d'une méthodologie d'intervention en SPIP, décline les principes de valeur d'un autre programme : les cercles de soutien et de responsabilité. Il fait intervenir des bénévoles en collaboration étroite. Il vise le rétablissement de la paix sociale en permettant que les personnes aux mains de la justice renouent avec le contrat social par l'ouverture à des cercles relationnels pro-sociaux, en plaçant la prévention de la récidive au cœur de la cité et en impliquant la société dans la réinsertion sociale de certains membres éloignés du fait de la délinquance.* » Sans permettre de répondre à toutes les difficultés, notamment celles d'ordre plus personnel, il souligne que ce programme permet de jouer sur « *deux autres facteurs de désistance mis en avant par la recherche criminologique : le renforcement du capital humain – capacités de communication et de gestion des émotions – et le développement du capital social – intégration dans des relations et des réseaux sociaux non délinquants, développement de compétences personnelles et sociales, insertion professionnelle. Si les besoins criminogènes sont divers, l'isolement est une difficulté récurrente. Non pas que les personnes placées sous mains de justice n'aient pas d'entourage relationnel, mais ils ne bénéficient pas nécessairement du soutien dont ils auraient besoin au moment où ils en ont besoin. Le repli sur des cercles restreints voire sur soi-même constitue un frein au processus de changement. De même la difficulté à comprendre les codes et procédures limite souvent les possibilités d'insertion sociale. Ce programme donne accès à des facteurs sociaux de protection tout en diminuant les facteurs de risques infractionnels.* »

Organisé sur le modèle d'un parrainage, ce programme est particulièrement innovant puisqu'il a l'ambition « *d'instaurer des relations sociales sincères et authentiques vécues dans la communauté* ». Les participants – bénévoles et personnes placées sous main de justice – se rencontrent mensuellement et des relations de parrainage sont établies, pour une durée et selon certaines modalités ; « *le bénévole devenu parrain ou marraine de désistance s'engage à téléphoner une fois par semaine à son filleul pour prendre de ses nouvelles* ». Expliquant que ce programme existe toujours dans la Drôme, a également été développé en 2021 à Roanne et devrait l'être prochainement à Bordeaux et à Saint-Etienne, M. Laurent Merchat a insisté sur la créativité dont les SPIP pouvaient faire preuve pour « *mettre en pratique les corpus de référence sous la forme d'actions structurées et inscrites dans une politique départementale, en tenant compte des réalités de terrain et des nouvelles méthodologies d'intervention* ».

La commission d'enquête a été particulièrement intéressée par cet exemple qui témoigne une fois de plus des nombreuses bonnes pratiques qui peuvent être mises en œuvre et qui gagneraient à être connues et développées sur d'autres territoires.

D'autres enjeux semblent importants, notamment en termes de moyens, comme le souligne M. Erwan Dieu, directeur général de l'ARCA, selon lequel « *nous devons offrir à nos professionnels des outils et des formations, mais surtout*

un contexte administratif propice à la mise en œuvre de stratégies d'accompagnement et d'évaluation, permettant d'appliquer les connaissances scientifiques. Sinon, cela reviendrait à envoyer des médecins sur le terrain sans hôpitaux et sans outils et leur demander de travailler avec la même efficacité ».

Dans cette perspective, votre Rapporteuse estime qu'une attention toute particulière doit être portée aux moyens accordés aux SPIP pour mener à bien leur mission. Elle considère qu'il serait en outre opportun d'internaliser les compétences d'assistance sociale et de suivi psychologique en créant des postes spécifiques au sein des SPIP.

Proposition n° 49

Internaliser les compétences d'assistance sociale et de suivi psychologique en créant des postes spécifiques dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

c. La nécessité de l'évaluation pour faire progresser la prise en charge

Pour mener à bien les missions de réinsertion et de lutte contre la récidive, nous devons mieux évaluer les retombées des protocoles mis en œuvre. Cette question a été mise en lumière au cours de plusieurs des auditions conduites par la commission d'enquête.

M. Alain Montigny, président de la CNDPIP, explique ainsi : « *La question de l'évaluation constitue un problème propre à la France. En effet, nous ne pouvons nous appuyer que sur des études parcellaires, et peu nombreuses, ou sur des convictions acquises au regard d'études internationales. Une des demandes de notre association est effectivement de nous doter d'outils d'analyse qui nous permettraient de disposer d'informations claires à transmettre lors de nos réunions départementales par exemple. Nous pourrions ainsi informer le préfet, ou encore le procureur de la République, en leur fournissant de véritables cartographies. L'administration pénitentiaire dispose encore d'une marge de progression importante sur ce sujet, notamment en ce qui concerne la récidive.* »

Afin de mieux mesurer l'action des SPIP, Edouard Foucaud, membre de la CNDPIP, préconise de mettre en place, au sein de chaque SPIP départemental, des pôles d'évaluation et de communication. « *Ces pôles accueilleraient des personnels différents, des attachés présentant par exemple des profils de statisticiens ou de sociologues, afin de réaliser des suites de cohorte de personnes prises en charge par le SPIP selon la façon dont elles sont prises en charge, bénéficiant par exemple d'un programme de prévention de la récidive. Nous pourrions ainsi constater les incidences de notre travail sur la récidive au bout de quelques années* ». Cela permettrait au DSPIP d'informer les élus du nombre de personnes suivies par le SPIP, du nombre de personnes sortant de détention, et des actions déployées auprès d'elles lors de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Alertée sur ces carences importantes en matière d'outils d'évaluation, votre Rapporteur considère que de nouveaux efforts doivent être faits dans ce domaine : nous devons savoir ce qui fonctionne ou ce qui ne fonctionne pas, afin de développer ensuite les dispositifs les plus utiles et efficaces. Cela permettrait ainsi de mieux communiquer et de changer le regard de la société sur les dispositifs de réinsertion, notamment ceux mis en œuvre hors détention. Pour cela, elle recommande de créer une instance d'évaluation des missions de réinsertion et de lutte contre la récidive, à laquelle seraient associés les SPIP.

Proposition n° 50

Recruter des statisticiens et des sociologues dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires afin de réaliser des études sur des cohortes de personnes prises en charge par les différents services pénitentiaires d'insertion et de probation départementaux, afin notamment d'évaluer les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre et, ainsi, de piloter une politique nationale dans ces domaines.

B. CONTINUER À CHANGER LA PLACE ET L'IMAGE DE LA PRISON DANS NOTRE PAYS

L'utilité de nos prisons passe aussi par la vision que nous en avons et par la place que nous leur accordons au sein de notre société. Si nous voulons permettre à l'administration pénitentiaire de mener à bien les missions qui lui sont confiées, nous devons cesser de la considérer comme une structure exilée avant tout excluante et elle-même exclue de la vie de la cité. C'est en réalité vers un modèle inverse qu'il faut aller : la prison fait partie de notre société, elle ne doit pas être dissimulée. Nous devons développer les structures intermédiaires qui prennent en charge les personnes soumises à une peine privative de liberté sans pour autant les couper complètement de notre société, au risque ensuite d'en menacer la cohésion par des réinsertions impossibles.

1. Faire de l'effort du détenu une condition des modalités d'exécution de sa peine : une évolution pertinente

a. Valoriser les efforts de réinsertion

La récente réforme des réductions de peine par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire participe de ce changement de vue sur la prison. C'est une réforme à la fois pertinente sur la forme, car elle permet de rendre plus compréhensible et plus acceptable pour nos concitoyens ce système, et sur le fond, car elle valorise les efforts des détenus en vue de leur réinsertion.

L'article 11 de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire⁽¹⁾ fusionne les deux régimes de réduction de peine qui existaient jusqu'alors : d'un côté, les crédits de réduction de peine prévus par l'actuel article 721 du code de

(1) Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

procédure pénale et, de l'autre, les réductions supplémentaires de peine prévues par l'actuel article 721-1 du même code. En lieu et place de ces deux systèmes, il crée un régime unique de réductions de peine ne pouvant excéder six mois par année (ou quatorze jours par mois pour une durée d'incarcération inférieure à un an) avec une évaluation individualisée se fondant sur la bonne conduite en détention et les efforts sérieux de réinsertion de la personne condamnée.

L'appréciation de la bonne conduite repose sur des éléments objectifs et tient compte notamment de l'absence d'incident en détention, du respect du règlement intérieur de l'établissement et des instructions de service, de l'implication dans la vie quotidienne et du comportement avec le personnel pénitentiaire ou exerçant à l'établissement, avec les autres personnes détenues et avec les personnes en mission ou en visite.

Le sérieux des efforts de réinsertion est apprécié en tenant compte notamment du suivi avec assiduité d'une formation scolaire, universitaire ou professionnelle ayant pour objet l'acquisition de connaissances nouvelles, des progrès dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation, de l'engagement dans l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul, de l'exercice d'une activité de travail, de la participation à des activités culturelles, notamment de lecture, de la participation à des activités sportives encadrées, du suivi d'une thérapie destinée à limiter les risques de récidive, de l'investissement soutenu dans un programme de prise en charge proposé par le service pénitentiaire d'insertion et de probation ou des versements volontaires des sommes dues aux victimes et au Trésor public.

Cette réforme remet la réinsertion et les efforts fournis par la personne détenue au centre de l'exécution de la peine. Dans l'hémicycle, à l'occasion de l'examen de ce texte, le garde des sceaux montrait parfaitement la pertinence de cette démarche : *« nous avons mis un terme aux réductions automatiques de peines, cet hypocrite système de régulation carcérale qui ne disait pas son nom, afin de les remplacer par des réductions de peines accordées à l'effort. L'effort, pour un jeune complètement désocialisé, ce peut être de se lever le matin ; ce peut être de se désintoxiquer, de travailler, d'apprendre. Voilà ce que j'ai voulu, si j'ose dire, remettre à l'ordre du jour – celui de nos compatriotes qui, eux aussi, font des efforts en se levant tôt tous les matins pour aller travailler. Bien qu'elle en soit séparée par ses murs d'enceinte, la prison fait partie intégrante de la société ; c'est pourquoi le sens de l'effort n'y est pas un sens interdit. »* ⁽¹⁾.

Si cette réforme continue d'être critiquée par certains professionnels de terrain, car elle implique des changements de pratiques professionnelles, votre Rapporteur considère cette démarche comme tout à fait pertinente. Elle contribue en réalité à changer l'image et le rôle de nos prisons : ce ne sont pas des lieux uniquement d'enfermement, où les personnes détenues passent leur journée dans leur cellule. Ce sont des lieux de prise en charge, dans lesquels de multiples activités

(1) Assemblée nationale, discussion, sur les rapports des commissions mixtes paritaires (CMP), du projet de loi et du projet de loi organique pour la confiance dans l'institution judiciaire (n^{os} 4604, 4603), 2^e séance publique du mardi 16 novembre 2021.

doivent être proposées pour offrir aux personnes détenues des possibilités de construction d'un parcours de peine utile et d'un parcours de réinsertion pertinent.

Pour autant, la crainte que les détenus n'aient pas à disposition suffisamment d'activités pour montrer les efforts de réinsertion et qui leur permettent de progresser est légitime. En effet, sans l'augmentation significative, déjà évoquée, des heures de formation professionnelle, de travail et d'activité de toute nature hors cellule, le nombre de détenus qui ne bénéficieront plus de remise de peine sera important, encombrant encore d'avantage nos prisons.

b. Valoriser les réussites de réinsertion

La prison n'est, en réalité, qu'une période dans la vie d'un délinquant : sauf exception, on ne finit pas en prison, on ne fait qu'y passer, pour une durée plus ou moins longue. **La prison est une étape dans une trajectoire de vie qui doit permettre de rompre les trajectoires délinquantielles sans pour autant rompre les trajectoires personnelles.**

Or, dans de très nombreux cas, la prison y parvient. Comme l'a rappelé le directeur de l'administration pénitentiaire, six détenus sur dix ne récidivent pas et ce chiffre est trop peu souvent évoqué. Dans la réalité, nombreux sont les parcours de désistance et de réinsertion et ils sont insuffisamment mis en valeur aujourd'hui. Pourtant, la trajectoire de vie de ces anciens détenus est précieuse pour changer l'image de la prison et rappeler, concrètement, son utilité aux yeux de nos concitoyens.

Afin de mieux valoriser les réussites de réinsertion, votre Rapporteuse suggère de mettre en avant le parcours de certains anciens détenus. Ces ambassadeurs pourraient, par exemple, participer aux campagnes de communication de l'administration pénitentiaire et, par exemple, aider l'ATIGIP à trouver des partenaires parmi le tissu économique et associatif, aider les établissements à établir des relations apaisées avec les habitants pour gérer des problèmes de voisinage, participer à des consultations du ministère de la justice pour apporter leur expertise sur des sujets concrets comme la réduction des risques en détention par exemple. Leur intervention auprès des jeunes publics pourrait être particulièrement bénéfique pour faire de la prévention contre la délinquance et la récidive ou encore pour mettre en place des mécanismes de tutorat pour les jeunes sortant de prison.

Proposition n° 51

Identifier d'anciens détenus au parcours de désistance exemplaire afin qu'ils participent bénévolement à des actions concourant à la lutte contre la récidive et à une image plus positive de la prison.

2. Des marges de progression encore importantes pour ne plus exclure les prisons du reste de la société

a. Garantir en détention le respect des droits et l'accès aux droits

i. L'enjeu crucial du respect des droits fondamentaux

Au cours des dernières décennies, le droit et les droits sont entrés en prison et bénéficient aujourd'hui aux personnes détenues ; leur respect et leur accès sont devenus des enjeux importants pour la gestion pénitentiaire. Ces droits ont été progressivement reconnus ; il s'agit par exemple du droit à une vie familiale, du droit à la santé, de la liberté de culte ou du droit de vote.

Plusieurs des composantes de la vie « normale » sont ainsi entrées en prison et cette dynamique se poursuit aujourd'hui avec la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire précédemment évoquée.

Cette dynamique est salubre, mais l'enjeu réside aujourd'hui dans l'effectivité de l'accès à ces droits. Certaines difficultés peuvent apparaître sur le terrain et le défenseur des droits et le CGLPL sont régulièrement interpellés sur ces sujets. Cette dernière avait d'ailleurs publié en 2020 une liste des « Recommandations minimales pour le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes privées de liberté ». Ce document insiste sur l'importance de l'effectivité des droits qui ne peuvent être garantis, exercés ou respectés, que si l'ensemble des conditions nécessaires à leur exercice sont également garanties ⁽¹⁾.

Dans cette perspective, ce document propose une liste des droits fondamentaux des personnes détenues, fondé sur l'expérience du CGLPL. Ces droits sont regroupés en trois catégories distinctes :

Tout d'abord, « *les droits communs à tous les êtres humains définis dans des textes nationaux ou internationaux, contraignants ou non. Relèvent de cette catégorie des textes à vocation universelle ou à vocation particulière. Parmi les premiers, on retrouve notamment la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations unies en 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales adoptée par le Conseil de l'Europe en 1950. Parmi les secondes, la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes*

(1) CGLPL, Recommandations minimales du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, 4 juin 2020.

de discrimination à l'égard des femmes complétée en 1995 par le programme d'action de Beijing, la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989, ou encore la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées. Ces droits, comme le droit à l'intégrité physique ou psychique, l'accès aux soins, le maintien des liens familiaux ou le droit d'expression ne sont pas propres aux personnes privées de liberté qui n'en sont pas, pour autant, privées ; l'enfermement peut parfois justifier des limites à leur exercice mais celles-ci doivent être légales, nécessaires et proportionnées. »

Ensuite « des droits que les personnes privées de liberté doivent pouvoir exercer dans des conditions équivalentes à celles du milieu libre à moins d'avoir expressément été supprimés ou suspendus par la loi ou par décision d'une autorité compétente. On trouve notamment dans cette catégorie des droits relevant du code civil, du code des relations entre le public et l'administration, du code de l'éducation, du code de l'action sociale et des familles, du code de la santé publique, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou encore du code électoral ou du code de la consommation. Il s'agit par exemple de l'exercice de l'autorité parentale, du droit de vote ou de la protection des données personnelles. Leur exercice est, par nature, menacé par l'enfermement qui peut le rendre difficile ou impossible : la possibilité de les mettre en œuvre doit par conséquent faire l'objet d'un contrôle effectif. »

Enfin, « des droits liés à la mesure de privation de liberté n'ayant vocation à s'appliquer qu'aux personnes qui y sont soumises et ayant pour objet d'en définir le cadre légal, de lui fixer des limites ou de l'accompagner de garanties. Ces droits sont généralement issus de la législation nationale, mais peuvent aussi trouver leur source dans des instruments internationaux tels que l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus dites Règles Nelson Mandela (ONU) ou les Règles pénitentiaires européennes (Conseil de l'Europe). Ces droits, comme le droit à l'information, les droits de recours, la limitation des fouilles ou celle du recours à la contrainte, protègent la personne privée de liberté contre les abus qui pourraient naître de la mesure dont elle fait l'objet. »

Cette analyse très riche fournit ainsi un corpus de réflexion particulièrement intéressant pour travailler sur les enjeux liés aux droits fondamentaux et garantir leur respect au sein des établissements pénitentiaires.

ii. L'effectivité des droits

Au-delà des déclarations de principes, l'accès au droit repose sur des mesures concrètes. Votre Rapporteuse rappelle, par exemple, l'importance que chaque établissement pénitentiaire possède dans sa bibliothèque un code pénal et un code de procédure pénale – à jour cela va sans dire...

Un autre point qui gagne en importance de jour en jour est celui de l'accès à Internet. Aujourd'hui, dans notre société et tel que fonctionnent les différents services et entreprises, il est inimaginable de garantir les droits des détenus sans leur

permettre d'accéder à Internet – selon des modalités spécifiques. Quel que soit le domaine – démarches administratives, recherche d'emploi, recherche de logement... – les procédures sont de plus en plus dématérialisées et l'accès à Internet revêt également une importance particulière dans la préparation à la sortie et la construction d'un parcours de réinsertion.

Enfin, comme cela a été relevé lors des auditions qu'ont menées MM. Jean-François Beynel et Didier Casas, dans le cadre des chantiers de la justice s'agissant de la transformation numérique en 2018 : *« les agents de l'administration pénitentiaire recommandent de mettre à disposition plus d'informations pratiques sur la détention pour les détenus et leurs familles. Les outils numériques pourraient également être utilisés pour les visites et le parler »*⁽¹⁾.

Le plan numérique en détention

Dans le cadre du plan de transformation numérique du ministère de la Justice 2018-2022, **20,6 millions d'euros sont alloués en 2022 au déploiement du numérique en détention.**

Est prévu un système d'accès aux technologies de l'information et de la communication. Cela permettrait notamment de dématérialiser certaines des démarches de la vie courante en détention (achat des produits de cantine, requêtes administratives, actualités de l'établissement...) et de réduire la fracture numérique entre les personnes incarcérées et le monde extérieur.

Comme l'a rappelé le directeur de l'administration pénitentiaire durant son audition, le numérique est déjà développé à l'attention des familles des détenus avec notamment la mise en place d'un système de réservation en ligne des parloirs.

L'objectif poursuivi est d'équiper, dans les trois prochaines années, chaque cellule d'un terminal, sans doute sous forme de tablette, qui permettra au détenu de mieux gérer son quotidien et d'avoir un suivi de chacune de ses demandes. Cela pourrait par la suite ouvrir la voie à d'autres évolutions, notamment en termes d'accès aux services en ligne (scolarité, administration...), mais également pour faciliter le maintien des liens familiaux par exemple. Le projet annuel de performances précise en effet que *« ce projet sera poursuivi en vue de rendre plus accessibles les services de l'administration pénitentiaire, améliorer la gestion de la détention et moderniser les outils existants »*⁽¹⁾.

(1) Ministère de la justice, rapport sur les chantiers de la justice – transformation numérique, 15 janvier 2018.

Le syndicat national pénitentiaire FO direction et le syndicat national des directeurs pénitentiaires CFDT ont témoigné de ce que les premières expérimentations en la matière avaient été une réussite, tant du point de vue des détenus qu'en termes de gestion de la détention.

Lors de son audition, la CGLPL a quant à elle souligné que le développement du numérique en détention constitue un progrès important et nécessaire, en adéquation avec les recommandations formulées dans plusieurs de ses rapports.

(1) *Projet annuel de performances du programme « Administration pénitentiaire » annexé au projet de loi de finances pour 2022 (p. 57)*

Source : Assemblée nationale, rapport pour avis n° 4525 sur le projet de loi de finances pour 2022 – administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse, Bruno Questel, 7 octobre 2021

Toutefois, si ce déploiement du numérique d'ores et déjà prévu par l'administration pénitentiaire présente bien sûr de nombreux intérêts, il semble insuffisant en matière d'accès effectif aux droits. Votre Rapporteur recommande de déployer un accès à Internet selon des modalités adaptées aux spécificités de la détention et aux caractéristiques des différents détenus et régimes de détention.

Proposition n° 52

Permettre l'accès des personnes détenues à Internet, selon des modalités adaptées aux spécificités de la détention et aux caractéristiques des personnes détenues et des régimes de détention, afin de mieux garantir l'accès effectif aux droits et de favoriser la construction des parcours de réinsertion.

En effet, l'accès aux services publics doit être garanti pour tous et partout sur notre territoire. Les prisons ne doivent pas faire exception à ce principe ! Dans cette perspective, une autre possibilité intéressante serait de permettre aux Bus France Service de passer dans les établissements pénitentiaires. Ces structures mobiles forment un service de proximité, destiné à aller au plus près des citoyens, particulièrement sont éloignés des services publics et du numérique. Ils proposent un accompagnement personnalisé pour accomplir des démarches administratives (CAF, CNAM, CNAV, direction générale des finances publiques, Pôle Emploi, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, La Poste, MSA...).

Proposition n° 53

Faire entrer davantage les services publics en détention, notamment en permettant l'accès des Bus France Service à l'intérieur des établissements pénitentiaires.

b. Faire connaître les prisons

« Il faut que l'ensemble de la société assume ses prisons et que l'on cesse ce regard biaisé, composé de stigmatisations et d'amalgames. Si l'on souhaite que le personnel de l'administration pénitentiaire soit parfait dans son travail, il faut lui apporter un soutien bienveillant ». Par ces mots, le directeur de l'administration pénitentiaire résume sans doute l'un des enjeux clefs pour améliorer les conditions

des agents pénitentiaires : leurs métiers doivent être mieux connus de nos concitoyens et mieux reconnus par notre société.

Malgré d'importants efforts en termes de communication – par exemple le déploiement de campagnes dans les transports en commun –, les métiers de la pénitentiaire semblent encore être mal connus et peu visibles. Ils souffrent en outre de nombreuses idées reçues, fondées sur des clichés erronés et éloignés des réalités du monde pénitentiaire.

En vue d'améliorer la connaissance de ces métiers, M. Sègla Blaise Gangbazo appelle par exemple à développer les actions de présentation des métiers de la pénitentiaire auprès des publics lycéens. Votre Rapporteure considère en effet qu'il faut communiquer davantage auprès des jeunes publics et leur permettre de se faire une idée concrète de ces métiers, par exemple en leur ouvrant les portes des prisons à l'occasion de stages d'observation.

Au-delà des jeunes générations, votre Rapporteure estime que d'autres actions doivent être déployées pour mieux faire connaître l'administration pénitentiaire auprès de l'ensemble de nos concitoyens. Mieux faire connaître le monde carcéral est une condition fondamentale d'un changement de perception de la prison. Elle préconise pour cela de créer de nouvelles occasions pour rendre visible et accessible la pénitentiaire, comme l'avaient déjà proposé avant elle les rédacteurs du livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire présidé Jean-René Lecerf.

Proposition n° 54

Accroître la visibilité de la prison et améliorer la connaissance de l'administration pénitentiaire dans la cité :

- en créant une journée porte ouverte annuelle dans les établissements pénitentiaires afin de permettre au grand public de découvrir le fonctionnement carcéral, selon des modalités adaptées aux contraintes de la détention ;
- en systématisant le défilé des personnels pénitentiaires à l'occasion de la cérémonie nationale du 14 juillet.

c. Considérer la prison comme un service public à part entière

En conclusion, votre Rapporteure souhaite rappeler que la prison est un service public à part entière, qui est rendu tant aux détenus, dont elle prépare la réinsertion, qu'à la société tout entière, qu'elle protège de certains individus. C'est d'ailleurs un des fondements des règles pénitentiaires européennes.

Pourtant, la société peine à considérer la prison comme un service public, véritable composante de notre idéal républicain. Pour changer cette image et permettre à nos concitoyens de prendre conscience du rôle fondamental joué par nos prisons, nous devons faire en sorte que ces sujets ne soient plus un tabou. Pour cela, votre Rapporteure propose que les directeurs d'établissement aient la possibilité de communiquer avec les populations alentours sur les missions et les personnels pénitentiaires, sur les effectifs pris en charge et les activités développées,

ou encore sur les interactions positives entre la prison et son environnement (retombées économiques, part de la DGF, achats locaux, effectifs policiers supplémentaires...). En accord avec les DISP, cette communication pourrait passer par la publication, *a minima* annuellement, d'un dépliant de présentation de l'établissement et de ses partenariats, mais aussi par l'ouverture de pages dédiées sur les réseaux sociaux, comme le font par exemple la police nationale et la gendarmerie.

Proposition n° 55

Changer l'image de la prison par une communication plus moderne en proximité grâce :

- aux chefs d'établissements, les mieux placés pour communiquer sur le territoire avoisinant, notamment auprès des habitants, associations, entreprises... ;
- à la distribution aux habitants d'un bulletin régulier présentant l'établissement pénitentiaire, ses interactions positives avec le territoire et les activités qui y sont développées ;
- à l'ouverture de pages dédiées à chaque établissement pénitentiaire sur les réseaux sociaux, comme le font par exemple la police nationale ou la gendarmerie ;
- à la mise en place de modules de présentation des métiers pénitentiaires dans les établissements scolaires ;
- à la création de stages d'observation pour les élèves à partir de la classe de troisième.

Ce changement d'image passe aussi par un rapprochement géographique. Éloignées des centres-villes, les prisons sont nécessairement éloignées des réalités de nos concitoyens. Engendrant de nombreuses difficultés, par exemple pour l'accès des proches des personnes détenues et des intervenants extérieurs ou pour le développement de lien avec des entreprises ou des associations, cet éloignement géographique exclut de fait les prisons des structures du quotidien. Bien sûr l'administration pénitentiaire ne peut passer outre les réalités urbaines et foncières, mais ces enjeux doivent à l'avenir être mieux pris en compte, en particulier dans la construction des SAS.

Pour parvenir à remplir l'intégralité de missions nombreuses et complexes qui se situent au bout de la chaîne pénale, quand les autres institutions de notre société ont échoué, l'administration pénitentiaire doit également collaborer avec d'autres acteurs, en particulier associatifs, qui sont impliqués dans le monde carcéral et qui y jouent un rôle important. C'est d'ailleurs en ce sens que votre Rapporteur propose dans le présent rapport de développer un référentiel des associations et d'organiser des forums des associations au sein des établissements.

L'article 2-1 de la loi pénitentiaire de 2009 souligne d'ailleurs cette caractéristique partenariale du service public pénitentiaire :

« Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées. »

Chacune de ces autorités et de ces personnes veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion. »

Les associations nationales partenaires de l'administration pénitentiaire

L'administration pénitentiaire favorise le développement de l'action du secteur associatif tant au niveau national, régional que départemental. Ce réseau partenarial demeure un relais indispensable pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) dans la mise en œuvre des politiques d'insertion au profit des personnes placées sous main de justice.

Au niveau central, l'administration pénitentiaire accomplit ses missions en complémentarité avec de nombreuses associations et fédérations nationales, têtes de réseau (29 partenaires généralistes ainsi que les partenaires culture et sport).

La déconcentration du fonctionnement des associations de bénévoles permet de développer des soutiens locaux à leurs actions. Des délégués régionaux sont souvent désignés auprès des directions régionales des services pénitentiaires par chacune des associations de dimension nationale pour soutenir l'animation locale.

Les associations partenaires interviennent dans de nombreux domaines auprès des personnes détenues :

- elles leur apportent **une écoute et un soutien au quotidien** (visiteur de prison, échanges épistolaires, ...);
- elles œuvrent au **maintien des liens avec les familles** (accueil et accompagnement de celles-ci, des enfants...);
- elles proposent une **offre diversifiée d'activités** à destination des personnes détenues (accompagnement scolaire, culture, sport);
- elles les aident à **préparer un retour à la vie libre** (aménagement de peine, logement, accompagnement social, informations juridiques...);
- elles contribuent à **diversifier l'offre de prise en charge sanitaire**;
- elles accompagnent **les personnes âgées, isolées, handicapées, hospitalisées ou en fin de vie**;
- elles luttent contre l'homophobie et toute forme **de discrimination**;
- enfin, elles permettent la présence de la société civile dans le **processus disciplinaire des établissements pénitentiaires**.

Source : ministère de la Justice

Au terme des travaux de la commission d'enquête, votre Rapporteuse tient à souligner le travail exceptionnel réalisé par tous les acteurs, et notamment les nombreuses associations, qui interviennent en prison. Leurs auditions ont largement enrichi le présent rapport et leur rôle est une condition essentielle au bon fonctionnement du service public pénitentiaire. Elles sont également des partenaires de premier plan pour le plus grand défi qui reste sans doute à surmonter : faire accepter les prisons dans notre société, afin de mieux les intégrer dans la cité et de recréer des liens qui favoriseront la réinsertion.

*

Le regard de notre société sur la peine a déjà beaucoup évolué au cours des dernières années, notamment grâce à la reconnaissance des droits des personnes détenues et au développement des autorités de contrôle de la détention. Toutefois, les prisons sont toujours perçues comme des lieux d'exil qui doivent être tenus éloignés de la société. Rien ne saurait être plus dommageable pour notre système pénitentiaire : nous devons au contraire réintégrer les prisons dans les institutions de notre République et dans la réalité de nos territoires. Nous devons, par là même, créer de véritables liens entre les établissements et la cité, afin de changer définitivement le regard sur la prison dans notre pays.

EXAMEN EN COMMISSION

M. le président Philippe Benassaya. Nous concluons les travaux de notre commission d'enquête par l'examen du rapport, qui va nous être présenté par Mme la rapporteure.

En juillet dernier, le groupe Les Républicains, faisant usage de son droit de tirage, a demandé la constitution d'une commission d'enquête sur « les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française ». Ce titre a suscité beaucoup de débats. Notre groupe n'entendait nullement incriminer l'administration pénitentiaire, ses responsables opérationnels et ses dizaines de milliers de fonctionnaires engagés quotidiennement en première ligne : c'est la politique pénitentiaire qui était visée. Nous désirions pointer du doigt les manquements et les dysfonctionnements de la politique déterminée et conduite par les autorités, auxquelles il incombe de donner aux prisons de France des moyens humains, immobiliers, matériels et organisationnels suffisants. L'objectif de cette commission était aussi clair qu'exigeant : évaluer de façon objective, mais sans complaisance, la situation du monde carcéral dans notre pays. La surpopulation chronique, la radicalisation croissante, le taux de suicide endémique ou encore le manque de considération envers le personnel pénitentiaire rendaient notre évaluation nécessaire et urgente.

La commission a-t-elle répondu à ces questions ? Elle s'en est, en tout cas, donné les moyens. Nous avons mené, au cours des six derniers mois, des travaux denses et intenses. À l'heure de la présentation du rapport, je suis animé par trois sentiments : la reconnaissance, la fierté et, je le confesse, un peu de frustration.

J'éprouve un sentiment de reconnaissance, d'abord, en raison de la manière dont se sont tenus nos travaux. La bonne intelligence, l'honnêteté intellectuelle, le désintéressement politique ont toujours animé nos auditions comme nos déplacements. C'est à mes yeux une des grandes forces de notre rapport, qui est transparent, dépassionné et rigoureux. Sur une question telle que la politique pénitentiaire, un travail de ce type ne saurait être clivant.

J'éprouve une reconnaissance plus particulière envers tous ceux qui, individuellement, par leurs interventions, nous ont permis de produire un rapport de qualité.

Et je remercie l'ensemble des membres de la commission d'enquête, qui, par-delà des appartenances politiques, se sont attelés, avec le souci de l'intérêt collectif, à identifier les problèmes structurels qui doivent être réglés. Je voudrais tout particulièrement saluer la qualité du travail mené en commun avec Mme la rapporteure et le bon état d'esprit dans lequel nous avons mené nos investigations. Nous partageons, il est vrai, un intérêt marqué pour les questions carcérales.

Je remercie également chacun de ceux qui, à titre personnel ou en tant que représentants d'une administration, d'une autorité administrative, d'un syndicat, d'une entreprise ou d'une association, ont contribué à parfaire notre connaissance du milieu carcéral et à alimenter le matériau analytique sur lequel nous avons fondé notre réflexion. J'ai retiré, à titre personnel, de grands enseignements de ces auditions.

J'éprouve également de la fierté, non seulement parce que j'ai présidé cette commission d'enquête, alors que je ne suis député que depuis un an et demi, mais aussi parce

que notre champ d'investigation a témoigné d'une grande ambition. Nous avons été en mesure de produire des analyses sur les facteurs de la surpopulation carcérale et de la dégradation progressive des conditions de détention des personnes incarcérées en France, sur le lien de causalité entre les conditions d'incarcération et le phénomène de la radicalisation de personnes détenues, sur le risque de dégradation de la réponse pénale associée à l'insuffisance du nombre de places de prison, sur la question de l'efficacité de l'aménagement des peines, sur l'accès aux dispositifs de réinsertion et de préparation à la sortie des personnes détenues, sur le traitement carcéral des délinquants mineurs et sur le défi de la prise en charge médicale. C'est donc une analyse très complète des enjeux et des défis du monde carcéral que nous livrons.

Nous pouvons, enfin, tirer de la fierté du fait que notre rapport soit profondément ancré dans la réalité. Il l'est, pour ainsi dire, doublement. Premièrement, nos analyses ont été construites grâce aux acteurs quotidiens du monde pénitentiaire et avec eux. Nous avons interrogé pas moins de 135 personnes au cours de quarante-deux séances d'auditions. Ce sont autant de retours écrits approfondis qui nous ont été faits. Deuxièmement, nos visites de terrain, dans les établissements de la Santé à Paris, des Baumettes à Marseille, mais également de Fresnes et de Château-Thierry, ont eu une incidence considérable sur nos travaux. C'est le cas, notamment, du déplacement effectué à Château-Thierry : cet établissement a eu une importance particulière au cours de nos auditions.

En résumé, nous avons réalisé un travail sérieux sur l'état du monde pénitentiaire. Cela étant, j'apporterai un bémol. En effet, je reste un peu frustré par le volet des propositions. Certes, je me réjouis de certaines d'entre elles, notamment concernant le logement et le statut des personnels pénitentiaires, l'aménagement de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) pour les communes accueillant une prison et la meilleure prise en compte des élus locaux. Ce dernier enjeu me tient à cœur, en tant que président de l'association d'élus locaux Territoires et prisons ; je vous remercie, madame la rapporteure, d'avoir fait une place à cette question dans les propositions.

Ces propositions sont-elles à la hauteur des défis soulevés pendant les auditions ? Même si leur nombre a été réduit à cinquante-cinq, elles demeurent trop nombreuses, ce qui dilue leur force. Cela s'apparente, à mes yeux, à un trop-plein. Pourtant peut-on se satisfaire qu'il n'y ait qu'une seule proposition sur la radicalité ? Ne doit-on pas regretter le faible nombre de propositions sur le renseignement pénitentiaire et le manque de places de prison – question pourtant centrale ? Je ne partage pas forcément votre vision en matière d'encellulement individuel ; il s'agit, je le sais, d'un principe difficile à respecter, mais on aurait pu proposer la fixation d'un taux d'amélioration. J'aurais souhaité des propositions moins nombreuses mais plus percutantes pour éviter que le rapport demeure sans effet.

Il n'en reste pas moins que le rapport est fidèle à l'esprit des auditions et des déplacements. Il est complet et dresse un constat clair, pragmatique et nuancé sur l'état du monde carcéral. Je regrette cependant que les propositions qui en résultent ne soient pas à la hauteur de la gravité de la situation.

Mes chers collègues, je veux vous exprimer une nouvelle fois ma gratitude pour votre engagement sans faille au cours de nos travaux. Je me suis efforcé d'être impartial, indépendant et bienveillant. Je tiens, encore aujourd'hui, à respecter cette réserve. En cohérence avec la neutralité dont j'ai fait preuve envers tous les acteurs des auditions, je ne prendrai pas part au vote et laisserai les représentants de mon groupe voter dans le sens qu'ils souhaitent.

Je vous rappelle que, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, le rapport ne vous a pas été envoyé préalablement à cette réunion, mais il était consultable mardi et ce matin, dans une salle de notre assemblée.

Un exemplaire vous est remis pour cette réunion. Je précise que nous sommes tenus par les règles applicables aux commissions d'enquête : le rapport ne pourra être publié avant mardi prochain, 18 janvier, un délai de cinq jours francs étant ouvert pendant lequel l'Assemblée nationale pourrait demander sa réunion en comité secret pour se prononcer, le cas échéant, sur sa publication.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. En préambule, je tiens à remercier M. le président, avec qui j'ai eu plaisir à travailler dans un réel esprit de concorde. Merci pour cette collaboration riche et sincère. Nous avons eu tous deux le souhait d'aborder les questions carcérales avec pragmatisme et ambition. Nous avons traité ces thématiques sans tabou – je n'ai posé aucune limite au choix des personnes à auditionner – mais aussi sans idées préconçues. Nous avons, au contraire, cherché à ancrer notre travail dans le réel.

Notre champ d'investigation était très vaste, en effet, ce qui nous a conduits à mener un long cycle d'auditions que nous avons organisé en séquences thématiques. Nous avons entendu plus de 130 personnes. Compte tenu des délais qui nous étaient impartis, ce chiffre est impressionnant. Nous avons en outre effectué des déplacements à la Santé, aux Baumettes, à Château-Thierry et à Fresnes. À ces occasions, nous avons rencontré plusieurs dizaines de professionnels exerçant en prison.

Le travail mené s'inscrit dans une forme de continuité ; en effet, plusieurs travaux parlementaires ont déjà été conduits sur les sujets pénitentiaires. En particulier, deux rapports d'enquête parlementaires, l'un de notre assemblée, l'autre du Sénat, ont été publiés en 2000. Les députés s'étaient alors fixé, comme nous l'avons fait, un champ d'investigation très large, tandis que les sénateurs s'étaient concentrés sur les conditions de détention, notamment dans les maisons d'arrêt, et le contrôle du système carcéral. Ces travaux avaient mis en lumière plusieurs manquements de la politique pénitentiaire et du système carcéral qui ont constitué un point de repère à partir duquel j'ai choisi de développer ma réflexion. Nous nous sommes demandé ce qui avait changé dans nos prisons depuis vingt ans, et nous avons constaté de nombreuses évolutions. Cela démontre l'utilité de ce type de travaux.

Avant d'en venir au fond du rapport et à la présentation de quelques-unes de mes propositions, je voudrais rappeler les principales évolutions qui sont intervenues au cours des vingt dernières années.

On constate, d'abord, un changement dans les pratiques et les règles pénitentiaires : depuis vingt ans, le droit des personnes détenues a été aligné, dans beaucoup de domaines, sur le droit commun, qu'il s'agisse par exemple du droit de vote, du contrat de travail ou de l'accès au système hospitalier. A été progressivement intégré dans les règles pénitentiaires le fait que la prison n'entraîne que la privation de la liberté d'aller et venir, et qu'elle ne doit pas déposséder le détenu de ses autres droits.

On observe, ensuite, un changement dans le contrôle des prisons. C'est peut-être l'une des évolutions les plus marquantes : en vingt ans, le contrôle des établissements pénitentiaires s'est considérablement accru, comme l'attestent le droit de visite explicite des parlementaires depuis 2000, l'institution du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) en 2007 et du Défenseur des droits en 2008, l'obligation de visite de certains magistrats depuis 2009 et le droit de visite des bâtonniers sur leur ressort depuis 2021. Parallèlement, le contrôle du juge administratif s'est développé, par exemple s'agissant des questions disciplinaires. Tout

récemment, nous avons aussi créé une voie de recours spécifique pour saisir le juge judiciaire de conditions de détention jugées indignes. Ces évolutions tendent à garantir les droits des personnes incarcérées et la dignité de leurs conditions de détention.

Enfin, et même si cet aspect des choses est peut-être celui qui doit être le plus renforcé, nous avons constaté un changement d'état d'esprit. La façon de comprendre et de prendre en charge la délinquance a évolué. Nous portons un regard plus social, nous cherchons davantage que par le passé à traiter la racine des problèmes, nous mettons plus l'accent sur la réinsertion et la désistance. Les chiffres illustrent cette évolution. En 1999, le législateur a créé les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), dont les effectifs ont augmenté de 160 % au cours des quinze dernières années. C'est par une volonté politique réelle, et commune aux gouvernements successifs, que nous avons réussi à avancer en la matière. Il n'en demeure pas moins que nous pouvons encore faire mieux dans ce domaine – vous le comprendrez rapidement en lisant mes propositions.

J'en viens au contenu du rapport. J'ai organisé ma réflexion autour de trois grands axes. Dans le premier, intitulé « Des hommes : personnels pénitentiaires et personnes détenues », nous montrons que la prison est avant tout un lieu humain, un lieu de vie quotidienne, dans lequel évoluent des agents pénitentiaires et des personnes détenues.

La deuxième partie est intitulée « Des murs : des conditions de travail et de détention qui se confondent ». Lorsqu'on parle de prison, on pense murs d'enceinte, barbelés, barreaux, cellules. Or, à l'intérieur, les conditions de travail des agents et les conditions de détention des prévenus et des condamnés se confondent très intimement. La prison, ce n'est pas un lieu, ce sont des lieux. C'est un ensemble immobilier étendu, recouvrant différents types d'établissements qui correspondent à des réalités architecturales complexes et à des normes spécifiques définies par la politique pénitentiaire mais aussi par la politique pénale.

Dans la troisième partie, intitulée « La prison : une ville dans la ville », nous montrons que, contrairement à une idée reçue, les prisons ne sont pas intégralement coupées de la société. Elles entretiennent des liens avec cette dernière et avec les territoires ; elles accueillent de nombreuses activités. Cette approche permet de concevoir la prison comme une étape vers la réinsertion.

Vous l'avez constaté, ce rapport est volumineux. Et pour cause : il y avait de nombreux sujets à traiter. Il est vrai, monsieur le président, que, dans la mesure où nous avons traité autant de questions, un grand nombre d'idées et de bonnes pratiques nous a été communiqué au cours des auditions et des visites. J'en ai fait une sélection, en essayant, à chaque fois, de les regrouper autour de grands axes de progrès. Je n'en présenterai ici que quelques-unes.

Suivant votre idée, monsieur le président, à laquelle vous teniez particulièrement – et qui m'a semblé tout à fait opportune –, j'ai commencé par évoquer les personnels pénitentiaires. Nous avons souhaité, par là même, saluer l'investissement et le dévouement de ces personnes, dont le travail est souvent difficile et méconnu alors qu'elles exécutent une mission indispensable au fonctionnement de notre société et au maintien du lien social.

Cette administration a longtemps été confrontée à un déficit de personnels – c'est le directeur de l'administration pénitentiaire lui-même qui en a fait le constat devant notre commission. Tous les rapports, depuis 1875, soulignent ce problème. Malgré les efforts accomplis, avec par exemple la création d'une prime de fidélisation, ce sont des métiers qui manquent toujours d'attractivité. C'est pourquoi je propose d'aller plus loin. D'une part, il convient de prendre en compte les difficultés de logement, en particulier dans les zones urbaines tendues et en début de carrière. D'autre part, il faudrait envisager le passage de

l'ensemble des personnels de surveillance en catégorie B, ce qui présenterait également l'avantage d'offrir des passerelles vers d'autres carrières.

Nous devons aussi mieux prendre en compte la réalité des conditions de travail et la surpopulation carcérale. À cette fin, il faut réviser les organigrammes des établissements, qui sont déterminés en fonction des effectifs théoriques. Je propose que l'on prenne en compte les effectifs réels. De fait, la surpopulation persiste depuis des décennies – un rapport de 1875 le signalait déjà. Malgré la baisse du nombre de détenus constatée pendant la première partie de la crise sanitaire, son niveau est à nouveau trop élevé : au 1^{er} novembre 2021, on comptait 13 188 détenus en surnombre, soit 19 % de la population carcérale.

La raison de cette situation est que nous incarcérons toujours plus. En vingt ans, le nombre de personnes détenues a augmenté de 31 %, passant de 48 000 en 2001 à 70 000 en 2021. Cette progression en valeur absolue se traduit aussi en valeur relative : il y avait 103,6 personnes détenues pour 100 000 habitants en 2021, contre 78,5 en 2001. Or, dans le même temps, on n'a observé aucune explosion de la délinquance. Je ne crois pas que l'on puisse dire que la justice ait été laxiste – ce serait plutôt le contraire.

Depuis vingt ans, pour répondre à ces enjeux, de nombreuses mesures ont été prises, tant en matière de politique pénitentiaire immobilière qu'en matière de politique pénale.

Concernant le parc immobilier, tout d'abord, le nombre de places de prison n'a cessé d'augmenter, passant de 48 593 en 2001 à 60 494 fin 2021. Nous continuons de faire d'importants efforts dans ce domaine, en particulier dans le cadre du plan 15 000 places. Ce dernier, qui a été inscrit dans la loi de programmation et de réforme pour la justice, doit se dérouler en deux phases : 7 000 places sont prévues pour 2022, puis 8 000 places d'ici à 2027. Au total, la construction de 18 000 nouvelles places a été programmée, tandis que 3 000 fermetures interviendront, portant ainsi à 15 000 les créations nettes.

Je sais que c'est un sujet très important pour nos collègues Les Républicains, qui ont demandé la création de cette commission d'enquête. Je vais donc exposer précisément les chiffres.

Fin 2021, sept opérations ont été livrées, pour un total net de 2 049 places de détention créées, ce qui correspond approximativement à la construction de 3 600 places et à la fermeture de 1 600 places dans les établissements qui ne sont plus en état d'accueillir des personnes détenues. Pour l'année 2022, dix-huit opérations sont d'ores et déjà au stade des travaux, ce qui devrait se traduire par la livraison de 3 700 places, dont 2 541 créations nettes. À la fin de cette année, 4 590 places sur les 7 000 prévues dans cette première phase seront livrées.

Les retards sont principalement dus à la crise sanitaire. Ce bilan n'est donc pas totalement critiquable, d'autant que les travaux prévus pour les 2 400 places restantes sont déjà en cours ; pour la majorité d'entre elles, la livraison est prévue en 2023 et, pour quelques-unes, en 2024.

Concernant la seconde phase, quatre opérations sont au stade de l'étude de conception, pour 1 260 places ; cinq ont franchi le cap des concertations, pour 2 750 places ; cinq autres font l'objet de consultations, pour 3 200 places ; les trois dernières consultations seront lancées en 2022, pour 1 800 places. Le second volet est donc lancé. Les opérations sont identifiées, sur des sites précis, les concertations et les études locales ont été engagées. Nous pouvons être plus qu'optimistes quant au respect de l'ambition affichée pour 2027. Et, parallèlement, de nombreuses rénovations sont entreprises.

Il a fallu surmonter un grand nombre de réticences au niveau local. Nous proposons d'ailleurs un volet d'actions pour qu'il soit plus facile, à l'avenir, de convaincre les collectivités territoriales d'accueillir des établissements pénitentiaires.

Précisons enfin que jamais le budget de l'administration pénitentiaire n'a été aussi élevé. Les crédits de paiement sont passés de 3,5 milliards d'euros en 2018 à 4,3 milliards pour 2022, soit une augmentation de près de 20 %.

La politique pénale est aussi intimement liée à la surpopulation carcérale. C'est un sujet central dont notre commission d'enquête s'est saisie. L'administration pénitentiaire arrive à la fin de la chaîne pénale, après que la justice a décidé des peines privatives de liberté, en milieu ouvert ou fermé.

Pour réduire la surpopulation carcérale, il faut repenser la peine au-delà du seul modèle de l'emprisonnement. Nous avons pris de nombreuses mesures en ce sens, en particulier en matière d'aménagements de peine et de solutions alternatives à l'incarcération. Les résultats sont encourageants. À titre d'exemple, on prononce de plus en plus d'aménagements *ab initio*. La peine de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) est de plus en plus utilisée par les magistrats : alors que 423 DDSE avaient été prononcées au 1^{er} septembre 2020, on en a recensé 1 295 un an plus tard. Les peines de travail d'intérêt général (TIG) sont également en cours de revalorisation. Nous avons d'ailleurs entendu beaucoup d'acteurs saluer la création de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP) et le travail qu'elle réalise.

Nous devons continuer dans cette direction et prêter une attention particulière à certaines procédures pénales qui semblent conduire à un prononcé plus important de mesures privatives de liberté. Je propose notamment d'évaluer les conséquences en matière de détention des procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

J'ai également étudié le sujet de la détention provisoire, car le problème de la surpopulation se pose de façon aiguë dans les maisons d'arrêt. Sans entrer dans le détail, il me semble que nous devons poursuivre le développement du recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE), qui est sous-utilisée.

Les politiques immobilière et pénale sont cruciales pour mettre fin à la surpopulation et garantir l'encellulement individuel – principe qui n'a jamais été respecté depuis son inscription dans notre droit dès 1875.

Nous nous sommes longuement interrogés à ce propos. L'encellulement individuel est-il une obligation pesant sur la personne détenue, qui doit s'isoler pour s'amender, conformément à l'état d'esprit du législateur de 1875 ? Est-ce une règle de sécurité visant à éviter la « contagion délinquante » au contact des autres détenus ? Est-ce un droit de la personne détenue, lui garantissant des conditions de détention dignes, comme on le dit souvent aujourd'hui ?

Nous devons appréhender l'encellulement individuel en croisant ces trois conceptions et en y ajoutant un quatrième élément : le droit actuel admet des dérogations à ce principe. Celui-ci ne doit donc pas être vu comme un absolu. Dans certains cas, l'enfermement individuel peut ne pas être adéquat ; il est susceptible de compromettre la réinsertion. Nous en avons fait le constat lors de nos déplacements : toutes les personnes détenues ne souhaitent pas être placées dans une cellule individuelle. En cas de fragilité psychologique, par exemple, voire de risque suicidaire, la solitude en cellule représente même un véritable danger.

Nous devons donc dépasser une vision absolue du principe de l'encellulement individuel, mais cela suppose que les cellules occupées par deux détenus soient aménagées à cette fin. Ce qui me paraît indigne, en effet, c'est l'occupation double ou triple d'une cellule individuelle.

Dépasser la vision absolue de l'encellulement individuel nous conduit logiquement à ne plus faire de ce principe l'alpha et l'oméga de la politique pénitentiaire. La réflexion sur ce point doit servir de base à l'éventuelle révision du moratoire en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2022. Les réformes pénales et immobilières mises en œuvre depuis cinq ans, couplées – comme je le propose – à l'usage plus étendu de l'ARSE, ou encore au développement de la régulation carcérale, devraient nous permettre de respecter la date butoir du 31 décembre 2022. Toutefois, cela reste une hypothèse. Puisque ce type d'enfermement n'est pas toujours adapté, peut-être devons-nous revoir notre objectif dans ce domaine ?

Après avoir abordé ces enjeux qui relèvent de la « quantité » et des capacités d'accueil des établissements, j'en viens à la qualité de la prise en charge des personnes détenues.

Celles-ci cumulent souvent difficultés sociales – précarité, éloignement des systèmes sociaux, mal-logement –, problèmes de santé mentale et physique – prévalence de certaines maladies, problèmes bucco-dentaires, problèmes psychiatriques –, et de nombreuses addictions. Selon les données disponibles, 78 % des détenus fument, 31 % sont dépendants à l'alcool, 33 % consomment régulièrement des drogues illicites. L'administration pénitentiaire doit prendre en charge toutes ces situations, à un stade où les autres politiques publiques ont échoué.

Dans ce domaine, nous devons encore beaucoup progresser. Nous ne saurions nous satisfaire de la situation sanitaire des détenus. Pour cela, il faut d'abord mieux connaître l'état général de santé des détenus en France, en conduisant une véritable enquête épidémiologique. Il faut également assurer un meilleur suivi de l'état de santé au cours de la détention. L'hôpital est entré récemment dans les prisons. C'est une grande avancée, mais il faudrait aussi, à l'avenir, faciliter la pratique médicale en détention et la rendre plus attractive pour les professionnels de santé. En effet, la désertification médicale s'observe aussi dans le cadre pénitentiaire. L'application d'une politique de réduction des risques en prison, à l'image de ce qui se fait à l'extérieur, est attendue depuis 2016 ; elle revêt une importance particulière compte tenu du niveau élevé des addictions. L'une de mes propositions porte sur cette question.

À l'entrée en détention, plus de la moitié des détenus sont sans emploi et dépourvus de diplôme ; près de 90 % d'entre eux n'ont pas plus que le certificat d'aptitude professionnelle (CAP). À cet égard, le temps d'emprisonnement doit être utile.

Il faut permettre le travail en détention. Or, ce dernier a fortement diminué depuis vingt ans. La proportion de détenus qui travaillent est passée de près de 50 % en 2000 à environ 30 % en 2020, le creux de la vague ayant été atteint en 2016. La création du contrat de travail pénitentiaire et celle de l'ATIGIP ont redynamisé le travail en détention. Nous devons continuer dans cette direction et adopter une approche pragmatique, par exemple en utilisant les mêmes outils qu'à l'extérieur – tels que les bilans de compétence et les forums de recrutement –, en tissant davantage de liens entre la vie économique et la prison, ou encore en structurant mieux les réseaux d'acteurs agissant en ce domaine.

J'en viens à l'enseignement et à la formation professionnelle. Depuis le transfert de la compétence aux régions en la matière, en 2014, la diminution des formations est considérable : entre 2010 et 2020, le taux de personnes détenues accédant à une formation professionnelle

est passé de 40 % à moins de 13 %. Dans le même temps, le volume d'heures de formation consacré en moyenne annuelle à chaque stagiaire est passé de 177 à 120 heures. On observe également de fortes disparités entre les régions. La formation professionnelle est, indéniablement, une des clés de la réinsertion et donc de la lutte contre la récidive. Il est inacceptable que la situation se soit ainsi dégradée ; je propose plusieurs pistes pour y remédier. L'ATIGIP en sera un partenaire clé.

L'utilité du temps en détention passe aussi par d'autres activités, notamment d'ordre sportif, culturel ou cultuel. Celles-ci permettent de lutter contre l'oisiveté, ce qui est déjà un bien en soi. Si, par le passé, elles constituaient avant tout des occupations, elles sont désormais reconnues pour leur intérêt. Chacune d'entre elles contribue de manière spécifique à la réinsertion. En cela, elles sont complémentaires du travail, de l'enseignement et de la formation. Nous avons rencontré de nombreuses associations qui développent des activités innovantes. Leur implication doit être saluée, car elles jouent un rôle essentiel.

Dans ce domaine aussi, des progrès peuvent être réalisés. Nous devons fixer dans la loi un objectif de temps « hors cellule », par exemple de huit heures par jour et, dans cette perspective, poursuivre le développement et la diversification des activités, leur accorder un budget suffisant, nouer de nouveaux partenariats, notamment avec les fédérations sportives, ou encore mettre en place un agrément « visiteur de confiance » pour faciliter l'accès des intervenants réguliers à l'établissement. En plus des associations, cette proposition pourrait également concerner les aumôniers ou encore les entreprises, car leur accès aux établissements pénitentiaires est une difficulté dont tout le monde nous a fait part.

Enfin, pour être utile et efficace, la prise en charge des détenus doit davantage s'adapter à leur profil et à leurs spécificités. C'est ce que l'administration pénitentiaire a très bien su faire, aussi bien avec les mineurs qu'avec les détenus radicalisés – des publics, très différents l'un de l'autre, qui renvoient à des enjeux spécifiques et font l'objet de longs développements dans le rapport ainsi que de plusieurs propositions. Dans les deux cas, le travail de l'administration peut être salué.

Nous pouvons aller plus loin dans la spécificité de la prise en charge. Celle-ci peut se construire en fonction du profil des détenus, par exemple pour mieux répondre aux problèmes d'addiction, mais également en fonction de la nature de l'infraction : on pourrait par exemple assurer un meilleur suivi des auteurs de violences intrafamiliales.

Le développement de structures intermédiaires, davantage tournées vers la réinsertion, est aussi une piste intéressante. Le plan pénitentiaire prévoit à cet égard la création de 2 070 places dans seize structures d'accompagnement vers la sortie (SAS). Cela va dans le bon sens. Nous devrions également poursuivre le développement d'autres structures spécifiques, comme celles tournées vers l'insertion par l'activité économique en détention.

J'évoquerai, en guise de conclusion, un point qui me tient particulièrement à cœur. Dans son rapport d'enquête, en 2000, le Sénat soulignait l'enjeu de l'ouverture des prisons sur la société. « *La prison ne peut changer que si elle est placée sous le regard des citoyens* », y était-il écrit. Vingt ans après, d'importants progrès ont été accomplis : la prison a ouvert ses portes à des intervenants extérieurs toujours plus nombreux, le droit des détenus s'est rapproché du droit commun dans de nombreux domaines, le développement de la mission de réinsertion de l'administration pénitentiaire a conduit à concevoir la peine de manière plus inclusive.

Ces progrès doivent bien sûr être salués, mais l'ouverture du monde carcéral vers l'extérieur doit encore se poursuivre. La prison ne peut continuer d'être vue comme un lieu

d'exil, éloigné du travail, des villes, des citoyens, alors qu'elle est une institution de la République, partie prenante de la communauté nationale. Plusieurs de mes propositions vont dans le sens d'un resserrement des liens entre prison et société. Par exemple, la mobilisation d'anciens détenus au parcours de désistance exemplaire pourrait permettre de développer de nouvelles actions de lutte contre la récidive. Pour changer l'image et la place de la prison dans la société, un effort de communication pourrait également être engagé, par exemple sur les réseaux sociaux, dans le territoire où est installée la prison, en direction du public, des jeunes, *etc.*

Je voudrais souligner et saluer le climat apaisé et l'état d'esprit transpartisan dans lesquels se sont déroulés nos auditions comme nos déplacements. J'espère que nous continuerons ainsi pour l'examen du rapport.

Mme Michèle Tabarot. Je voudrais vous féliciter de la qualité du travail accompli, qui est le fruit de nombreuses auditions et de déplacements. Je suis toutefois déçue par les propositions, qui ne correspondent pas à l'intitulé de notre commission, laquelle visait à « identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française ».

À l'issue de nos travaux, de nombreuses propositions sont formulées. On peut approuver celles qui consistent à promouvoir une détention plus humaine en développant le travail en prison, en veillant à améliorer la santé des détenus et, d'une façon générale, les conditions d'incarcération. Il en va de même de la volonté d'améliorer le statut des agents de l'administration pénitentiaire. Tous ces sujets nous touchent et méritent des évolutions.

En revanche, je suis surprise qu'aucune proposition ne traite d'une question aussi inquiétante que celle de la radicalisation. Par ailleurs, votre *satisfecit* concernant la création de places n'est pas acceptable. Vous savez pertinemment que, d'ici à 2027, vous n'aurez pas construit les 15 000 places prévues. Concernant le renseignement pénitentiaire, ou encore les aumôniers, il n'y a rien. Ce sont pourtant des enjeux qui suscitent l'inquiétude de nos concitoyens, à l'extérieur comme à l'intérieur des prisons. Nous devons les prendre en compte.

La préparation à la sortie et le suivi post-détention ne sont pas à la hauteur pour les personnes présentant une grande dangerosité. Des personnes radicalisées se trouvent en prison ; elles sortiraient en étant très peu contrôlées et elles risquent de constituer un danger pour la société.

Ces questions essentielles faisaient partie de la feuille de route de la commission d'enquête. Ne pas les traiter n'est pas acceptable. C'est la raison pour laquelle je voterai contre le rapport, tout en saluant le travail effectué par la commission et l'ambiance qui a régné en son sein.

M. Éric Diard. Je m'associe à ces félicitations tant pour la qualité des auditions et des travaux que pour la bonne ambiance qui a régné dans la commission, lors des auditions et des visites.

La prison est le dernier maillon de l'institution judiciaire, dont elle est aussi un élément central. Pas un seul texte législatif portant sur la justice ne l'a écartée. Pourtant, la prison est sans aucun doute le parent pauvre de notre système. C'est pour cette raison que le président de notre groupe a choisi de créer cette commission d'enquête. Celle-ci était nécessaire pour faire la lumière sur les besoins de la politique pénitentiaire et pour tracer des pistes d'amélioration.

Évidemment, nul n'est besoin d'un rapport pour pointer l'échec du Président de la République en la matière : en 2017, il avait clairement promis de créer 15 000 places de prison supplémentaires d'ici à 2022. L'engagement a glissé jusqu'en 2027 et seules 2 000 places auront été créées au cours de la législature. Ce manque de places a pour conséquence directe des difficultés dans la gestion des détenus, notamment des détenus radicalisés.

Le covid-19 n'est pas vraiment en cause, puisque la plupart des entreprises de construction ont continué de travailler durant la crise sanitaire. En revanche, l'ancienne ministre de la justice, Mme Belloubet, a profité de la crise sanitaire pour vider les prisons, à tel point que nous avons atteint un niveau historiquement bas lors du premier confinement : le taux d'occupation est passé en dessous de 100 %.

La radicalisation en prison est un phénomène inquiétant. Ce n'est pas une lubie de ma part : François Molins a pointé récemment le risque que certaines personnes, loin de se repentir, sortent de prison endurcies. En décembre dernier, lors d'une audition de la mission d'information sur la résilience nationale, Laurent Nuñez, coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, disait lui aussi que les sortants de prison condamnés pour faits de terrorisme demeuraient un élément très préoccupant. Étant donné l'ampleur du problème, je regrette que le rapport de notre commission, en dépit de ses 350 pages, ne l'ait pas pris à bras-le-corps. Il y va de la sécurité de nos concitoyens.

« Cinq ans après le déploiement des quartiers d'évaluation de la radicalisation et des quartiers de prévention de la radicalisation par l'administration pénitentiaire », vous entendez « conduire une évaluation globale de la prise en charge de la radicalisation en milieu pénitentiaire », selon la proposition n° 11 – la seule formulée par la commission en matière de radicalisation, sachant que l'administration pénitentiaire doit encore évaluer une quarantaine de détenus de droit commun susceptibles de radicalisation (DCSR).

Autre point noir : la commission n'a quasiment pas parlé du renseignement pénitentiaire, auquel il faut pourtant donner plus de moyens. Dans le rapport de la mission d'information sur les services publics face à la radicalisation, corédigé avec Éric Poulliat, nous nous étions félicités de recrutements dans ce domaine. Or, quelle n'a pas été notre surprise d'apprendre par un syndicaliste qu'un agent du renseignement pénitentiaire gère en moyenne entre 50 et 70 dossiers ! Pour la cellule interrégionale de Strasbourg, qui regroupe 23 établissements pénitentiaires, il n'y a qu'un officier de renseignement. Selon cette source, il y a une différence entre la volonté politique et ce qui se passe sur le terrain : le personnel est souvent utilisé à des tâches administratives. En outre, le renseignement pénitentiaire se trouve dans l'impossibilité d'exploiter certains téléphones récents. Pourtant, la commission d'enquête n'a pas abordé la question de la circulation des objets en détention, notamment des téléphones portables.

D'ici à 2023, plus de 200 détenus radicalisés sortiront de prison. Ils doivent être la priorité de l'État car le risque de passage à l'acte est réel. En plus des moyens supplémentaires qu'il convient de donner aux services de renseignement pour les suivre, il est capital de renforcer l'arsenal législatif que la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) a commencé à constituer, à travers les fameuses mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS). Ces mesures sont intéressantes mais insuffisantes au regard de la dangerosité que représentent les anciens détenus radicalisés sortant de prison, notamment parce que leur durée ne peut excéder douze mois.

Il est regrettable que notre commission d'enquête n'ait pas suivi les recommandations de la délégation parlementaire au renseignement du Sénat. Celle-ci préconisait de déployer de véritables mesures de sécurité prises par un juge d'application des peines pour une durée d'un

an, renouvelable, dans la limite de dix ans en matière correctionnelle et vingt ans en matière criminelle. Il n'y a aucun risque d'inconstitutionnalité : les auteurs de crimes sexuels particulièrement violents peuvent déjà faire l'objet d'une rétention de sûreté, sans que cette disposition n'ait été censurée par le Conseil constitutionnel.

En conclusion, je suis satisfait des auditions et des visites, mais la montagne a accouché d'une souris : on ne retrouve pas dans le rapport la puissance des auditions. Comme mes collègues, je regrette qu'il ne formule pas de propositions plus audacieuses et, surtout, à la hauteur du défi que représente la détention – notamment celle des détenus radicalisés – pour notre société.

M. Michel Herbillon. Je souligne à mon tour le travail de qualité que nous avons mené, avec 135 auditions et quatre déplacements, ainsi que l'ambiance qui a régné au sein de notre commission d'enquête durant ces six mois. Je rends hommage au président pour la manière dont il a conduit les travaux, ainsi qu'à notre rapporteure. Un grand nombre de sujets ont été abordés avec beaucoup d'ardeur, d'intensité et de sérieux.

Il faut toutefois déterminer si ce que nous proposons répond à l'intitulé de la commission d'enquête. Sans vouloir polémiquer, je rappelle que la rapporteure elle-même, au début de nos travaux, s'était étonnée de cet intitulé. C'était aussi l'objet de la première remarque du garde des sceaux, Éric Dupond-Moretti, lors de son audition : visiblement, il n'en était pas satisfait. Pourtant, le président du groupe et les députés Les Républicains ne l'ont pas choisi au hasard.

Les questions touchant à la sécurité et à l'ensemble de la chaîne pénale – y compris la détention et le suivi des personnes sortant de prison – sont très importantes pour nos concitoyens. Elles les concernent tous, quelle que soit leur sensibilité politique. À cet égard, je ne partage pas les propos du garde des sceaux, selon lesquels il y aurait non pas de l'insécurité, mais un sentiment d'insécurité. Les faits disent l'inverse.

Les propositions contenues dans le rapport répondent-elles à l'urgence que ressentent nos concitoyens ? Permettent-elles de remédier aux dysfonctionnements et aux manquements de la politique pénitentiaire ? En tant que parlementaires et membres de la commission d'enquête, il nous revient de poser ces questions. Or, je dois marquer à mon tour ma déception, car il manque des propositions relatives à certains enjeux, quand d'autres ne sont pas à la hauteur des défis que nous avons à relever pour le compte des citoyens que nous représentons.

Il est vrai que certaines propositions vont dans le bon sens. Je pense à celles qui visent à améliorer les conditions de travail des agents pénitentiaires, à renforcer l'attractivité des métiers, à donner aux agents de l'administration pénitentiaire des perspectives de carrière, de meilleures conditions de logement, un meilleur statut, des conditions de rémunération plus favorables. Elles font d'ailleurs consensus auprès des membres de la commission d'enquête.

De même, je remercie la rapporteure d'avoir retenu les propositions du président concernant l'aménagement de la loi SRU, qui rejoignent ses préoccupations. Pour avoir été maire, je connais tous les bonheurs découlant de la loi SRU... Il est fondamental de tenir compte du point de vue des élus locaux – ceux qui ont un établissement pénitentiaire dans leur commune et ceux chez qui l'on envisage d'en construire un.

Lors de chacune de nos auditions et de nos visites, il a été question de la radicalisation en prison. Or, le rapport ne contient qu'une seule proposition sur le sujet, la proposition n° 11, du reste trop générale et n'allant pas assez loin. Il faut être beaucoup plus audacieux et précis ; le phénomène doit faire l'objet d'une attention poussée. Le renseignement pénitentiaire est

trop peu abordé lui aussi. De même, on ne va pas assez loin pour ce qui concerne le suivi, à leur sortie de prison, des personnes dangereuses pour la société. Il n'est pas suffisamment question non plus de l'encellulement individuel.

La surpopulation carcérale est un phénomène connu de tous, qui ne date pas de cette législature. Mme la rapporteure a évoqué le chiffre de 13 188 détenus en surnombre, soit près de 20 % de la population carcérale. La question est prégnante, car cette situation entraîne toute une série de problèmes, notamment au regard des conditions de détention, qui doivent pourtant respecter le principe essentiel qu'est la dignité humaine. Comme vous, madame la rapporteure, je considère qu'il n'est pas normal que des détenus s'entassent parfois à trois dans des cellules de 9 mètres carrés. L'amélioration de la condition pénitentiaire est essentielle et légitime.

J'ai trouvé laborieuse l'explication du garde des sceaux concernant le report à 2027 de l'engagement de créer 15 000 nouvelles places de prison. Mme la rapporteure a dit à cet égard : « Ce bilan n'est donc pas totalement critiquable. » Cela signifie bien qu'il est loin d'être totalement satisfaisant – c'est le moins que l'on puisse dire. Je regrette que l'engagement pris par le Président de la République n'ait pas été tenu, et ne suis pas certain que l'on obtienne ces 15 000 places en 2027.

Enfin, je n'ai pas reçu le document relatif à Fresnes que M. le garde des sceaux, lors de son audition, avait promis de me transmettre. J'ai sollicité son directeur de cabinet en séance, qui m'a renvoyé vers le conseiller parlementaire. Celui-ci n'a pas jugé utile de me répondre. Il est vrai que je suis dans l'opposition, mais on peut quand même attendre d'un conseiller parlementaire qu'il réponde au bout de trois ou quatre jours à un député, membre d'une commission d'enquête, qui demande simplement qu'on lui communique un document que le garde des sceaux avait en sa possession lors d'une audition. Je ne désespère pas que ma requête soit entendue jusqu'à la place Vendôme.

M. le président Philippe Benassaya. Le secrétariat de la commission a demandé le même document à plusieurs reprises, sans plus de succès.

M. Michel Herbillon. Lorsque nous sommes allés à Fresnes, le plus ancien établissement de détention de France, nous n'avons pas pu savoir si la prison allait être rénovée en site occupé ou non. La question est pourtant importante.

Pour toutes ces raisons, je voterai contre le rapport.

M. Philippe Gosselin. Sans passer sous silence les difficultés qui viennent d'être soulevées, je salue ce travail de longue haleine. Pour le dire de manière un peu triviale, la commission d'enquête s'est vraiment « décarcassée », se rendant un peu partout en France.

Les propositions sont d'intérêt variable, parfois même elles sont redondantes, mais personne ne peut les contester et aucune ne mériterait d'être écartée. Certaines, sans que cela ne leur confère une qualité supérieure, reprennent les conclusions que Yaël Braun-Pivet, Stéphane Mazars, Laurence Vichnievsky et moi-même avons formulées il y a quelques années dans un rapport intitulé « Repenser la prison pour mieux réinsérer ». La continuité est intéressante.

Le rapport pêche peut-être plus par ce qui n'y figure pas, ce qui y est passé sous silence, que par ce qu'il contient. L'objectif d'une commission d'enquête n'est pas de répéter ce que d'autres missions parlementaires avaient déjà souligné : elle doit aller plus loin. En l'occurrence, la nôtre visait à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire.

Le premier dysfonctionnement réside dans la surpopulation carcérale. Le problème a été masqué ces derniers temps : depuis mars 2020, pour gérer la crise sanitaire, on a libéré certains détenus, parfois dans des conditions compliquées. Ce faisant, l'illusion a été donnée que la surpopulation avait reculé. La surpopulation est particulièrement sensible dans les maisons d'arrêt, vieux établissements où les conditions de détention sont indignes – mon département en compte deux. Certes, les détenus ne sont pas des anges, mais ce n'est pas en les faisant tourner comme des lions en cage que l'on parviendra à limiter la récidive, à plus forte raison quand ces établissements ont encore des cellules collectives, conçues pour six ou huit personnes où l'on installe en plus des matelas au sol. On est bien loin de l'encellulement individuel, version 1875, pourtant considéré comme l'alpha et l'oméga de la politique carcérale. De telles situations ne sont pas acceptables.

La question méritait davantage que quelques lignes dans le rapport. Vous dites bien que l'effort doit porter sur les maisons d'arrêt, notamment dans le cadre des constructions. Le sujet est coché, mais il faut aller au-delà.

Du reste, les constructions annoncées relèvent elles aussi de l'illusion : par un tour de passe-passe, le bilan mêle des engagements présents et futurs, certains appels d'offres ne devant être lancés, à supposer qu'ils le soient, qu'à la fin de l'année 2022. Pour certains projets, les recours engagés par les associations de riverains, notamment, n'ont même pas encore été purgés. Il faut parfois tordre le bras de certains élus, tant les collectivités manquent d'empressement pour accueillir des établissements pénitentiaires. À cet égard, il est urgent de retisser des liens avec les collectivités et les élus locaux, qui sont des acteurs incontournables.

Au total, on est loin du compte. Il y a bien là un dysfonctionnement et des manquements.

En ce qui concerne la radicalisation, je m'étonne, comme mes collègues : on ne pouvait vraiment pas faire moins ! Pourtant, le sujet préoccupe nombre de nos concitoyens, les chefs d'établissement, les gardiens et une partie des juristes et spécialistes des établissements pénitentiaires et de la détention. Des dizaines voire des centaines d'individus ont un profil préoccupant. Certains se retrouveront bientôt dans la nature. Or, le rapport, avec la proposition n° 11, n'envisage que d'évaluer, autrement dit de rédiger un autre rapport. Avec cela, on ne va pas aller bien loin ! Il faut quelque chose de plus concret. Évidemment, il ne s'agit pas de déposer en conseil des ministres, à la fin du mois de mars, comme cela vient d'être annoncé à Nice sur un autre sujet, un projet de loi qui ne pourrait de toute façon pas être voté en raison de l'organisation de l'élection présidentielle puis des élections législatives. Quoiqu'il en soit, cette question majeure n'est pas traitée dans les propositions : c'est un manque important.

Je tiens à souligner également, après Éric Diard, qui a toute compétence pour le faire, le caractère limité des éléments concernant le renseignement pénitentiaire, voire une forme d'indigence sur le sujet, qui n'est pourtant pas neutre.

Pour conclure, la jument grise est morte et les écuries sont en feu, mais tout va très bien ! Radicalisation, surpopulation, insuffisance du renseignement pénitentiaire : cela commence pourtant à faire beaucoup. Ces manquements et dysfonctionnements, clairement identifiés, sont précisément ceux qui avaient justifié la demande de création de cette commission d'enquête. Ce qui est proposé va dans le bon sens, et tend vers un diagnostic de plus en plus partagé sur la prison, ce qui est une évolution positive. Ces cinquante-cinq nuances de propositions sont intéressantes, mais il y a des manques : il faudra creuser et formuler d'autres propositions.

Sans surprise, à ce stade, je ne peux ni voter le rapport, ni m'abstenir : je vote donc contre moi aussi, à regret.

Mme Maud Gatel. Je m'associe aux remerciements très chaleureux qui ont été adressés au président et à la rapporteure pour la qualité de nos travaux et l'ambiance qui a régné dans cette commission. J'ai eu beaucoup de plaisir à participer aux auditions. Le champ donné à la commission d'enquête est très large, ce qui témoigne de son ambition de départ.

La densité du rapport, qui est à la mesure du nombre de pages qu'il comporte, met en évidence le problème que pose la méthodologie retenue pour la restitution des travaux des commissions d'enquête : les membres ne disposent que de quelques heures pour prendre connaissance d'une somme telle que celle-ci.

Un champ d'investigation très large nous a été proposé. Le rapport fournit une évaluation très précise de la situation et des évolutions intervenues au cours des vingt dernières années, qu'elles concernent les détenus – leur typologie, leurs caractéristiques – ou les établissements, et permet d'objectiver certains éléments.

La prison est le miroir des effets des politiques publiques. Elle constitue le dernier maillon de la chaîne, ce qui emporte certains dysfonctionnements. Le rapport a le mérite de poser des sujets sur la table, d'y apporter des réponses, de formuler des propositions. Naturellement, tout n'est pas parfait, cela se saurait même si la prison a fondamentalement changé en vingt ans. Il y a eu un véritable « saut qualitatif ».

S'agissant de la politique immobilière et du plan 15 000 places, l'ambition affirmée en 2017 n'avait aucun précédent dans les quinze dernières années. Souvent, comme à Magnanville, en raison de freins posés par des élus locaux, la prison suscite de l'hostilité. De nombreux élus n'ont pas envie d'avoir un établissement à proximité. En ce sens, la proposition n° 14, qui vise à étudier tous les leviers, y compris fiscaux, pour accompagner les élus locaux dans ces projets, est très pertinente.

Construire de nouvelles prisons prend du temps, compte tenu des procédures à respecter et des recours possibles. Ainsi, l'un des derniers établissements inaugurés par le Premier ministre en 2021 résulte d'une décision prise en 2009. Le programme 15 000 places est cependant bien lancé : son premier volet sera achevé dans un an et le second est sur les rails.

Ce que vous écrivez s'agissant de l'encellulement individuel constitue un véritable changement de paradigme, madame la rapporteure. Cela reflète d'ailleurs les propos des détenus, les surveillants et les responsables de l'administration pénitentiaire. Certes, l'encellulement individuel reste un objectif, mais cet enjeu peut être relié à la question du travail en prison, notamment, et à celle des huit heures en dehors de la cellule : si les détenus ne souhaitent pas nécessairement l'encellulement individuel, c'est aussi parce qu'ils ne passent pas assez de temps à l'extérieur. Le travail en prison concerne 35 % des détenus, contre 50 % en 2000, ce qui n'est pas suffisant. Son développement doit être une priorité absolue. M. le garde des sceaux a d'ailleurs évoqué sa tournée avec le ministre du travail pour convaincre les entreprises d'investir ce domaine de manière significative.

S'agissant de la déradicalisation, j'ai dans ma circonscription la prison de la Santé, qui comprend un quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR). Le directeur de l'établissement estime que cette organisation, relativement nouvelle, est en train d'évoluer. Une évaluation doit être menée. Une telle structure doit également ouvrir à Rennes pour les

femmes de retour des zones de conflit. Nous commençons seulement à traiter le problème. Il me semble donc tout à fait pertinent de mener une évaluation.

Enfin, je me félicite des propositions de la rapporteure sur la santé en prison, notamment la poursuite du déploiement des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). La santé, notamment psychologique, est une vraie priorité : il faut continuer à renforcer l'attractivité de l'intervention en prison pour les professionnels de santé, au service des détenus.

M. Sacha Houlié. Je salue cet excellent rapport, la qualité du travail de la rapporteure et de ses conclusions, ainsi que le nombre et la pertinence des auditions. Nous avons ainsi entendu les personnels de l'administration pénitentiaire, laquelle était la première visée par la commission étant donné son intitulé. Nous avons également auditionné des personnes associées directement ou indirectement au travail réalisé en prison – qu'il s'agisse du travail des détenus en tant que tel, des ressources humaines, des enjeux immobiliers ou encore des domaines dans lesquels se développe l'innovation.

Lorsque nous avons commencé nos travaux, le garde des sceaux n'a pas été le seul à s'émouvoir de l'intitulé de la commission d'enquête : toutes les personnes auditionnées nous ont interrogés à ce propos, et à juste titre, car le rapport démontre que l'administration pénitentiaire est probablement l'une des administrations les plus innovantes, sinon la plus innovante, de notre pays. Il y avait donc une véritable erreur de ciblage. C'est peut-être cela qui explique d'ailleurs la différence d'interprétation ou d'appréciation que nous avons du travail réalisé. Pour ma part, j'estime que c'est un excellent travail.

M. le président Philippe Benassaya. Au début de chaque réunion nous avons expliqué l'intitulé de la commission d'enquête, en disant que c'était la politique pénitentiaire qui était en cause et non l'administration. Il ne nous viendrait jamais à l'esprit de pointer du doigt l'administration pénitentiaire.

M. Sacha Houlié. S'agissant du personnel, nous avons démontré qu'il est possible d'être innovant en dépit de contraintes fortes. Le métier est peu attractif, nous le savons au moins depuis la publication en 2011 de l'ouvrage intitulé *Dans la peau d'un maton*. Le recrutement, la rémunération des heures supplémentaires, le travail de nuit et la violence sont des questions anciennes ; des réponses ont commencé à y être apportées au cours du quinquennat à la suite des grèves de décembre 2018, mais c'est une entreprise de longue haleine dans laquelle personne ne détient de solutions miracles. La commission d'enquête le montre très bien.

La surpopulation carcérale n'est pas une découverte. La situation s'est améliorée de manière conjoncturelle, à la faveur de la crise sanitaire. Cela dit, si certaines personnes ont bénéficié d'une liberté inattendue, d'autres ont été maintenues en détention pour la simple raison qu'elles ne disposaient pas d'un lieu pour se confiner.

J'ai relevé une contradiction politique dans les propos de mes collègues : on ne peut pas s'émouvoir de la surpopulation carcérale et dans le même temps proclamer dans son programme électoral le refus de tout aménagement pour les peines inférieures à un an d'emprisonnement. À la différence du groupe Les Républicains, nous sommes favorables à des solutions alternatives à l'incarcération pour les courtes peines.

En ce qui concerne la rénovation des bâtiments, il s'agit de rendre compte objectivement de ce qui a été fait ou pas. Sur les 15 000 places supplémentaires promises, 7 000 ont été engagées – les marchés sont signés, les contrats en cours d'exécution – ou

réalisées, qu'il s'agisse de centres de détention, de maisons d'arrêt ou de SAS. À partir des calendriers de livraison et des échéanciers, le législateur peut contrôler les autorisations d'engagement et surtout les crédits de paiement pour s'assurer de la tenue des promesses politiques qui ont été faites. En visitant le centre pénitentiaire Baumettes 2, nous avons constaté le démantèlement de Baumettes 1 et le lancement de Baumettes 3, qui sont la traduction très concrète des promesses de construction de places.

J'en viens aux détenus. Il ne s'agit pas de nier qu'il existe des personnes radicalisées en prison. Des rapports ont été consacrés à la question. L'un d'entre eux, en particulier, traitait des services publics, et certaines de ses propositions ont été reprises dans la loi confortant le respect des principes de la République, que les uns ont approuvé et les autres pas. Dans le débat sur la radicalisation, les lignes de fracture demeurent ; ne faisons pas semblant d'être surpris.

S'agissant de la prise en charge des détenus atteints de troubles psychologiques ou malades, des transsexuels, des personnes vieillissantes ou des addictions, le rapport n'étudie aucun sujet et pointe les limites du système carcéral.

En revanche, grâce à la contractualisation avec la médecine de ville ou l'amélioration des relations avec le milieu hospitalier, des progrès ont été accomplis : à Poitiers, des dentistes sont venus exercer en prison ; des soins en psychiatrie sont dispensés par des unités de recherche très performantes.

Le travail en prison s'est développé de manière spectaculaire par le biais de la contractualisation avec les entreprises de même que la formation grâce à la délivrance de titres professionnels par les centres de formation des apprentis (CFA). Dans la prison de Vivonne, un détenu sur trois travaille, à Nantes également. Du fait de cette évolution, la prison ne ressemble plus à celle que nous avons connue il y a dix ou quinze ans. Les détenus qui travaillent trouvent un revenu, un cadre mais aussi un but, ils ne sont pas abandonnés. Nous avons réussi – et c'était une performance – à obtenir les palmes académiques pour des professeurs qui enseignaient en prison. Cela témoigne de la réalité de l'éducation dans les prisons où l'on peut trouver des classes de plus d'une quarantaine de détenus sur les 600 que compte l'établissement.

Dans tous ces domaines – santé, travail, formation –, la politique pénitentiaire est performante et mérite d'être poursuivie plutôt que de recevoir les critiques que j'ai entendues. Les progrès concernent les centres de détention, qui accueillent les plus longues peines, mais aussi les SAS, où des bibliothèques sont installées.

J'ai oublié de souligner que les collectivités ne sont pas toujours enthousiastes quand il s'agit d'accueillir un établissement pénitentiaire. Quelle que soit leur étiquette, plusieurs maires considèrent pourtant que l'implantation d'un tel établissement est probablement la meilleure décision qu'ils ont prise pour l'économie et les ressources de leur commune. Il faudrait le faire savoir à ceux qui sont réticents.

J'ai noté que certaines propositions d'une candidate à l'élection présidentielle étaient issues du rapport – la proposition n° 16 notamment. Il est étrange de critiquer un rapport dont on s'inspire dans son programme électoral.

M. Michel Herbillon. Ce rapport n'a même pas encore été rendu public !

M. Sacha Houlié. En conclusion, le rapport est excellent et j'espère que nous serons nombreux à lui accorder nos suffrages.

M. le président Philippe Benassaya. Ne soyons pas manichéens. Le rapport a reçu des critiques mais aussi des compliments. Il faut savoir exposer les choses de manière équilibrée.

M. Éric Diard. Il existe des quartiers d'évaluation de la radicalisation, des quartiers de prévention de la radicalisation mais pas d'unités de déradicalisation. L'expérience qui a été menée s'est soldée par un échec. Puisque nous sommes dans un État de droit, il n'est pas encore possible de déradicaliser une personne contre son gré.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Je vous remercie de reconnaître à ce rapport des mérites, plus ou moins grands selon les orateurs. J'ai suivi scrupuleusement la feuille de route, qui était très complète : la surpopulation, la politique pénale, la radicalisation, les jeunes, la santé, la religion, l'insertion – et bien d'autres sujets encore. Je crois me souvenir que l'énumération se terminait par des points de suspension. Par ailleurs, j'ai assisté à toutes les auditions. Si les responsables politiques étaient en cause, pourquoi n'ont-ils pas été convoqués devant notre commission d'enquête ? J'ai fait avec les auditions qui m'ont été proposées. Je n'ai eu à interroger qu'un seul ministre, et ce n'était pas celui qui a mis en œuvre le programme 15 000 places, puisqu'il a pris ses fonctions en juillet 2020. Vous mettez en cause la politique pénale et la politique pénitentiaire, mais nous n'avons entendu aucun responsable politique. Je m'en suis étonnée, mais c'était le président qui était maître des horloges.

Vous me reprochez de ne pas aborder la question de la radicalisation, alors que le rapport y consacre vingt-trois pages. En ce qui concerne le manque de propositions à ce propos, souffrez, monsieur Diard, que je puisse considérer que la radicalisation est plutôt bien prise en charge en prison. Après une matinée d'auditions et une visite consacrées au sujet, aucun élément ne me permet de dire que la question n'est pas traitée dans les établissements. Il faut évidemment faire davantage ; c'est ce que l'administration pénitentiaire s'attache à faire. Je me suis refusée, sur l'ensemble des sujets, à faire des propositions se bornant à inviter à poursuivre dans la voie choisie.

Vous pointez l'absence des aumôniers de prison dans le rapport. D'une part, le sujet y est évoqué ; d'autre part, je vous renvoie à l'excellent travail, bientôt achevé, de M. Bruno Questel, qui s'est intéressé à l'aumônerie pénitentiaire exclusivement pendant six mois. Il m'a semblé judicieux de s'en remettre à son expertise fondée sur plus d'une vingtaine de déplacements.

Nous avons dressé un état des lieux de la radicalisation. Dès 2014, sur l'initiative de l'administration pénitentiaire, a été créée une unité pour évaluer la radicalisation à Fresnes. La personne qui était ministre à l'époque a mis rapidement fin à cette expérience – il faudrait s'interroger sur la responsabilité politique qui s'attache à cette décision. En 2015, à la suite des attentats, le chantier est relancé à la hâte. Aujourd'hui, l'administration pénitentiaire est capable de gérer le « stock » et le « flux » des détenus radicalisés. Tout a été mis en œuvre pour éviter le prosélytisme. J'ai noté avec intérêt qu'en 1875, la question de la contagion de la délinquance se posait déjà. Lors des auditions, c'est avant tout la question de la sortie de détention des personnes radicalisées qui a été mise en avant. Nous avons ainsi évoqué les fameux programmes d'accueil individualisé et de réaffiliation sociale (PAIRS), qui se multiplient, de manière pertinente, mais ce n'était pas le sujet de vos demandes dans le cadre de la commission d'enquête.

Quant à la surpopulation, quinze pages y sont spécifiquement consacrées et le sujet est sous-jacent dans toutes les parties du rapport. Le renforcement des effectifs, calculés selon le nombre réel et non théorique de détenus, que je propose le montre bien.

En ce qui concerne le parc immobilier, mettons les pieds dans le plat ! Dès les premiers textes financiers, nous avons voté les crédits pour que les 15 000 places soient construites en dix ans. C'est inscrit dans la loi depuis 2017, mais si vous préférez vous référer à des tracts... Nous sommes liés par la loi, non par des tracts.

M. Philippe Gosselin. Encore faut-il que la loi soit respectée !

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Elle l'est.

Monsieur Herbillon, quand je disais que le bilan n'était pas totalement critiquable, je faisais référence au retard de 2 000 places sur les 7 000 promises pour 2022. Il ne s'agit pas de nier ce retard : le rapport aborde clairement la question. On nous a fait valoir que la crise liée au covid-19 avait ralenti les travaux et je veux bien le croire. Au demeurant, monsieur Gosselin, tous les directeurs d'établissements pénitentiaires vous confirmeront qu'il est beaucoup plus complexe de réaliser des travaux dans une prison que dans une maison, une entreprise ou sur une route.

M. Philippe Gosselin. Cela vaut pour les engagements en cours, pas pour ceux qui auraient dû être lancés et ne l'ont pas été.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Je ne suis pas une spécialiste des travaux publics, mais les raisons se conjuguent, me semble-t-il : le retard a été aggravé par la crise du covid-19. De là à dire, madame Tabarot, que les 15 000 places ne seront pas construites en 2027... Si c'est votre sentiment, je vous suggère de demander une commission d'enquête sur le parc immobilier. D'après les informations dont nous disposons à ce stade, l'objectif devrait être atteint, mais des retards ne sont pas exclus.

Mme Michèle Tabarot. Le ministre en charge du dossier, qui est une composante essentielle de la politique pénale, n'est pas capable de préciser les projets engagés. Pourtant, c'est à lui, en tant que membre du Gouvernement en exercice, de s'expliquer sur le respect des promesses faites par le Président de la République avant son élection.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Je dispose de chiffres exacts et d'informations qui me confortent dans l'idée qu'il devrait être possible de construire les 15 000 places à l'horizon de 2027, et même 18 000 puisque 3 000 doivent être fermées dans le même temps.

S'agissant du renseignement pénitentiaire, les difficultés que vous avez soulevées, monsieur Diard, tendent à se résorber puisque des recrutements sont en cours. Là encore, ce sujet fait l'objet d'un développement spécifique dans le rapport.

L'encellulement individuel et les possibilités d'activités hors de la cellule sont intimement liés, vous avez raison, madame Gatel. Le travail et la formation professionnelle en prison ont malheureusement reculé. Lorsque les détenus pourront passer huit heures hors de leur cellule pour travailler, suivre un cours ou une formation professionnelle, ou avoir une autre activité dans un but de réinsertion, la question de l'encellulement individuel se posera différemment. Il faut avancer dans les deux directions en gardant en tête ce que je viens d'indiquer.

Je vous remercie d'avoir salué les propositions du rapport en matière de santé, sujet d'inquiétude majeur. La plupart des personnes arrivent en détention avec des carences. La détention permet à certaines d'entre elles d'accéder aux soins pour la première fois. C'est un facteur de réinsertion. Lors d'une audition, quelqu'un a dit que la santé en prison devait être

considérée non pas comme un coût mais comme un investissement, au même titre que les actions de réinsertion.

M. Michel Herbillon. Nous ne cherchons pas à polémiquer sur les places en prison. Vous connaissez l'engagement du Président de la République.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Vous parlez d'un tract !

M. Michel Herbillon. Non, c'était dans son programme, ce qui, à mes yeux, constitue un engagement. D'ici à 2022, 15 000 places devaient être construites. Elles ne l'ont pas été. Il est légitime que nous le soulignons. L'horizon a reculé : il est désormais en 2027. Vous reprenez l'argumentation donnée par le garde des sceaux lors de son audition, au cours de laquelle il m'avait paru assez embarrassé pour préciser les chiffres. Je ne vous en fais pas grief. Mais vous n'ignorez pas les aléas qui peuvent affecter la construction, surtout dans les programmes à long terme, aléas qui sont d'autant plus importants quand il s'agit de bâtiments aussi spécifiques que des prisons. C'est la raison pour laquelle nous exprimons de très forts doutes sur vos affirmations.

M. Éric Diard. Vous ne pouvez pas dire, à moins d'être aveugle, sourde et muette qu'il n'y a pas de contagion de la radicalisation dans les prisons. On y recense 450 terroristes islamistes (TIS) et 655 DCSR. Les chiffres parlent d'eux-mêmes.

Mme Aude Bono-Vandorme. J'ai assisté moi aussi à l'audition du garde des sceaux, monsieur Herbillon, et je n'ai pas relevé son embarras. Il a donné des détails et fait part de difficultés pour implanter de nouveaux établissements ; il savait où il allait.

Je vous trouve sévère avec la rapporteure. Elle n'affirme pas que les places seront là en 2027. Qui peut le garantir ? Depuis deux ans, nous sommes bien placés pour savoir que des aléas peuvent survenir. Vous pouvez penser que les places ne seront pas au rendez-vous et c'est le droit de la rapporteure que de penser le contraire. Il n'est pas juste de lui faire un tel procès.

M. le président Philippe Benassaya. À aucun moment la rapporteure n'a été visée directement, mais il est utile de le préciser.

M. Éric Diard. Nous avons bien conscience que cet engagement est celui du Président de la République, pas de la rapporteure !

Mme Caroline Abadie, rapporteure. J'ai bien précisé qu'il pouvait y avoir des aléas, monsieur Herbillon. À ce stade, j'ai l'impression que le projet est sur de bons rails. Je me fie aux chiffres qui me sont communiqués. Vous étiez présents lors des auditions, je n'ai rien déformé.

Je n'hésite pas à pointer les lacunes lorsqu'elles me semblent manifestes – c'est le cas sur l'ARSE, la détention provisoire, la comparution immédiate, la santé, les effectifs, ou encore l'attractivité des métiers pénitentiaires. Le rapport n'a rien de complaisant.

En ce qui concerne la radicalisation, je suis convaincue de ce que je vous dis. Monsieur Diard. En outre, tous les DCSR ne se sont pas radicalisés en détention ; ils peuvent d'ailleurs avoir été détectés avant la détention ou pendant celle-ci. C'est ce qui ressort des informations qui m'ont été données. Je relirai scrupuleusement les auditions mais je n'ai pas le souvenir qu'ait été mentionné un phénomène de radicalisation en prison comme il a pu en exister par le passé. Des protocoles ont été mis en place et certains pays viennent les étudier. C'est

l'administration pénitentiaire, sans que l'autorité politique le lui ait demandé, qui a pris l'initiative de définir des protocoles et de les adapter ensuite en fonction des résultats obtenus.

M. Michel Herbillon. Pour lever toute ambiguïté, en aucun cas nous ne vous avons mise en cause personnellement, madame la rapporteure. J'ai souligné la bonne ambiance de nos travaux et la qualité de votre rapport. J'ai bien précisé que je ne vous faisais pas grief de reprendre l'argumentation du garde des sceaux à propos des places de prison.

Comprenez que nous soyons sensibles à la question – chat échaudé craint l'eau froide. Le fait que l'engagement du Président de la République de construire 15 000 places ait été repoussé de 2022 à 2027 suscite simplement des doutes de notre part.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Le débat a eu lieu lors de l'examen des projets de loi de finances en 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021. Vous avez pu vous exprimer sans censure aucune et la commission d'enquête ne vous apporte rien de ce point de vue.

M. Éric Diard. Les DCSR sont des détenus de droit commun qui se sont radicalisés lors de leur détention, je le répète, tout comme les TIS sont des détenus terroristes islamistes. C'est tout simplement la signification de l'acronyme.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. J'insiste : un détenu de droit commun peut être radicalisé, il est repéré et qualifié de DCSR. Ce repérage peut se faire avant ou pendant la détention, mais cela ne signifie pas qu'il s'est forcément radicalisé au cours de celle-ci. Je n'ai aucun élément tiré des auditions permettant d'affirmer que ces détenus se sont radicalisés en détention. Je sais seulement qu'ils ont été identifiés comme tels.

M. Philippe Gosselin. Une commission d'enquête ne se limite pas à ce qui ressort des auditions. On peut recueillir des informations à titre personnel au cours d'échanges officieux ; on peut s'appuyer sur des statistiques de la chancellerie. Peut-être n'en avez-vous pas eu connaissance, mais il y a bien des détenus qui se sont radicalisés en cours de détention, y compris des détenus de droit commun. Je ne vous fais pas de mauvais procès, mais vous ne pouvez pas prétendre que la radicalisation en prison n'existe pas sous prétexte que le sujet n'a pas été abordé lors des auditions. Malheureusement, cela existe.

Mme Séverine Gipson. Nous débattons de la qualité des travaux de la commission d'enquête mais je signale que d'autres travaux ont été menés, notamment par Bruno Questel. Il serait bon d'en prendre connaissance et de les adjoindre à ceux de la commission d'enquête au lieu de critiquer cette dernière. Ne nous dispersons pas sur des sujets qui n'entrent pas dans le périmètre de la commission.

Mme Michèle Tabarot. Je vous renvoie à l'intitulé de la commission d'enquête. Libre à vous d'estimer que ce sujet ne relève pas des dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française ; pour notre part, nous pensons le contraire.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Oui, il existe des détenus qui se sont radicalisés en prison mais ce n'est pas le cas de tous les DCSR. Certains détenus ont été condamnés pour des faits de droit commun et sont déjà radicalisés au moment de leur arrivée en prison. Ils ont pu être repérés avant cette arrivée, et le sont parfois après. C'est tout l'intérêt du travail de détection effectué par le renseignement pénitentiaire.

M. Éric Diard. Mohammed Merah, Mehdi Nemmouche, Cherif Chekatt : lorsqu'ils sont entrés en prison, ils avaient été condamnés pour vol et trafic de stupéfiants. Ils ont été en

contact avec des détenus radicalisés et se sont radicalisés à leur tour. À cette époque, on ne surveillait pas la radicalisation dans les prisons.

La radicalisation a commencé lorsque 450 personnes liées au GIA ont été détenues dans les prisons parisiennes. Ensuite, des personnes venues de l'ex-Yougoslavie ont été incarcérées. Cela ne date pas d'hier. Il y a deux ou trois ans, on s'interrogeait encore sur la pertinence d'isoler ou de regrouper les détenus radicalisés.

Les gourous qui ont recours à la *taqīya* et continuent, comme dans une secte, à embrigader des détenus dans les prisons et à les faire basculer sont encore trop nombreux. Une de mes amies qui travaille à l'évaluation de la radicalisation à la prison de Fresnes m'a expliqué ce processus d'embrigadement qui se rapproche des phénomènes sectaires. C'est une réalité que vous ne pouvez pas nier.

Mme Caroline Abadie, rapporteure. Je ne nie rien, la *taqīya* est mentionnée dans le rapport. Une matinée d'auditions a été consacrée au phénomène. J'en ai retenu que selon les études des chercheurs, la radicalisation s'opère majoritairement par le biais d'internet et non en prison.

Je ne parviendrai pas à vous convaincre car vous exprimez un point de vue. Si l'on s'en tient aux faits, il s'avère que la plupart des djihadistes n'ont pas d'antécédents délinquants avant leur passage à l'acte. Ils ne se sont donc pas radicalisés en prison. Xavier Crettiez a déclaré devant notre commission : « *La socialisation au djihad, c'est-à-dire l'entrée dans la carrière djihadiste peut se faire de cinq façons différentes : socialisation amicale, familiale, militante dans des associations de type Frères musulmans ou autres, institutionnelle, en particulier culturelle dans les mosquées ou les clubs sportifs, et virtuelle, via internet. Il apparaît de façon très nette que la socialisation virtuelle est aujourd'hui largement dominante* ». C'est ce que je retiens des auditions. Je ne nie pas ce que vous dites mais le phénomène que vous mettez en avant ne m'a pas semblé majoritaire.

M. le président Philippe Benassaya. Le débat a été vif mais rien de plus normal après six mois d'enquête et d'auditions sur un sujet aussi essentiel. Chacun des membres présents a pu relever les points positifs, exprimer ses réserves et ses critiques et reconnaître le travail accompli.

La commission d'enquête adopte le rapport.

La réunion se termine à seize heures quarante.

CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES ET DES DÉPUTÉS

Contribution du groupe Les Républicains

Malgré les efforts réalisés depuis des décennies, le monde carcéral demeure le parent pauvre de la République, avec 69 000 détenus pour 60 000 places, 1 600 matelas au sol, 120 suicides de détenus en 2020, 28 % de détenus en insertion professionnelle, 11 % d'illettrisme, plus de 60 % souffrant d'une addiction... Selon l'Observatoire international des prisons (OIP), les prisons françaises sont un aveu d'échec : 63 % des personnes condamnées à une peine « ferme » sont réincarcérées dans les cinq ans qui suivent leur libération.

Ainsi, eu égard aux grandes préoccupations que ces enjeux suscitent, non seulement pour les détenus et personnels de l'administration pénitentiaire, mais aussi pour l'ensemble des Français, le groupe Les Républicains a demandé l'instauration de cette commission d'enquête afin d'étudier les manquements et dysfonctionnements de la politique pénitentiaire mise en œuvre par les pouvoirs publics. L'objectif n'était évidemment pas d'incriminer l'administration pénitentiaire, ses responsables opérationnels et ses dizaines de milliers de fonctionnaires engagés quotidiennement en première ligne. Les moyens mis à leur disposition restent encore insuffisants, dans certains établissements de métropole comme d'outre-mer. Nous traitons ici d'une question centrale dans le lien avec la Nation, car on juge souvent une société à l'aune de ses prisons.

Nous avons d'ailleurs soulevé plusieurs points à examiner dans la proposition de résolution, notamment : la question du nombre de places en prison, les conditions de détention, la réinsertion des détenus, sans négliger l'enjeu de l'exécution des peines, le traitement des délinquants mineurs ou encore la lutte contre la radicalisation en prison.

Nous souhaitons tout d'abord saluer le travail effectué par le Président de la Commission, Monsieur Philippe Benassaya, ainsi que la rapporteure, Madame Caroline Abadie, et tous ses membres, avec 135 personnes auditionnées, de nombreux déplacements, une cinquantaine de professionnels exerçant en prison rencontrés sur le terrain et l'étude de beaucoup de contributions écrites substantielles, émanant d'institutions publiques, d'organisations privées ou d'experts.

De ce travail, est ressortie la question de la **revalorisation du métier de surveillants pénitentiaires**. La surpopulation des prisons dégrade fortement les conditions de travail des surveillants et les conditions de vie des détenus, générant des situations de tensions et de violences auxquels les agents sont directement confrontés au quotidien. Les agressions verbales et parfois physiques font désormais partie de leur routine. Les conditions de travail des surveillants pénitentiaires sont aujourd'hui catastrophiques. Certains établissements, en particulier les maisons d'arrêt, sont en situation de sous-effectif chronique. Les agents souffrent et dénoncent depuis plusieurs années le manque de reconnaissance de leur profession, confinée à la catégorie C et vivant dans l'angoisse des agressions et des menaces sans réponse concrète de leur hiérarchie. Le rapport préconise cinq propositions dont certaines avaient déjà été déposées en propositions de loi par Philippe Benassaya. Il nous semble absolument essentiel de renforcer l'attractivité de la profession de surveillant pénitentiaire en améliorant leurs conditions de logement, en particulier dans les zones urbaines tendues et en

début de carrière, ainsi qu'en étudiant le passage de l'ensemble des personnels de surveillance du corps d'encadrement et d'application en catégorie B (*proposition n° 2*).¹ De même, il est nécessaire de renforcer la formation des agents pénitentiaires (*proposition n° 3*) et d'affirmer une véritable identité professionnelle (*proposition n° 4*).

En outre, nous souscrivons pleinement aux objectifs poursuivis par les *propositions n° 14 et 15* qui prévoient d'**améliorer la relation entre les établissements pénitentiaires et les collectivités** qui les accueillent, permettant aux élus locaux de participer à la mise en place d'une politique pénitentiaire qui fortifie la cohésion sociale et territoriale.

De même, nous pensons qu'il est nécessaire de **renforcer les dispositifs de SAS**, et de profiter du temps de détention des mineurs pour préparer leur orientation professionnelle par la découverte des métiers et des éventuelles formations pour y accéder, ou encore garantir aux mineurs incarcérés une prise en charge scolaire adéquate, se rapprochant le plus possible des conditions de scolarité en milieu ouvert (*proposition n° 8*).

En revanche, nous pensons que certaines propositions sont trop floues, comme par exemple celles relatives au développement des **peines alternatives** (*propositions n° 18 et 20*). Rien n'est clairement précisé ni sur le renforcement de la traçabilité de la surveillance électronique, ni pour quelle peine ce dispositif doit s'adapter. La position qui consiste à promouvoir une multiplication des mesures alternatives au profit d'une réduction des incarcérations ne saurait être confondue avec celle qui consiste à se satisfaire de la mauvaise application des peines. Si la logique carcérale peut parfois être remplacée par des mesures alternatives, l'application effective des peines constitue le pilier d'une politique carcérale réussie. À ce titre, il convient de s'assurer que toutes les peines prononcées soient effectivement exécutées par les condamnés. En 2019, d'après les chiffres du ministère de la justice, 45 % des peines de prison ferme ne sont pas exécutées six mois après avoir été prononcées. Seulement un tiers des condamnés à de la prison ferme exécutent directement leur peine après le jugement. L'application des peines est pourtant une priorité de premier plan pour punir et prévenir les violences et l'insécurité. Pour Cesare Beccaria, auteur italien du XVIII^e siècle et père fondateur des principes du droit pénal moderne, « le but des châtiments ne peut être que d'empêcher le coupable de causer de nouveaux dommages à ses concitoyens et de dissuader les autres d'en commettre de semblables ».

De plus, la formulation de la *proposition n° 22* nous a semblé peu pertinente : « oser repenser l'absolu de l'encellulement individuel pour concevoir ce principe de manière plurielle et pragmatique ». Même si nous comprenons l'idée, nous aurions préféré que soit inscrit une volonté d'augmentation de capacité d'encellulement individuel avec la construction de places de prison, plutôt qu'une dénaturation de ce principe.

Ensuite, le groupe Les Républicains considère que le rapport ne va pas assez loin sur la question de **la radicalité**. À cet enjeu primordial, le rapport ne répond que par une seule proposition (*proposition n° 11*) qui est de conduire une évaluation globale de la prise en charge de la radicalisation en milieu pénitentiaire. Cette mesure ne répond d'ailleurs absolument pas à la gravité du sujet. La prison est le premier foyer de séparatisme dans notre pays. C'est souvent en prison qu'émergent les premiers signes de radicalisme. Plus de 1 000 détenus détectés radicalisés, dont 650 terroristes islamistes sont sous les verrous. Le premier attentat djihadiste en prison en 2016 contre deux surveillants a changé la donne. Il existe désormais aujourd'hui 6 QER (quartier d'évaluation de la radicalité) qui ont pour objectif de détecter le danger de radicalisation, malgré le principe de la taqqiya (dissimulation) opéré par ces détenus

¹ N° 4441 - Proposition de résolution de M. Philippe Benassaya visant à soutenir les personnels pénitentiaires face à la crise du logement

pour passer entre les mailles du filet, et de procéder le cas échéant à l'isolement. Un 7eme QER est en cours pour les femmes radicalisées (à peu près 70). Il y a un palier supérieur pour ceux qui présentent un danger réel et qui sont déjà catalogués radicalisés : ce sont les QPR (quartier de prise en charge de la radicalisation), au nombre de 6 également. Mais le chemin est encore long et nécessite encore plus de moyens, ainsi que de vraies solutions comme le statut de l'aumônier, ou encore l'encouragement du déploiement des médiateurs du fait religieux.

Parallèlement, le rapport est silencieux sur la question de la libération de détenus arrivant au terme de l'exécution de leur peine, qui demeurent ou se sont radicalisés et persistent dans leur adhésion aux visées de groupements à caractère terroriste. Alors que le Conseil d'État souligne le « risque majeur pour la sécurité publique » que constitue cette question, ainsi que les responsables des renseignements lors des auditions, notre arsenal législatif demeure largement insuffisant pour assurer leur suivi. Cette situation s'explique notamment par un cadre constitutionnel contraint (le Conseil constitutionnel ayant en particulier censuré en 2020 la loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine). Dans ce contexte, le groupe Les Républicains juge indispensable qu'une réforme d'envergure soit menée sur ce thème.

À noter également qu'aucune mesure n'est proposée pour renforcer le renseignement pénitentiaire. Pourtant, certains personnels de terrain ont alerté la commission sur des moyens trop faibles alloués au renseignement pénitentiaire, comme par exemple Monsieur Éric Faleyeux, secrétaire générale de la CFDT pénitentiaire, qui considère que : « *Le premier constat est celui du manque de moyens humains.* » En audition, le même constat a été exprimé par Monsieur Joseph Paoli, secrétaire général national adjoint du Syndicat pénitentiaire des surveillants (SPS).

En outre, **la surpopulation pénitentiaire et les places de prison** ne font l'objet d'aucune proposition. La construction de nouvelles places de prison est dramatiquement insuffisante alors que le taux d'occupation des prisons a atteint un record de 116 % (138 % dans les maisons d'arrêt) au 1er janvier 2019 (chiffres publiés par l'administration pénitentiaire). Emmanuel Macron avait pris l'engagement pendant sa campagne de construire 15 000 nouvelles places de prison lors de son mandat. En réalité, il n'y a eu au cours du quinquennat que 1 946 places opérationnelles supplémentaires. 7 000 places ont été mises en chantier pour 2022, mais 2 000 sont un reliquat du Gouvernement de François Hollande. Le Gouvernement prétend construire 8 000 places de prisons supplémentaires entre 2022 et 2027, ce qui amènerait en théorie à 15 000 places en dix ans, et non cinq, comme initialement promis.

Enfin, il n'y a également pas eu de mesure relative à **l'éloignement des délinquants de nationalité étrangère**, difficulté qui se pose avec une acuité particulière dans la mesure où plus d'un détenu sur cinq en France est de nationalité étrangère. Le rapport note que depuis vingt ans, la population étrangère détenue représente en moyenne 20 % de la population carcérale. Dès lors, il aurait convenu d'une part de quantifier précisément les mesures d'éloignement qui sont prises à leur encontre et d'autre part d'analyser les obstacles existants pour trouver des solutions concrètes.

Contribution de M. Éric Diard
Vice-président de la commission d'enquête

Élément central de notre système judiciaire, la prison est au cœur de l'ensemble des débats relatifs à la Justice et à la sécurité qui ont eu lieu au cours de cette législature, que ce soit pour la loi *de programmation de la justice*, la loi *pour la confiance dans l'institution judiciaire*, la loi *pour une sécurité globale* ou encore la loi *instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes*.

Pour être efficaces, les mesures adoptées pour la sécurité des Français et la Justice doivent pouvoir s'appuyer sur une politique pénitentiaire résiliente, capable de s'adapter aux menaces auxquelles nous faisons face et de suivre le rythme d'une législation toujours plus rapide.

Le constat selon lequel la prison est le maillon faible de la réponse pénale est de plus en plus largement reconnu. Si la feuille de route de cette commission d'enquête était particulièrement large, l'objet de cette contribution est d'identifier clairement les défaillances de la politique pénitentiaire notamment en matière de lutte contre la radicalisation.

Tout d'abord, il est impossible de traiter de la politique pénitentiaire sans souligner le manque cruel de places de prison : avec un taux d'occupation de 115 % et 1 300 matelas au sol dans ses prisons¹, la France est régulièrement pointée du doigt pour les conditions de détention indignes qui ont été relevées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2021-898 DC du 16 avril 2021².

De plus, la surpopulation carcérale est un obstacle évident à la bonne gestion des détenus faisant l'objet de radicalisation, sur lesquels nous reviendrons dans la seconde partie de cette contribution et qui nécessitent une prise en charge particulière, distincte des détenus de droit commun classiques.

Si le président de la République s'était engagé à construire 15 000 places de prison supplémentaires sur le quinquennat³, cet engagement a été renié à peine un an plus tard par son gouvernement au cours des débats sur le projet de loi *de programmation de la justice* en annonçant que ce seront finalement 7 000 places de prison qui seront livrées avant 2022⁴. Pourtant, seules 2 000 places ont été créées à ce jour sur l'ensemble du quinquennat⁵.

Ce taux de seulement 13% de places livrées par rapport aux annonces est le signe d'un échec, qui entraîne avec lui l'ensemble de la politique pénitentiaire et de la Justice dont elle est le dernier maillon.

¹ Audition de Laurent Ridet, Directeur de l'administration pénitentiaire, le mercredi 15 septembre 2021

² <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021898QPC.htm>

³ <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/justice>

⁴ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2018-2019/premiere-seance-du-lundi-19-novembre-2018.pdf>

⁵ Audition de Laurent Ridet, Directeur de l'administration pénitentiaire, le mercredi 15 septembre 2021

Le manque cruel de places auquel nous sommes confrontés nous oblige alors à prendre des mesures visant à accélérer la sortie de détenus, comme ça a été le cas au cours du premier confinement, avec près de 10 000 détenus qui ont été libérés en à peine un mois à cause de la surpopulation carcérale¹. Cette libération anticipée de milliers de détenus avait d'ailleurs été assumée par la contrôleure générale des lieux de privation de liberté, qui annonçait alors en audition par la Commission des Lois que « le risque de récidive ne serait pas différent s'ils étaient libérés deux mois avant la fin de leur peine [...] ou après l'avoir entièrement purgée »².

Une autre conséquence désastreuse de la surpopulation carcérale est qu'elle rend bien plus difficile la gestion et la lutte contre la radicalisation en prison, qui est un phénomène particulièrement préoccupant et qui aurait dû être mis plus en lumière et pris à bras le corps par les conclusions du présent rapport de la commission d'enquête.

Comme l'indique le Conseil d'État dans son avis n°399857 du 11 juin 2020 sur la proposition de loi n°2754 *instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes*, « la radicalisation dans les prisons, qu'elle soit le fait de détenus de droit commun ou condamnés pour des infractions à caractère terroriste, est un fait documenté »³.

En effet, loin d'apaiser la violence chez les détenus, la prison est un des incubateurs principaux de la radicalisation, où l'extrémisme se répand de façon très inquiétante. Paradoxalement, le danger ne vient pas des détenus déjà condamnés pour des infractions terroristes, dans la mesure où l'on connaît déjà leur dangerosité et leur détermination à passer à l'acte, mais il vient des détenus de droit commun qui se sont radicalisés en prison et qui peuvent, par la suite, devenir des terroristes.

Mohamed Merah en mars 2012, Mehdi Nemmouche en mai 2014, Chérif Chekatt en décembre 2018, Michaël Chiolo en mars 2019... la liste des délinquants ayant sombré dans la radicalisation en prison avant de commettre l'irréparable évoque à elle seule l'ampleur du problème.

Alors qu'il était encore procureur de la République de Paris, François Molins avait d'ailleurs affirmé que l'« on court un risque majeur qui est celui de voir sortir de prison à l'issue de leur peine des gens qui ne seront pas du tout repentis, qui risquent même d'être encore plus endurcis compte tenu de leur séjour en prison »⁴.

Ce risque est bien réel et s'est notamment illustré par l'exemple d'Amedy Coulibaly, condamné à 5 ans de prison pour avoir tenté de faire évader un terroriste et qui, à sa sortie, est

¹ Audition commune des organisations syndicales des personnels de surveillance, le jeudi 23 septembre 2021

² Audition du 15 avril 2020 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/115cion_lois1920053_compte-rendu#

³ <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-la-proposition-de-loi-instaurant-des-mesures-de-surete-a-l-encontre-des-auteurs-d-infractions-terroristes-a-l-issu-de-leur-peine>

⁴ <https://www.ladepeche.fr/article/2018/05/29/2807060-terrorisme-francois-molins-menace-vient-interieur-pays.html>

passé de complice à terroriste lui-même par les attentats de Montrouge et de l'Hypercashier, en janvier 2015.

Au cours de son audition par notre commission d'enquête, Mme Charlotte Hemmerdinger, cheffe du service national du renseignement pénitentiaire, annonçait que 1 700 détenus radicalisés avaient été repérés¹. Parmi eux, 110 individus sont identifiés comme appartenant à des mouvances extrémistes de droite ou de gauche et détenus de droit commun ; 550 sont liés à la criminalité organisée représentant un risque d'évasion ou de trouble du service pénitentiaire ; enfin, 450 individus sont des détenus pour terrorisme islamiste (TIS) et 600 sont des détenus identifiés comme radicalisés dans la mouvance islamiste.

Les détenus de droit commun soupçonnés de radicalisation (DCSR), eux, sont au nombre de 655.

En 2019, la mission d'information sur la radicalisation dans les services publics recommandait déjà d'évaluer en priorité la dangerosité des détenus DCSR puisque celle des détenus TIS ne faisait pas de doutes dans la mesure où ils étaient déjà passés à l'acte en matière terroriste². Cette évaluation devrait être à l'heure actuelle terminée, ce qui n'est toujours pas le cas et qui est très préoccupant.

Le présent rapport recommande certes de finir l'évaluation des détenus DCSR ; or, cela est clairement insuffisant dans la mesure où cette préconisation ne fait que soulever une évidence en souhaitant quelque chose qui devrait être terminé depuis longtemps. De plus, eu égard à l'importance que revêt ce sujet, il est regrettable que ce rapport fasse une impasse majeure et préjudiciable sur la radicalisation en prison, dans la mesure où elle ne fait l'objet que de la présente recommandation sur les 55 que compte le rapport et que d'autres propositions importantes méritaient d'être formulées.

Une mesure cruciale à prendre est notamment d'isoler les détenus radicalisés et DCSR du reste de la population carcérale. En effet, la propagation de la radicalisation vers les détenus de droit commun est un fait reconnu. La commission d'enquête relative aux dysfonctionnements ayant conduit aux attaques commises contre la Préfecture de police de Paris le 3 octobre 2019 s'était elle aussi saisie de la problématique de la radicalisation en prison et avait formulé des propositions concrètes. Au cours de l'une de ses auditions, il avait été également préconisé d'isoler les individus radicalisés des autres détenus, « pour éviter la propagation de leurs idées ».³

Or, la France est le pays qui recense le plus de détenus terroristes en Europe et concentre dans ces prisons près de la moitié du nombre total de terroristes islamistes à l'échelle européenne⁴ ce qui représente un risque majeur en termes de propagation de la radicalisation en prison. De

¹ Audition du jeudi 21 octobre 2021

² Préconisation n°20 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b2082_rapport-information#

³ Rapport n°3070 de Florent Boudié, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/ceprepol/115b3070_rapport-enquete.pdf p.561

⁴ Rapport d'activité 2019-2020 de la Délégation parlementaire au renseignement <http://www.senat.fr/rap/r19-506/r19-5061.pdf>

plus, la surpopulation carcérale est un facteur d'aggravation de la radicalisation¹, ce qui rend d'autant plus urgente une gestion hermétique des détenus radicalisés pour éviter toute propagation de la radicalisation.

Pour cela, il est nécessaire de revoir la prise en charge des détenus radicalisés. Si l'isolement et la prise en charge de la radicalisation des détenus sont proportionnels à leur dangerosité, le nombre de places disponibles est insuffisant pour parvenir à l'objectif de mise à l'écart des détenus radicalisés avec le reste de la population carcérale. Les détenus TIS et radicalisés les plus violents ou prosélytes sont placés en quartier d'isolement, avec 117 places disponibles sur l'ensemble du territoire. Les autres détenus radicalisés prosélytes ou susceptibles d'être violents sont placés dans des quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR).

À l'heure actuelle, quatre QPR sont opérationnels avec une capacité totale de 70 places. Si une centaine de places supplémentaires devraient être créées, ces places ne sont toujours pas entièrement occupées alors que le nombre de détenus dont la radicalisation avérée est de 600, que l'évaluation des DCSR n'est toujours pas terminée et que nous sommes toujours sous la menace, selon les services de renseignement, d'un retour dans nos prisons, d'environ 200 détenus français partis faire le djihad en zone irako-syrienne².

Il est donc urgent de développer des quartiers de prise en charge dédiés aux détenus radicalisés afin de les placer dans des structures hermétiques pour lutter efficacement contre la propagation de la radicalisation entre les détenus. Cette préconisation que nous avons déjà faite en 2019 avec Éric Poulliat dans le rapport sur la radicalisation dans les services publics a également été appuyée par les syndicats d'agents pénitentiaires au cours de leur audition par la présente commission d'enquête³.

Pourtant, les QPR sont actuellement sous-occupés, notamment en raison du refus de l'administration pénitentiaire de regrouper un trop grand nombre de détenus radicalisés au même endroit.

De plus, la prise en charge des détenus en QPR est d'une durée de six mois et n'est renouvelable qu'une seule fois. Cette limite est particulièrement inadaptée eu égard aux risques que représente un retour des détenus violents ou prosélytes en détention ordinaire. Il convient donc d'y mettre fin.

Afin de mieux aider l'administration pénitentiaire dans la gestion de ces détenus, on ne peut que partager l'objectif de lui fournir plus de moyens financiers, matériels et humains. Il faut reconnaître sur ce point que la commission d'enquête s'est livrée à un travail approfondi, en entendant les demandes de l'ensemble des personnels pénitentiaires et qu'elle a formulé des propositions pertinentes pour revaloriser le travail des agents pénitentiaires.

¹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b2082_rapport-information#p.75

² Rapport de la Cour des comptes, 15 juillet 2020, « Les moyens de la lutte contre le terrorisme » <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-moyens-de-la-lutte-contre-le-terrorisme>

³ Audition du 23 septembre 2021

Le passage en catégorie B des personnels de surveillance et du corps d'encadrement pénitentiaire serait à ce titre une juste reconnaissance du travail fourni par ces agents, qui sont aujourd'hui démotivés par leur travail alors qu'il est indispensable au bon fonctionnement du service public pénitentiaire.

La revalorisation des professions pénitentiaires est également indispensable pour leur donner plus d'attractivité, car elles font face à une crise des vocations, qui se traduit par un manque de candidats aux nombreux postes proposés.

Les préconisations d'amélioration de l'attractivité des professions pénitentiaires par une revalorisation de leur statut et de renforcement de la formation des agents pénitentiaire sont donc les bienvenues. Elles sont en revanche insuffisantes.

Nous avons salué, avec Éric Poulliat, la montée en puissance du renseignement pénitentiaire¹ notamment en ce qui concerne l'augmentation des effectifs. Cependant, il est nécessaire de dresser, deux ans plus tard, un constat d'échec dans la mise en œuvre réelle de ces nouveaux moyens accordés au renseignement pénitentiaire.

Comme l'expliquaient les syndicats d'agents pénitentiaires au cours de leur audition², « les acteurs du renseignement pénitentiaire sont déçus et démotivés », notamment car ils sont surchargés en dépit des moyens supplémentaires qui sont alloués à leur service.

En effet, un agent du renseignement pénitentiaire gère en moyenne entre 50 et 70 dossiers alors qu'une personne du renseignement territorial gère elle, à titre de comparaison, entre 10 et 20 dossiers.

À titre d'exemple, la cellule interrégionale du renseignement pénitentiaire de Strasbourg n'est dotée que d'un seul officier chargé de la sécurité pénitentiaire des 23 établissements que compte la région Grand-Est et, lorsqu'il est en congé, c'est son secrétariat qui doit prendre le relai pour traiter des urgences.

La faute revient à l'administration, qui a essentiellement recruté des contractuels qui ne gardent leur emploi que temporairement, le temps d'en trouver un autre plus stable. Les agents, eux, sont en sous-effectif. Quant aux délégués locaux du renseignement pénitentiaire affectés au sein des établissements, il s'agit d'officiers à l'origine spécifiquement recrutés pour assurer une mission de renseignement. Cependant, une fois affectés à un établissement, on les assigne à des tâches purement administratives qui n'ont aucun rapport avec les missions de renseignement.

Nous soulignons donc la différence entre la volonté politique et la volonté administrative, qui utilise les moyens et les personnels qui lui sont attribués à d'autres fonctions. Il est nécessaire de réaffirmer les objectifs du renseignement pénitentiaire face aux volontés locales, sinon quoi les moyens supplémentaires alloués se résument à du gâchis.

¹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b2082_rapport-information# p. 78

² Audition du 23 septembre 2021

Préconisation n°1 : Accroître le nombre de places de prison afin de permettre une prise en charge dédiée des détenus radicalisés.

Préconisation n° 2 : Terminer en priorité l'évaluation des détenus de droit commun suspectés de radicalisation (DCSR).

Préconisation n° 3 : Accroître le nombre de places des quartiers d'isolement (QI) pour les détenus très prosélytes ou violents et des quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR) pour les détenus prosélytes ou susceptibles d'être violents.

Préconisation n° 4 : Permettre une prise en charge en QPR des détenus au-delà de six mois et permettre le renouvellement de la prise en charge tant que l'isolement par rapport au reste de la population carcérale est nécessaire.

Préconisation n° 5 : Mettre en place des mesures de sûreté pour les sortants de prison radicalisés, prises par le tribunal d'application des peines pour une durée maximale d'un an, renouvelable dans la limite de dix ans en matière correctionnelle et de vingt ans en matière criminelle.

Préconisation n° 6 : Réassigner les délégués locaux du renseignement pénitentiaire en poste dans des établissements à des missions de renseignement et non à des tâches administratives.

Contribution de M. Jacques KRABAL, député de l'Aisne, vice-président de la commission d'enquête

Cette commission a mené un très grand nombre d'auditions, qui ont été de qualité et très riches. Elle a également procédé à plusieurs visites de terrain, pour se rendre compte de la réalité du quotidien des acteurs de la politique pénitentiaire. Parmi ces visites, celle du centre pénitentiaire de Château-Thierry, ville dont j'ai été le maire, s'est révélée particulièrement pertinente pour les membres de la commission.

En effet, cette prison, vieille dame de 170 ans que tout le monde respecte, est un établissement unique dont le savoir-faire est reconnu depuis 1950. Elle s'est spécialisée dans les détenus les plus difficiles, y compris ceux qui ont des troubles psychiatriques. Si l'on a du mal à catégoriser les psychopathes, sachez que cet établissement a fait l'objet récemment d'un article de presse récent intitulé : À Château-Thierry, une prison unique « face à la vraie folie ».

Tous les propos tenus au cours des auditions ont reconnu le professionnalisme des personnels, une méthode de travail basée sur le respect et la recherche de dialogue. Art thérapie, équithérapie, jardinage, fleurissement, éducation : ces actions contribuent à la spécificité du centre pénitentiaire de Château-Thierry.

Toutefois, les conditions matérielles, les hébergements, les cellules, sont vétustes et dégradés. Aujourd'hui, ce centre pénitentiaire ne permet pas un accueil respectueux de la dignité humaine à la fois pour les détenus mais aussi pour les personnels.

- Compte tenu de sa spécificité, de son savoir-faire et aussi du fait que cette prison a été retenue pour accueillir le projet de prise en charge des auteurs de violences intrafamiliales, dix places pour la région sont programmées, validées par l'administration financière.
- Compte tenu de sa très grande vétusté, le Garde des Sceaux a annoncé une réhabilitation globale du centre pénitentiaire de Château-Thierry pour un montant de 20 millions d'euros, et la nomination dès le début de l'année 2022 d'un architecte afin d'engager le projet au plus vite.

Il y a en effet urgence ! Les personnels pénitentiaires ne peuvent plus attendre. N'oublions pas que ces personnels participent d'un *continuum de sécurité* en France. Il inclut les policiers et gendarmes nationaux, les policiers municipaux, les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. La revalorisation des métiers de la détention s'avère indispensable pour consolider l'un des piliers de l'action judiciaire et donc de notre République. La commission se prononce donc sur la réhabilitation des établissements pénitentiaires les plus vétustes, dont celui de Château-Thierry, et la revalorisation des métiers de la justice et de la détention.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Les comptes rendus des auditions sont consultables à l'adresse suivante :

[https://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-la-politique-penitentiaire/\(block\)/ComptesRendusCommission](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/autres-commissions/commissions-d-enquete/commission-d-enquete-sur-la-politique-penitentiaire/(block)/ComptesRendusCommission)

15 septembre 2021

- Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du ministère de la justice :
 - M. Laurent Ridet, directeur
 - M. Pierre Azzopardi, chef du service de l'administration
- Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) :
 - Mme Dominique Simonnot, contrôleure générale
 - M. André Ferragne, secrétaire général
- Défenseur des droits :
 - Mme Claire Hédon, défenseure des droits
 - M. Éric Delemar, adjoint à la défenseure des droits, défenseur des enfants
 - Mme Pauline Caby, adjointe à la défenseure des droits chargée de la déontologie dans le domaine de la sécurité

16 septembre 2021

- École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) :
 - M. Christophe Millescamps, directeur
- Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) :
 - Mme Marie-Luce Bousseton, directrice générale
- Inspection générale de la justice (IGJ) :
 - M. Jean-François Beynel, inspecteur général, chef de l'IGJ
 - M. Jean-Louis Daumas, inspecteur général
- Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe :
 - M. Vincent Delbos, membre
 - M. Régis Brillat, secrétaire exécutif
- "Projet SPACE (Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe) :
 - M. Marcelo Aebi, chef de projet

23 septembre 2021

- Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale :
 - Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente
 - M. Philippe Gosselin, député, vice-président
 - M. Stéphane Mazars, député, vice-président
 - Mme Laurence Vichnievsky, députée, vice-présidente
- CFDT pénitentiaire :
 - M. Éric Faleyieux, secrétaire général
 - M. Frédéric Belhabib, conseiller technique
- CGT insertion et probation :
 - Mme Marion Bonneaud, secrétaire nationale
 - Mme Flore Dionisio, membre de la coordination nationale

- CGT pénitentiaire :
 - M. Samuel Gauthier, secrétaire général
- SLJ CFTC (Syndicat libre justice CFTC) :
 - M. Sègla Blaise Gangbazo, président
 - M. Armand Minet, secrétaire général
- SNEPAP FSU (Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire FSU) :
 - Mme Élise Labbé, secrétaire nationale
 - M. François Jean, secrétaire général adjoint
- SPS (Syndicat pénitentiaire des surveillants) :
 - M. Philippe Kuhn, secrétaire général national adjoint
 - M. Joseph Paoli, secrétaire général national adjoint
- SNP PD FO (Syndicat national pénitentiaire des personnels de direction FO) :
 - M. Sébastien Nicolas, secrétaire général
 - Mme Célia Pouget, élue à la commission administrative paritaire
- SNDP CFDT (Syndicat national des directeurs pénitentiaires CFDT) :
 - Mme Flavie Rault, secrétaire générale
 - M. Alexandre Bouquet, secrétaire national
- UNDPIP CFE-CGC (Union nationale des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation CFE-CGC) :
 - Mme Laura Soudre, secrétaire générale

7 octobre 2021

- M. Jean-René Lecerf, ancien sénateur, ancien président de la commission du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire de 2017
- Sous-direction du pilotage et du soutien des services de la DAP :
 - M. Boris Targe, sous-directeur adjoint du pilotage et du soutien des services
 - M. Sylvain Alliot, chef de la mission maintenance
 - M. Éric Besson, chef du bureau de l'immobilier
 - M. Thibault Nardi, chef du bureau de la gestion déléguée et des partenariats public-privé
- Maires concernés par les questions pénitentiaires :
 - M. Olivier Corzani, maire de Fleury-Mérogis
 - Mme Ramona Gonzalez-Grail, maire de La Talaudière
 - M. Jérôme Viaud, maire de Grasse
 - M. Bertrand Barre, adjoint au maire de Béthune
 - Mme Christine Prémoselli, adjointe au maire de Draguignan
- Mission des services pénitentiaires de l'outre-mer (MSPOM) et chefs d'établissements pénitentiaires d'outre-mer :
 - M. Antoine Cuenot, directeur adjoint de la MSPOM
 - M. Amin Mbarki, secrétaire général de la MSPOM
 - M. Pascal Bruneau, chef d'établissement du centre pénitentiaire de Saint-Denis (La Réunion)
 - M. Joseph Coly, chef d'établissement du centre pénitentiaire de Ducos (Martinique)
 - M. Olivier Vicquelin, chef d'établissement de la maison d'arrêt de Basse-Terre (Guadeloupe)

12 octobre 2021

– Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP) :

- M. Albin Heuman, directeur
- Experts sur les enjeux du travail et de la formation professionnelle en prison :
 - M. Philippe Auvergnon, directeur de recherche en sociologie et sciences du droit au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
 - Mme Julia Schmitz, maître de conférences en droit public à l'université de Toulouse
 - M. Cyril Wolmark, professeur de droit à l'université Paris-Nanterre

13 octobre 2021

– Régions de France :

- M. François Bonneau, président de la région Centre-Val-de-Loire, président de la commission éducation, orientation, formation et emploi de Régions de France
- Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) :
 - M. Guillaume Rauffet, directeur général délégué
 - Mme Pascale Gérard, directrice du programme insertion
- Employeurs en milieu pénitentiaire :
 - M. Yvan Franchet, directeur général de Sas Cinq, trésorier de l'Association des concessionnaires et prestataires de France (ACPF)
 - - M. Olivier Froger, directeur général adjoint de Gepsa
 - M. Pierre Guillet, président-directeur général d'Hesion
 - M. Lionel Henry, directeur industriel et commercial de Sodexo
 - M. Vincent Heuchel, responsable des achats de Seifel, vice-président de l'ACPF
 - M. Yann Malisse, directeur de sites de Sodexo
 - Mme Nelly Nicoli, directrice générale de Gepsa
 - M. Stéphane Soutra, gérant d'Atlantique façonnage, secrétaire de l'ACPF
 - Mme Isabelle Verrecchia, déléguée générale de la Fondation du groupe M6
- Pôle emploi :
 - Mme Ivane Squelbut, directrice des partenariats et de la territorialisation
- Groupe pour l'emploi des probationnaires (GREP) :
 - M. Francis Gaquere, secrétaire

21 octobre 2021

– Mission de lutte contre la radicalisation violente (MLRV) de la DAP :

- M. Naoufel Gaied, chef de la mission
- Mme Hala Jalloul, chargée de mission médiation du fait religieux
- Service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) de la DAP :
 - Mme Charlotte Hemmerding, cheffe du service
 - Mme Fabienne Daviet, cheffe de service adjointe
- Chercheurs spécialistes de la radicalisation :
 - M. Xavier Crettiez, professeur de sciences politiques à Sciences-po Saint-Germain-en-Laye, chercheur au Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)

- M. Bruno Domingo, coordinateur d'un programme de recherche sur la réintégration sociale des personnes incarcérées pour terrorisme en milieu ouvert à la Fondation Maison des sciences de l'homme (FMSH), université de Toulouse
- M. Marc Hecker, directeur de la recherche et de la valorisation de l'Institut français des relations internationales (IFRI), chercheur au Centre des études de sécurité de l'IFRI
- Anciens du Genepi :
 - M. Christophe Conway, président
- Association des avocats pour la défense des droits des détenus (A3D) :
 - M. Matthieu Quinquis, membre du bureau
- Association nationale des visiteurs de prison (ANVP) :
 - M. Hubert Gourden, secrétaire général
- Citoyens et Justice :
 - Mme Sophie Diehl, conseillère technique
 - Mme Stéphanie Lassalle, conseillère technique
- Emmaüs France :
 - Mme Marion Moulin, responsable nationale de groupes
- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) :
 - M. Florent Gueguen, directeur général
- Ligue des droits de l'homme (LDH) :
 - Mme Sabrina Delattre, coresponsable du groupe de travail prisons
- Observatoire international des prisons (OIP) section française :
 - Mme Cécile Marcel, directrice
 - Mme Prune Missoffe, responsable analyses et plaidoyer
- Prison Insider :
 - Mme Carolina Nascimento, responsable du pôle informer
- Secours catholique-Caritas France :
 - M. Jean Caël, responsable du département prison et justice
- Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM) :
 - M. Michel Doucin, administrateur

26 octobre 2021

- Direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) d'Île-de-France :
 - M. Vincent Saint-Charles, référent chargé du développement de la politique sportive
- Ariana :
 - M. Arnaud Lavaud, secrétaire général
- Equus :
 - Mme Valérie Pradalé, fondatrice
- Évi'dence :
 - Mme Patricia Arnoux, directrice
- Aumôneries des prisons :
 - M. Marc Alric, aumônier national orthodoxe
 - M. Jean-Marc Fourcalt, aumônier national témoin de Jéhovah
 - Mme Fabienne Guillaume, aumônière nationale bouddhiste
 - M. Pascal Hickel, aumônier national protestant
 - M. Bruno Lachnitt, aumônier national catholique
 - M. Mohamed Loueslati, aumônier national musulman

- M. Avraham Philippe Chelly, aumônier régional Île-de-France israélite

27 octobre 2021

- Établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) :
 - Dr Anne Dulioust, chef de pôle et directrice médicale de crise
- Association des personnels de santé exerçant en prison (APSEP) :
 - Dr Béatrice Carton, présidente, cheffe des unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) de Bois-d’Arcy et de Versailles
 - Dr Patrick Serre, vice-président, chef de l’unité sanitaire en milieu pénitentiaire (USMP) de la maison d’arrêt du Mans-les Croisettes
- Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP) :
 - Dr Marie Bur, vice-présidente, psychiatre au centre pénitentiaire du Havre
- Fédération Addiction :
 - M. Laurent Michel, administrateur
 - Mme Marine Gaubert, responsable du pôle accompagnement des pratiques professionnelles
- Fédération nationale d’éducation et de promotion de la santé (FNES) :
 - M. Éric Le Grand, chargé de mission santé et prévention en milieu pénitentiaire
- Sidaction :
 - M. Ridha Nouiouat, responsable thématique milieu pénitentiaire

9 novembre 2021

- Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) du ministère de la justice :
 - Mme Charlotte Caubel, magistrate, directrice
 - Mme Anne Coquet, sous-directrice des missions de protection judiciaire et d’éducation
- Établissements pénitentiaires pour mineurs et quartier pour mineurs :
 - Mme Fanny Bouchard, chef d’établissement de l’établissement pour mineurs de Marseille
 - Mme Nathalie Jaffré, cheffe d’établissement de l’établissement pour mineurs de Porcheville
 - M. Michaël Gilman Merci, chef d’établissement de la maison d’arrêt de la Seine-Saint-Denis
 - Mme Anne Rouville-Drouche, cheffe d’établissement de la maison d’arrêt de Nanterre

17 novembre 2021

- Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice :
 - M. Olivier Christen, directeur
- Association nationale des juges de l’application des peines (ANJAP)
 - Mme Alice Maintigneux, administratrice
- Unité magistrats FO :
 - Mme Béatrice Brugère, secrétaire générale
 - M. Philippe Ferlet, membre du bureau national
- Syndicat de la magistrature :
 - Mme Sarah Massoud
 - Mme Anne-Sophie Wallach, secrétaire nationale

– Avocats :

- M^e Jérôme Dirou, membre de la Conférence des bâtonniers
- M^e Boris Kessel, vice-président de la commission libertés et droits de l’homme du Conseil national des barreaux (CNB)
- M^e Guillaume Martine, avocat au barreau de Paris

25 novembre 2021

– Sous-direction de l’insertion et de la probation de la DAP :

- Mme Claire Mérigonde, sous-directrice
- Mme Patricia Théodose, sous-directrice adjointe

– Conférence nationale des directeurs pénitentiaires d’insertion et de probation (CNDPIP)

- M. Alain Montigny, président
- M. Édouard Foucaud, membre

– Directeurs interrégionaux des services pénitentiaires :

- M. Stéphane Gély, directeur interrégional Sud-Toulouse
- Mme Marie-Line Hanicot, directrice interrégionale Grand-Ouest-Rennes
- M. Hubert Moreau, directeur interrégional Grand-Est-Strasbourg
- M. Stéphane Scotto, directeur interrégional Ile-de-France-Paris
- M. Pascal Vion, directeur interrégional Grand-Centre-Dijon

Experts en matière de prospective pénitentiaire :

- M. Erwan Dieu, directeur général de l’Association de recherche en criminologie appliquée (ARCA)
- M. Paul Mbanzoulou, directeur de la recherche, de la documentation et des relations internationales de l’ENAP
- M. Laurent Merchat, directeur pénitentiaire d’insertion et de probation
- M. Éric Rigamonti, économiste, professeur à l’école de management ESSCA

8 décembre 2021

– Gouvernement :

- M. Éric Dupond-Moretti, ministre de la justice, garde des sceaux

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES VISITES D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

28 septembre 2021

Centre pénitentiaire de Paris-la Santé

- M. Bruno Clément-Petremann, chef d'établissement
- M. Stéphane Scotto, directeur interrégional Île-de-France-Paris
- M. François Trouflaut, adjoint au chef d'établissement
- Mme Flavie Rault, directrice-adjointe chargée de la radicalisation
- M. Patrick Comtat, attaché chargé du suivi du partenariat public-privé
- M. Jonathan Juchniewicz, chef de service pénitentiaire, adjoint à la cheffe de détention
- M. Mathias Da Conceicao, délégué syndical du Syndicat national pénitentiaire des personnels de direction FO (SNP PD FO)
- M. Erwan Saoudi, délégué syndical du SNP PD FO
- Dr Béatrice Badin de Montjoye, psychiatre, cheffe du service médico-psychologique régional (SMPR)
- Des détenus du module respect

30 septembre 2021

Centre pénitentiaire de Marseille-les Baumettes

- M. Yves Feuillerat, chef d'établissement
- M. Guillaume Piney, directeur interrégional adjoint des services pénitentiaire Sud-Est-Marseille
- Mme Laetitia Atlan, directrice pénitentiaire d'insertion et de probation, chargée du milieu fermé
- Mme Aurélie Bedu-Seys, adjointe au directeur fonctionnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation des Bouches-du-Rhône
- M. Arnaud Robit, directeur-adjoint chargé des affaires immobilières et du quartier femmes
- Mme Aurore Coulon, directrice de la structure d'accompagnement vers la sortie (SAS)
- Mme Myriam Garnier, cheffe de service pénitentiaire, cheffe de la détention
- Mme Frédérique Cianelli, officier responsable des ateliers de travail et de formation professionnelle des détenus et du secteur pôle d'insertion et de prévention de la récidive
- M. Philippe Dufour, officier responsable du quartier femmes et mineures (QFM)
- Mme Audrey Malgouris, officier responsable du quartier hommes QH2
- M. Frédéric Tufano, officier responsable du bureau de la gestion de la détention, du quartier d'isolement-quartier disciplinaire (QI-QD) et de l'unité pour détenus violents (UDV)
- Mme Catherine Ouedraogo, officier, adjointe à la directrice de la SAS
- M. Lamine Badiane, premier surveillant, adjoint au responsable du QFM
- M. Édouard Saller, premier surveillant, adjoint à la responsable de QH2
- M. Raphaël Jullien, coordonnateur d'activités d'insertion et de probation
- Pr Christophe Bartoli, chef de service, responsable des soins somatiques

- Dr Olivier Bagnis, médecin de la structure d'accompagnement vers la sortie (SAS) et du Centre de soin, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA)
- Dr Amel Masseboeuf, médecin responsable du service médico-psychologique régional (SMPR)
- Des détenues travaillant dans l'atelier de couture
- Des détenus travaillant dans l'atelier de dessin assisté par ordinateur
- Des détenus incarcérés dans la structure d'accompagnement vers la sortie (SAS)

10 novembre 2021

Centre pénitentiaire de Fresnes

- M. Jimmy Delliste, chef d'établissement
- Mme Laurence Barthel, directrice-adjoint chargée de la maison d'arrêt des hommes (MAH)
- Mme Manon Georget, directrice-adjointe chargée de la maison d'arrêt des femmes (MAF), des unités hospitalières et du contentieux juridique
- M. Pascal Vitoz, chef de détention de la MAF
- Mme Soraya Amzile, responsable du quartier d'isolement et des questions liées à la radicalisation
- M. Nicolas Vialette, directeur pénitentiaire d'insertion et de probation
- Mme Éva Milazzo, responsable du greffe pénitentiaire

24 novembre 2021

Centre pénitentiaire de Château-Thierry

- Mme Emmanuelle Costes, cheffe d'établissement
- M. Théo Gomez, directeur-adjoint
- Mme Lydia Hamony, adjointe au chef de de détention
- M. Julien Bergeret-Cassagne, officier responsable de secteur
- M. Pascal Briand, représentant syndical UFAP UNSA (Union fédérale autonome pénitentiaire UNSA)
- Mme Fleur Charton, responsable locale de l'enseignement
- M. Marc Plumecoq, directeur fonctionnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Aisne
- M. Benjamin Yot, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
- Mme Sylvaine Ducout, directrice du centre hospitalier de Château-Thierry
- M. Laurent Barret, directeur de l'établissement public de santé mentale départemental (EPSMD) de l'Aisne
- Dr Samir Hammad, psychiatre à l'EPSMD

INSTITUTIONS, ORGANISATIONS ET EXPERTS AYANT FAIT PARVENIR DES DOCUMENTS ET ANALYSES

- Agence publique pour l’immobilier de la justice (APIJ)
- Agence du travail d’intérêt général et de l’insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP)
- Anciens du GENEPI
- Association des concessionnaires et prestataires de France (APCF)
- Association nationale des juges d’application des peines (ANJAP)
- Ariana
- Agence du travail d’intérêt général et de l’insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP)
- Aumônerie nationale bouddhiste
- Aumônerie nationale israéliite
- M. Philippe Auvergnon
- CFDT pénitentiaire
- Citoyens et Justice
- Contrôleur générale des lieux de privation de liberté (CGLPL)
- Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l’Europe
- Défenseur des droits
- Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)
- Direction de l’administration pénitentiaire (DAP)
- Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)
- École nationale d’administration pénitentiaire (ENAP)
- Europris
- Évi’dence
- Fédération Addiction
- Fédération nationale d’éducation et de promotion de la santé (FNES)

- Fondation DEMETER
- Fondation de France
- Fondation M6
- Groupe pour l’emploi des probationnaires (GREP)
- Institut français des relations internationales (IFRI)
- Institut national d’études démographiques (INED)
- MEDEF
- Observatoire international des prisons (OIP) section française
- Prison Insider
- M. Éric Rigamonti
- SLJ CFTC (Syndicat libre justice CFTC)
- Syndicat national des personnels pénitentiaire d’insertion et de probation (FO PPIP)
- Région Centre-Val-de-Loire
- Régions de France
- Réseau Europris
- Secours catholique-Caritas France
- Sidaction
- SNEPAP FSU (Syndicat national de l’ensemble des personnels de l’administration pénitentiaire FSU)
 - Statistiques pénales annuelles du Conseil de l’Europe (SPACE)
- Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM)
- Union nationale des directeurs pénitentiaires d’insertion et de probation CFE-CGC (UNDPIP CFE-CGC)
- Union nationale pour la prévention du suicide (UNPS)

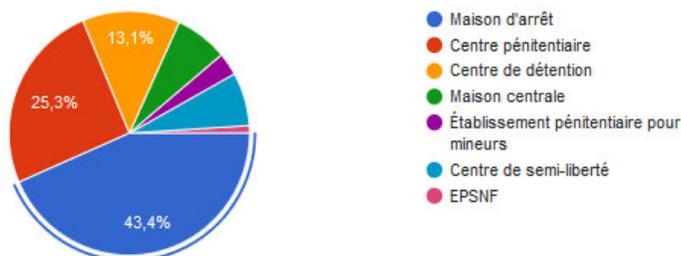
ANNEXE STATISTIQUE RÉPONSES DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

La commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française a consulté directement les établissements pénitentiaires de France à travers un questionnaire de 84 questions.

97 établissements ont répondu au questionnaire transmis par la Rapporteuse de la commission d'enquête, soit un peu plus de la moitié des 186 établissements pénitentiaires français. La Rapporteuse les remercie de cette précieuse transmission d'informations. Elle regrette toutefois que l'intégralité des établissements n'aient pas répondu à cette sollicitation de la commission d'enquête parlementaire.

Parmi les 97 répondants, on compte :

- 42 maisons d'arrêt (sur les 81 existantes) ;
- 25 centres pénitentiaires (sur les 59 existants) ;
- 13 centres de détention (sur les 25 existants) ;
- 7 centres de semi-liberté (sur les 9 existants) ;
- 6 maisons centrales (soit la totalité des 6 existantes) ;
- 3 établissements pour mineurs (EPM) (sur les 6 existants) ;
- l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF).



CARACTÉRISTIQUES DES ÉTABLISSEMENTS AYANT RÉPONDU

1. La taille des établissements

Ces 97 établissements hébergent en tout 35 965 détenus.

En moyenne, chaque établissement héberge 371 détenus, mais leur taille est très variable, allant de 21 personnes détenues à la maison d'arrêt de Digne-les-Bains, à 3 604 personnes détenues à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis.

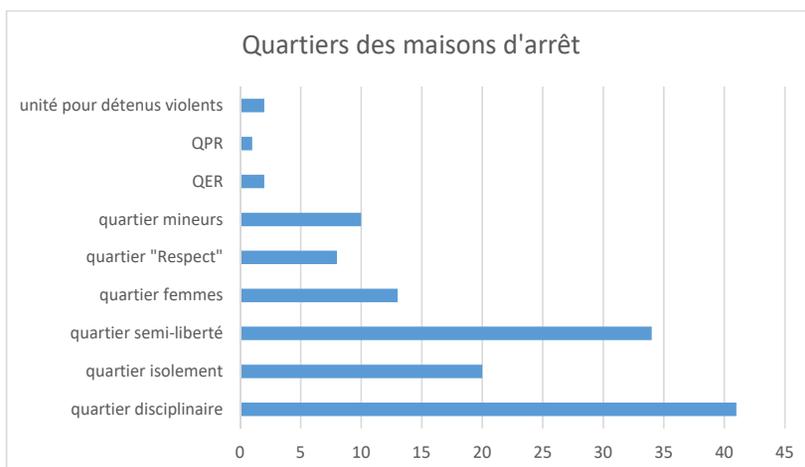
	Population carcérale totale	Population carcérale la plus faible	Population carcérale la plus importante	Population carcérale moyenne
42 maisons d'arrêt	13 846	21	3 604	330
25 centres pénitentiaires	15 896	109	1 967	636
13 centres de détention	4 588	130	635	353
7 centres de semi-liberté	320	24	80	46
6 maisons centrales	1 104	50	360	184
3 EPM	150	44	59	50
EPSNF	61	-	-	-

2. Les différents quartiers de détention

Sur les 97 établissements : 90 % disposent d'un quartier disciplinaire, 62,5 % d'un quartier d'isolement, 53,5 % d'un quartier semi-liberté, 30 % d'un quartier femmes, 30 % d'un quartier « Respect » ou équivalent, 26 % d'un quartier mineurs, 6 % d'un QPR, 4 % d'un QER, 4 % d'une unité pour détenus violents.

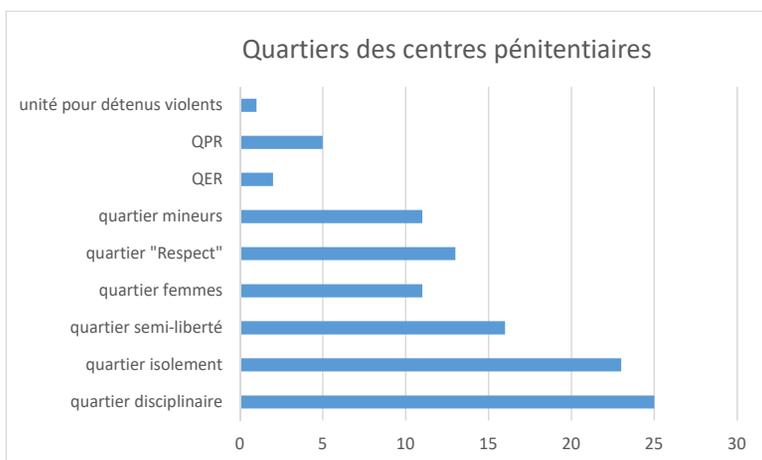
Sur les 97 établissements, seuls 6, dont l'EPSNF, ne disposent pas d'un quartier « arrivants ». Tous les autres disposent de places dédiées aux nouveaux incarcérés. En tout, cela représente 1 961 places. Les tailles des quartiers « arrivants » varient beaucoup selon les établissements, allant d'une seule place à plus de 300 à Fleury. De plus, les centres pénitentiaires peuvent avoir plusieurs quartiers « arrivants » selon les types de détention (quartier « arrivants » maison d'arrêt / quartier « arrivants » centre de détention en particulier).

• **Parmi les 42 maisons d'arrêt**, la quasi-totalité, 98 %, disposent d'un quartier disciplinaire, 48 % d'un quartier d'isolement, 81 % d'un quartier semi-liberté, 31 % d'un quartier femmes, 19 % d'un quartier « Respect » ou équivalent, 24 % d'un quartier mineurs, 5 % d'un QER ; 2 % d'un QPR et 5 % d'une unité pour détenus violents.



Lecture : sur les 42 maisons d'arrêt ayant répondu, 41 disposent d'un quartier disciplinaire.

• **Parmi les 25 centres pénitentiaires**, 92 % disposent d'un quartier d'isolement, 100 % d'un quartier disciplinaire, 52 % d'un quartier « Respect » ou équivalent, 44 % d'un quartier femmes, 44 % d'un quartier mineurs, 64 % d'un quartier semi-liberté, 20 % d'un QPR, 8 % d'un QER, 4 % d'une unité pour détenus violents. L'un de ces centres (Rennes) est dédié à l'accueil des femmes.



Lecture : sur les 25 centres pénitentiaires ayant répondu, 23 disposent d'un quartier isolement.

● **Parmi les 13 centres de détention**, 85 % ont un quartier disciplinaire et un quartier d'isolement. Près de la moitié dispose d'un quartier « Respect » ou équivalent. Un dispose d'une unité de soutien et d'autonomie (Bédénac). Un propose un régime de détention ouvert (Casabianda).

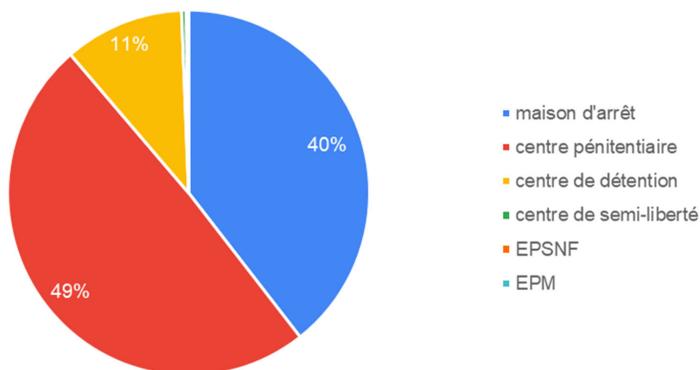
● **Parmi les 6 maisons centrales**, Toutes ont un quartier d'isolement et un quartier disciplinaire. Une seule sur les 6 a un module respect. Celle de Saint-Martin-de-Ré a un quartier dédié à l'accueil des auteurs d'infractions à caractère sexuel. Celle d'Arles est la seule à disposer d'un quartier spécifique d'intégration.

3. Les femmes détenues

33 des 97 établissements accueillent au total 1 448 femmes :

- 571 sont détenues dans 14 maisons d'arrêt (dont 211 à Fleury-Mérogis) ;
- 713 sont détenues dans 12 centres pénitentiaires (dont 212 à Rennes) ;
- 155 sont détenues dans 2 centres de détention ;
- 6 sont détenues dans 3 centres de semi-liberté ;
- 2 sont détenues à l'EPSNF ;
- 1 mineure est détenue en EPM.

Etablissements accueillant des femmes détenus

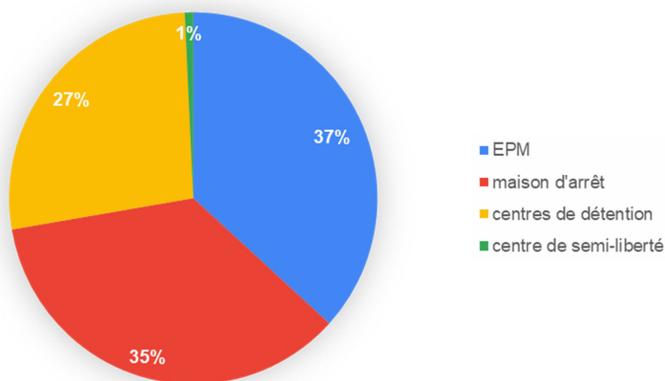


4. Les mineurs détenus

408 mineurs sont détenus dans 27 des 97 établissements :

- 150 dans 3 EPM ;
- 145 dans 10 maisons d'arrêt (dont 76 à Fleury-Mérogis) ;
- 110 dans 13 centres pénitentiaires ;
- 3 dans 2 centres de semi-liberté.

Etablissements accueillant des mineurs détenus



5. La détention provisoire

La part moyenne de prévenus dans les 97 établissements est de 28,1 %.

Parmi eux, 25 n'accueillent aucun prévenu.

Dans les 42 maisons d'arrêt, la part moyenne de prévenus est de 42,4 %.

6. La gestion déléguée et les ressources humaines

● Sur les 97 établissements, 36 fonctionnent en gestion déléguée. Parmi eux, la moitié a signalé des difficultés de diverses sortes :

– **Difficultés liées aux opérations de maintenance** : les prestations de nettoyage ne couvrent parfois pas le week-end et les jours fériés ; dans certains cas, elles sont aussi trop restreintes et ne couvrent pas certains lieux.

– **Difficultés liées aux opérations de restauration** : non-respect des menus affichés ; difficultés en termes d'organisation ; quantités parfois insuffisantes.

– **Difficultés tenant au contrat et à sa gestion** : prix du marché trop élevé par rapport à la prestation ; régularité de certaines pénalités pour des demandes d'intervention au-delà du délai de résolution maximal ; difficultés de pilotage et du contrôle de la bonne application du contrat ; contrats ne tenant pas suffisamment compte des spécificités pénitentiaires ; certains établissements considèrent qu'il faudrait davantage de personnels pour assurer le suivi du contrat de gestion déléguée ; difficultés également quant à la longueur des procédures de modification des contrats.

– **Difficultés tenant aux personnels impliqués** : les personnels recrutés ne seraient pas suffisamment stables ni suffisamment qualifiés pour l'exercice de leurs missions ; le recrutement apparaît parfois difficile et le *turn over* complique les relations et l'organisation des missions.

● Les organigrammes de personnels pénitentiaires dépendent bien sûr de la taille des établissements. Sur les 97 répondants, les effectifs prévus vont de 9 à 1 557.

Selon les réponses apportées au questionnaire, dans ces établissements :

– 6,2 % des postes ne sont pas pourvus ;

– 7,7 % des personnels sont en arrêt (maladie, maternité...) et la plupart ne sont pas remplacés.

Il est à noter que 65 des 97 établissements, soit 67 % d'entre eux, constatent que l'absentéisme est en augmentation depuis 10 ans.

LES CONDITIONS DE DÉTENTION DANS CES ÉTABLISSEMENTS

1. Les matelas au sol

En tout, ce sont 554 détenus qui dorment sur un matelas au sol, soit 1,5 % du total des personnes détenues dans les 97 établissements ayant répondu.

Parmi ces 97 établissements, 77 n'ont aucun détenu dormant sur un matelas au sol. Seuls 20 sont donc concernés par cette situation, dont la moitié sont des maisons d'arrêt et l'autre moitié des centres pénitentiaires.

En moyenne, sur ces 20 établissements, cette situation concerne 6,5 % des effectifs de détenus. Cela cache bien sûr des réalités très variées :

– Dans la moitié d'entre eux, cela concerne moins de 5 % des détenus ;

– Dans 5 d'entre eux, cela concerne entre 5 et 10 % des détenus ;

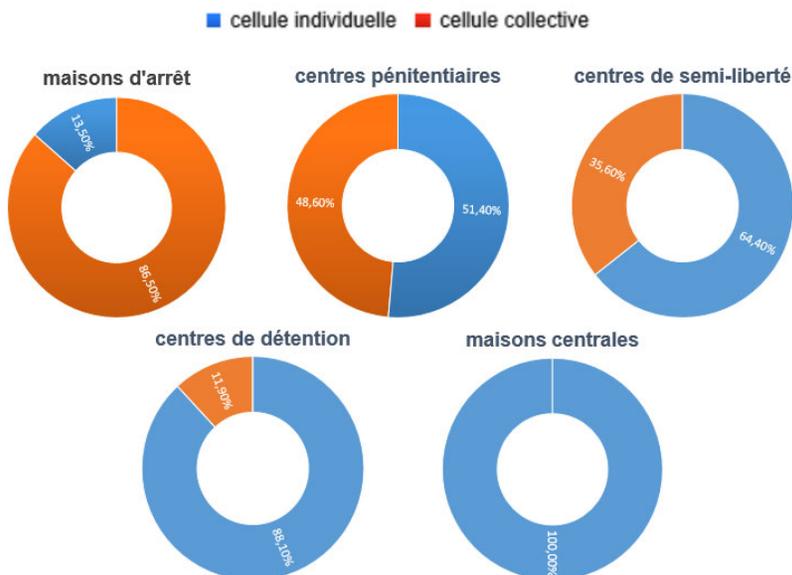
– Dans 4 d'entre eux, cela concerne entre 10 et 15 % des détenus ;

– Dans un seul d’entre eux, cela concerne 22 % des détenus (centre pénitentiaire de Majicavo à Mayotte).

2. L’encellulement individuel

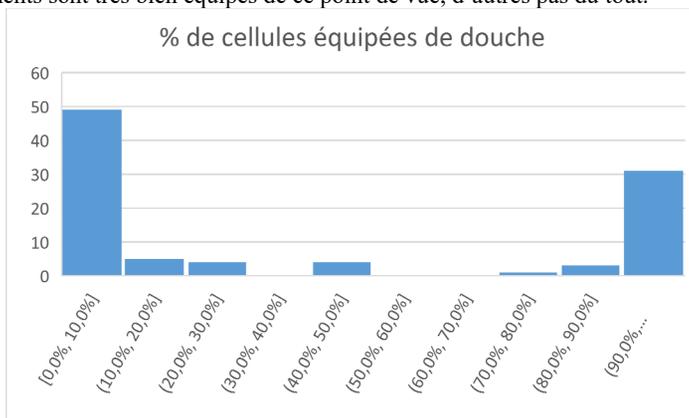
Sur les 97 établissements, en moyenne 45,7 % des détenus sont en cellules individuelles. Là encore, les réalités varient beaucoup selon le type d’établissement.

ENCELLEMENT INDIVIDUEL SELON LE TYPE D’ETABLISSEMENT



3. L’équipement des cellules

● 39,7 % des cellules des établissements ayant répondu sont **équipées de douche**. Il est intéressant de voir que cette moyenne cache surtout des situations antagonistes : certains établissements sont très bien équipés de ce point de vue, d’autres pas du tout.

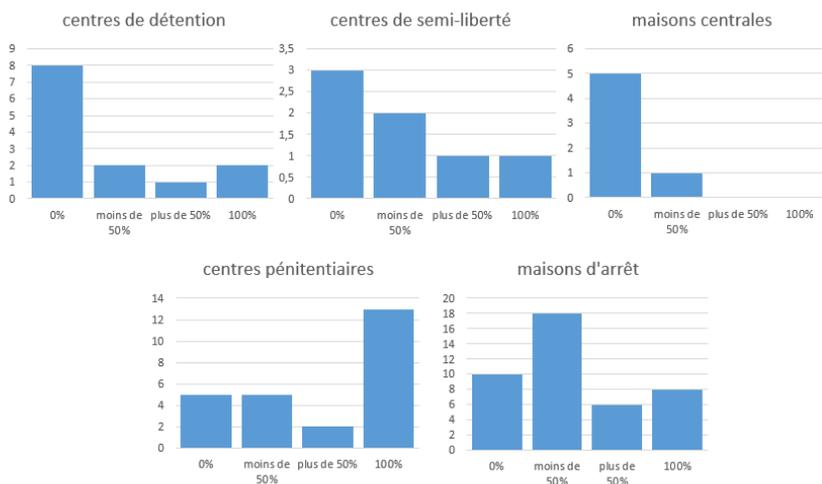


Sur 97 établissements, on en compte donc :

- **29 qui n’ont aucune cellule équipée de douche ;**
- 18 dont moins de 5 % des cellules sont équipées de douche ;
- 15 qui ont entre 9 et 50 % de leurs cellules équipées de douche ;
- 9 qui ont entre 80 et 99 % de leurs cellules équipées de douche ;
- **26 dont toutes les cellules sont équipées de douche.**

Par type d’établissement également les réalités sont diverses. Les maisons centrales ne disposent pas de cellules équipées de douche. À l’inverse, la majeure partie des centres pénitentiaires qui ont répondu disposent de cellules équipées de douche.

Répartition des établissements selon le % de cellules équipées de douche



Lecture : 8 des 13 centres de détention ayant répondu n’ont aucune de leur cellule équipée de douche ; 13 des 25 centres pénitentiaires ayant répondu ont 100 % de leurs cellules équipées de douche.

● Concernant l’équipement des cellules avec des téléphones, la grande majorité des 97 établissements ayant répondu en sont équipées.

En effet, 81 établissements, soit 83,5 % d’entre eux, disposent de cellules équipées de téléphone – sauf bien sûr dans les quartiers disciplinaires ou autres exceptions spécifiques.

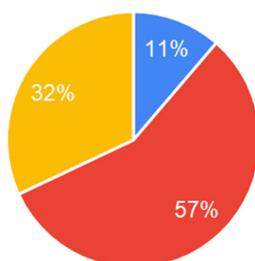
Seuls 12 établissements n’ont pas du tout de téléphone en cellule : il s’agit des 7 centres de semi-liberté, ce qui s’explique souvent par le fonctionnement de ces structures ; les téléphones personnels peuvent y être autorisés en cellule, ainsi que de l’EPSNF, de deux maisons d’arrêt (Cherbourg et Valenciennes) et de deux centres pénitentiaires (Laon et Nouméa).

Les autres établissements ont une partie de leurs cellules qui en sont équipées.

4. Les violences en détention

Selon les établissements, les violences en détention sont :

■ en diminution ■ en augmentation ■ stable

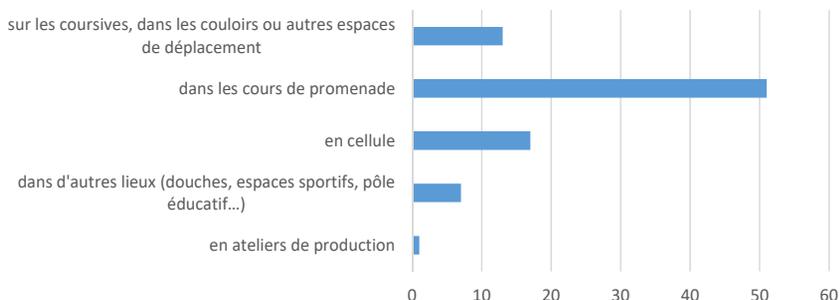


Les établissements ont mis en avant plusieurs causes et facteurs de violences :

- la surpopulation carcérale, la promiscuité, le manque d'intimité et les cellules multiples ;
- les trafics (stupéfiants, téléphones notamment) qui conduisent à des rixes ou à des rackets ;
- les troubles du comportement, ou les profils avec des problèmes psychologiques ou psychiatriques ;
- l'augmentation des projections venues de l'extérieur ;
- les phénomènes de bandes ou clans rivaux qui existent à l'extérieur et continuent de s'affronter à l'intérieur.

Sur 89 établissements ⁽¹⁾, les violences se déroulent majoritairement dans les cours de promenade – elles y sont en tout cas le plus souvent constatées.

Principaux lieux de commission des violences



Lecture : sur 89 établissements, 51 estiment que les cours de promenade sont le lieu où les violences sont le plus souvent constatées.

(1) Les centres de semi-liberté, ainsi que l'EPSNF – du fait de leur organisation spécifique – ne sont pas comptabilisés dans cette statistique.

Les établissements ont en outre mis en avant plusieurs bonnes pratiques visant à lutter contre la survenue de violences en détention :

– le développement du rôle du surveillant-acteur et la formation des agents (communication non violente, gestion des conflits...);

– le codétenu accompagnant (Fleury-Mérogis) ;

– des comités de lutte contre les violences, des groupes de suivi et d'analyse des violences ;

– des dispositifs de prise en charge de la violence (groupes de parole, modules de désengagement de la violence...);

– l'accroissement du nombre d'activités en général et le développement de certaines activités spécifiques, en lien avec le jardinage, les animaux, la musique...

LES ACTIVITÉS DANS CES ÉTABLISSEMENTS

En préambule de cette partie concernant les activités proposées aux personnes détenues, il convient de souligner que plusieurs des établissements ayant répondu ont expliqué que la crise sanitaire avait aujourd'hui encore des impacts sur ces activités ; d'une part, en raison des consignes sanitaires, le nombre de places dans les activités est réduit ; d'autre part, en raison du contexte sanitaire, entraînant par exemple des difficultés en termes d'approvisionnement en matières premières, plusieurs entreprises offraient moins de travail au sein des concessions.

1. Activités et organisation des journées de détention

Sur les 97 établissements ayant répondu, 44 ont signalé disposer d'un outil de gestion de l'emploi du temps des personnes détenues.

Les activités structurent la journée de détention. Les parloirs, rendez-vous avocats et rendez-vous médicaux sont prioritaires. Plusieurs établissements signalent que le chevauchement et la concurrence des activités peuvent poser difficulté. Selon les établissements, les détenus sont plus ou moins impliqués dans la gestion de leurs activités.

En moyenne, sur 88 établissements ayant répondu ⁽¹⁾, les détenus bénéficient de 158 mn d'activités par jour, soit un peu plus de 2h30. Cette durée moyenne varie selon le type d'établissement considéré ; elle est de :

– 142 mn en maison d'arrêt ;

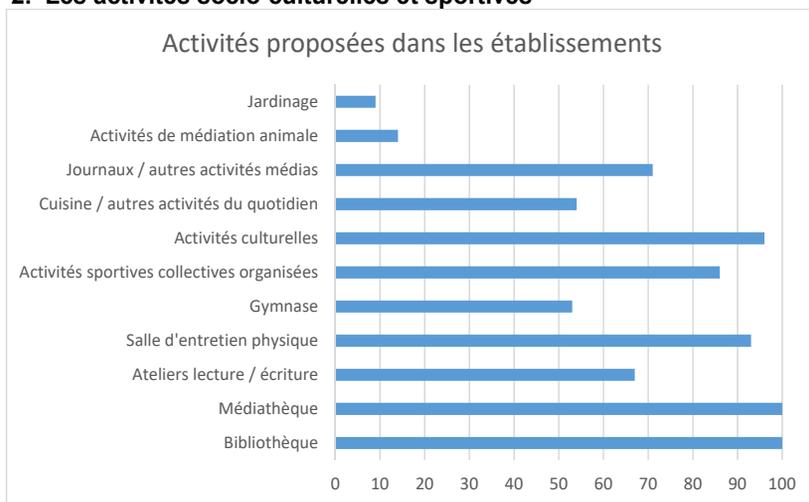
– 152 mn en centre pénitentiaire ;

– 182 mn en centre de détention ;

– 263 mn en maison centrale.

(1) Les centres de semi-liberté, ainsi que les centres de détention de Bédénac et de Casabianda – du fait de leur organisation spécifique – ne sont pas comptabilisés dans cette statistique.

2. Les activités socio-culturelles et sportives



Lecture : 100 % des 97 établissements ayant répondu disposent d'une bibliothèque.

Par ailleurs, plusieurs des établissements ont indiqué mettre également en place des activités mécanique, théâtre, échec, apiculture ou encore formation au code de la route. En outre plusieurs ont indiqué l'existence d'activités thérapeutiques (kiné, sophrologie, art-thérapie...).

3. Les activités d'enseignement et de formation

Sans prendre en compte les 7 centres de semi-liberté, les 3 EPM et l'EPSNF, qui correspondent à des situations particulières, 86 des 97 établissements ayant répondu sont susceptibles d'être concernés par des activités d'enseignement et de formation. Les statistiques portent sur cet ensemble.

• Concernant l'enseignement scolaire et universitaire, 4 établissements n'ont pas d'activités (les centres pénitentiaires de Mulhouse-Lutterbach et de Moulins, les maisons d'arrêt de Lons-Le-Saunier et de Montbéliard).

82 établissements proposent donc des enseignements scolaires et universitaires qui concernent en moyenne 25,6 % des détenus.

	Part moyenne des détenus de ces établissements suivant à un enseignement scolaire ou universitaire	Nombre de détenus concernés	Nombre de détenus préparant le baccalauréat ou DAEU
Maisons d'arrêt	28,7 %	4 519	79
Centres pénitentiaires	20,5 %	2 463	83
Centres de détention	23,8 %	1 044	29
Maisons centrales	29,0 %	402	11
Moyenne / totaux	25,6 % en moyenne	8 428 en tout	202 en tout

• Concernant **la formation professionnelle**, 4 établissements n'ont pas d'activité (maison centrale de Clairvaux, centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach et les maisons d'arrêt de Cherbourg et de Montluçon).

Parmi les 82 établissements proposant une formation professionnelle, 10,7 % des détenus en moyenne suivent une formation de cet ordre :

- 13,2 % des détenus en centre de détention ;
- 11 % des détenus en maison d'arrêt ;
- 9,4 % des détenus en centre pénitentiaire ;
- 9,3 % des détenus en maison centrale.

	Part moyenne des détenus de ces établissements suivant une formation professionnelle	Nombre de détenus concernés
Maisons d'arrêt	11 %	816
Centres pénitentiaires	9,4 %	1 584
Centres de détention	13,2 %	517
Maisons centrales	9,3 %	110
Moyenne / totaux	10,7 % en moyenne	3 027 en tout

4. Le travail en détention

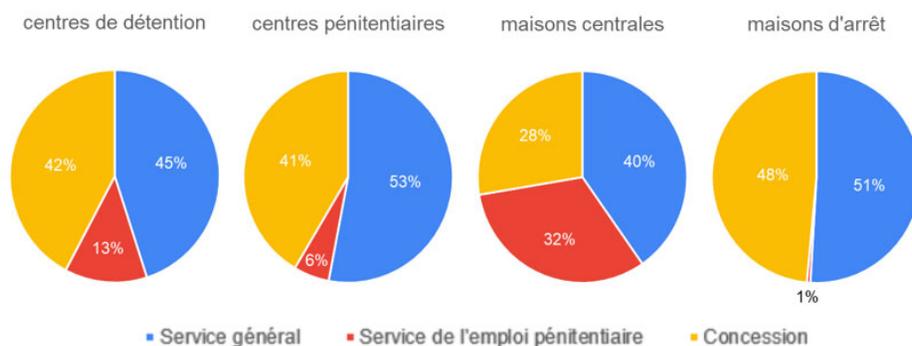
En dehors, des 3 EPM qui ne sont pas concernés par ce sujet, parmi les 94 établissements ayant répondu, 3 ont indiqué ne proposer aucun poste de travail en détention : il s'agit – assez logiquement – de trois centres de semi-liberté (Val de Briey, Melun et Souffelweyersheim). Les quatre autres centres de semi-liberté ont indiqué disposer d'un, deux ou trois postes, uniquement en service général.

91 établissements offrent, au total, 11 149 postes de travail en détention. Parmi ces postes, **9 612, soit 86 %, sont effectivement occupés par une personne détenue.** Comme indiqué par les établissements, la majorité des postes laissés vacants le sont au sein des ateliers, mais presque jamais au sein du service général où les besoins sont permanents.

Parmi ces 11 149 postes de travail, 1 927 se situent au sein des 13 centres de détention (soit 17,3 %), 4 263 au sein des 25 centres pénitentiaires (soit 38,3 %), 690 au sein des 6 maisons centrales (soit 6,2 %) et 4 258 au sein des 42 maisons d'arrêt (soit 38,2 %).

Les postes de travail se répartissent comme suit.

Répartition des postes de travail selon le type d'établissement



Concernant les postes en concession, 286 entreprises extérieures proposent des postes de travail au sein de 71 établissements. En moyenne, 4 entreprises interviennent donc par établissement. Dans certains cas, les rapports avec ces entreprises sont gérés par le contrat de gestion déléguée.

LA PRISE EN CHARGE SANITAIRE DES DÉTENUS

1. L'accès aux soins

● Unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP) et services médico-psychologiques régionaux (SMPR) :

Sur les 89 établissements concernés ⁽¹⁾ :

– 100 % effectuent bien une visite médicale à l'arrivée de chaque nouvelle personne détenue ;

– dans 90 % des cas, cette visite a lieu dans les 48 heures suivant l'arrivée de la personne en détention ;

– 98 % disposent d'une USMP – seuls le centre de détention d'Écrouves et le centre pénitentiaire de Liancourt indiquent ne pas en disposer ;

– 17 % disposent d'un service médico-psychologique régional (SMPR).

Sur les 87 USMP, 85 ont fourni les renseignements suivants :

– en tout, elles accueillent en moyenne 22 184 détenus chaque semaine ;

– 43,8 % considèrent que cette fréquentation des USMP est en forte augmentation et 33,7 % en légère augmentation ;

– 22,5 % considèrent que cette fréquentation est stable.

(1) Les centres de semi-liberté et l'EPSNF ne sont pas comptabilisés dans cette statistique.

Sur 15 SMPR, 11 SMPR ont indiqué des chiffres de fréquentation : cela représente 1 360 détenus accueillis en moyenne chaque semaine.

● **Unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) :**

Sur les 89 établissements ⁽¹⁾, 4 ne sont pas concernés par les UHSI et les UHSA car il n'en existe pas sur leur territoire respectif : il s'agit des centres pénitentiaires de Majicavo, de Saint-Denis et de Nouméa, ainsi que de la maison d'arrêt de Saint-Pierre.

Sur les 85 établissements concernés, 46 % se trouvent à moins de 100 km de leur UHSI et 47 % se trouvent à moins de 100 km de leur UHSA.

Distance entre les établissements et leur UHSI/UHSA de rattachement



Sur les 85 établissements concernés :

– 84 ont fait état du nombre de personnes détenues orientées annuellement vers les UHSI, représentant en tout 6 833 orientations (allant de 0 à 1 188 par établissement) ;

– cela représente donc près de 570 orientations mensuelles vers les UHSI ;

– 83 ont fait état du nombre de personnes détenues orientées annuellement vers les UHSA, représentant en tout 3 739 orientations (allant de 0 à 768 par établissement) ;

– cela représente donc environ 310 orientations mensuelles vers les UHSA.

2. Les différents types de soins

● **Médecine générale :**

– en moyenne, les détenus le demandant accèdent à un rendez-vous de médecin généraliste en 3 jours et demi – hors situations d'urgence (ce délai moyen va de 1 à 15 jours selon les établissements) ;

– 100 % des détenus accèdent à un rendez-vous de médecin généraliste (sauf changement d'avis de leur part).

(1) Les centres de semi-liberté et l'EPSNF ne sont pas comptabilisés dans cette statistique.

● **Soins dentaires :**

– en moyenne, les détenus accèdent à un rendez-vous de dentiste en 3 semaines – hors situations d’urgence (ce délai moyen va de 1 jour à 6 mois selon les établissements)

– en moyenne, 90 % des détenus le demandant accèdent à un rendez-vous de dentiste ;

– pour 90 % des établissements, les rendez-vous dentaires ont lieu dans l’établissement pénitentiaire ;

– pour 10 % des établissements, les rendez-vous dentaires peuvent aussi se tenir, le cas échéant, à l’UHSI ou en cabinet libéral.

● **Soins psychiatriques :**

– en moyenne, les détenus accèdent à un rendez-vous avec un psychiatre en 15 jours (ce délai moyen va de 1 jour à 4 mois selon les établissements) ;

– toutefois, sur 85 établissements, 15 n’ont pas été en mesure de communiquer cette information, soit qu’elle n’a pas été transmise par l’USMP, soit qu’aucun suivi n’existe, soit parce qu’il n’y a plus de psychiatre sur leur territoire ;

– pour 85 % des établissements, les rendez-vous psychiatriques ont lieu dans l’établissement pénitentiaire ;

– pour 15 % des établissements, les rendez-vous psychiatriques peuvent aussi se tenir, le cas échéant, à l’UHSA ou aux urgences hospitalières ;

– selon les établissements, 46 % des personnes arrivant en détention auraient besoin de soins psychologiques ou psychiatriques – reposant sur une perception, ce chiffre varie de 6 % à 100 % selon les estimations et ne reflète pas une réalité homogène.

LES LIENS DES ÉTABLISSEMENTS AVEC LEUR TERRITOIRE

1. Les événements liés à l’emploi

76 % des établissements (74/97) ne participent à aucun événement en commun avec les PME locales, le réseau économique, les chambres consulaires.

24 % des établissements (23/97) indiquent participer annuellement à un et jusqu’à cinq événements de ce type. Quelques exemples : intervention trimestrielle d’une agence d’interim (centre de semi-liberté de Val de Briey), forums de l’emploi (centres pénitentiaires Lill-Sequedin et de Rennes, maison d’arrêt de Le Mans), *job dating* (maison d’arrêt de Lyon-Corbas).

Les établissements soulignent certaines difficultés :

– des contraintes liées aux établissements (manque de locaux et de capacité de stockage) pour organiser des événements ;

– un positionnement géographique pas toujours adapté : zone isolée ou zone peu dynamique ;

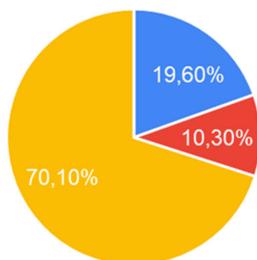
– manque de disponibilité du référent local du travail pour se consacrer au développement de partenariats et à la prospection.

Les établissements proposent plusieurs pistes d'amélioration dans ce domaine :

- développer le lien dedans-dehors et améliorer l'implantation de l'établissement dans le tissu économique local ;
- développer la communication sur l'établissement pénitentiaire, notamment sur la formation et le travail en détention, pour mieux faire connaître l'employabilité des personnes détenues ;
- créer des journées ouvertes pour permettre la venue de PME en détention ;
- accorder des autorisations de sortie pour découvrir un environnement professionnel ;
- développer les forums de l'emploi et autres formes de découverte des métiers.

2. Les liens avec les collectivités territoriales

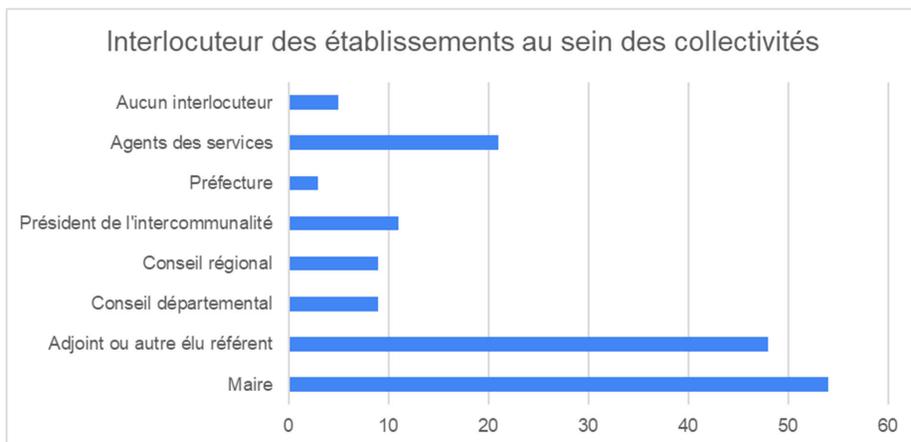
Nombre d'échanges annuels avec les
représentants des collectivités territoriales



■ plus de 5 fois par an ■ moins de 5 fois par an ■ jamais

Dans leurs réponses, certains établissements font donc état d'une absence totale de relation avec les collectivités territoriales, tandis que d'autres insistent sur leurs très bonnes relations aussi bien avec la commune que le département et la région.

L'échelle de la commune est la plus utilisée pour les rapports entre les établissements et les collectivités territoriales.



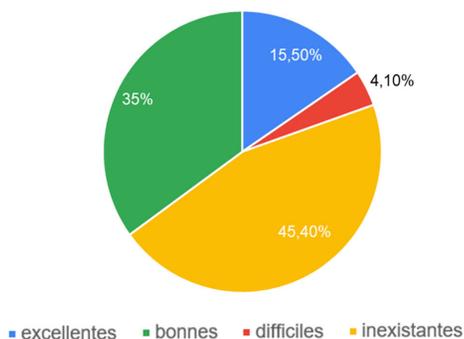
Lecture : 54 établissements ont le maire comme interlocuteur pour leurs échanges avec les collectivités. Les établissements peuvent avoir plusieurs interlocuteurs.

Dans ce domaine, les établissements formulent plusieurs pistes d'amélioration :

- développer des outils de communication (par exemple sur les réseaux sociaux) pour mieux faire connaître les établissements, les métiers et les activités pénitentiaires ;
- faire visiter les établissements aux élus locaux de manière plus régulière afin de les sensibiliser sur les questions pénitentiaires ;
- régulariser les échanges avec les différentes collectivités (en particulier avec les départements et les régions en créant par exemple des réunions annuelles) ;
- mieux identifier (et stabiliser) les interlocuteurs au sein des collectivités ;
- développer des coopérations sur des thématiques spécifiques (par exemple l'accès aux droits sociaux).

3. Les relations avec les riverains

Nature des relations entre les établissements et les riverains



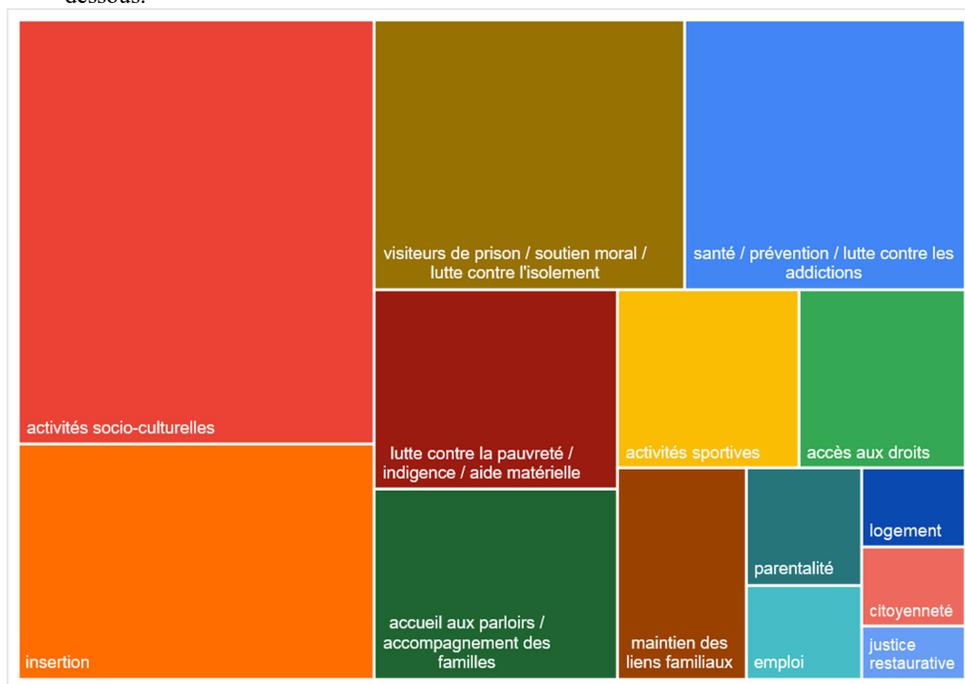
Sur les 97 établissements ayant répondu, seuls 7 ont indiqué l'existence d'une association avec les riverains. Plusieurs expliquent ne pas être concernés par ces sujets en raison de la localisation de l'établissement en zone rurale.

Les établissements constatant des difficultés pointent surtout la question des projections (qui se font depuis les abords de la prison) et du bruit. Certains considèrent qu'il pourrait être utile de mieux communiquer auprès des riverains, voire d'organiser des réunions ou des visites des riverains au sein des établissements.

4. Les associations intervenant en détention

En moyenne, 9 associations interviennent par établissement (cela peut aller d'une seule association à plus de 35 selon les établissements).

Les associations interviennent dans des domaines très variés. Certains champs d'intervention associative sont plus courants, comme le montre le graphique de répartition ci-dessous.



Près de 80 % des établissements estiment ne pas avoir de difficulté à trouver des partenaires associatifs sur leur territoire.

Parmi les 20 établissements ayant indiqué rencontrer des difficultés dans ce domaine, plusieurs raisons sont mises en avant :

- l'isolement géographique ;
- l'absence de transports en commun desservant l'établissement ;
- la faiblesse du tissu associatif du territoire ;
- le manque de bénévoles ;
- l'image encore trop souvent négative des prisons.

LES SUJETS MIS EN AVANT PAR LES ÉTABLISSEMENTS EUX-MÊMES

La dernière question posée aux établissements leur permettait de communiquer toute information susceptible d'intéresser la commission d'enquête. Environ un tiers des établissements a utilisé cette possibilité pour transmettre des analyses qualitatives. Parmi celles-ci, certains sujets, constats ou propositions ressortent :

1. Surpopulation : elle nuit considérablement à la prise en charge des personnes détenues, à leurs conditions de détention et aux conditions de travail des personnels. Elle limite l'accès aux activités et est génératrice d'incidents et d'insécurité. Un *numerus clausus* devrait être instauré pour les maisons d'arrêt pour lutter contre la surpopulation. Les hébergements en dortoir posent difficulté.

2. Profil de la population carcérale : certains établissements décrivent un public vieillissant, posant la question de la perte d'autonomie. La question des pathologies et troubles mentaux parmi la population carcérale est également soulignée. Il serait nécessaire de développer des prises en charges spécifiques (personnes vieillissantes, personnes présentant des troubles psychiatriques, personnes violentes...). La question de l'aménagement des très longues peines pourrait être repensée au regard de l'âge (parfois avancé) et de la dangerosité des détenus concernés.

3. Établissements : Certains locaux sont vieillissants, voire vétustes, ou inadaptés pour mener des activités, mettre en œuvre des régimes de détention différenciés ou encore développer des postes de travail en détention. Le fonctionnement est plus simple et plus efficient dans les petites structures qui permettent une meilleure cohésion sociale.

4. Localisation des établissements : l'intégration des centres de détention dans les centres-villes permet une meilleure prise en charge des détenus et facilite le maintien des liens familiaux et des liens avec l'extérieur. À l'inverse, les établissements non desservis par les transports en commun nuisent au maintien de ces liens et au développement de partenariat pour des interventions en détention.

5. Ressources humaines : la problématique de l'absentéisme perturbe certains établissements et nuit à la continuité des missions du service public pénitentiaire. Le recrutement et la formation pourraient être améliorés. Autres points soulignés : les vacances de postes, l'inadéquation entre le nombre de postes et l'évolution des missions, l'absence de personnel administratif qui complique la gestion dans certains établissements, l'absence d'organisme en faveur des personnels et d'offre de modes de garde adaptés aux contraintes des personnels, l'absence de mécanismes de valorisation des personnels les plus méritoires, l'absence de leviers managériaux des chefs d'établissement, l'absence de médecin de prévention auprès des personnels...

6. Moyens : plusieurs établissements mettent en avant un manque de moyens ; ou une inadéquation des moyens avec l'accroissement des missions confiées.

7. Santé : il conviendrait de renforcer la présence de psychologues et de psychiatres en milieu pénitentiaire. La présence de détenus avec des troubles psychiatriques pose difficulté ; la prison n'est pas adaptée à leur prise en charge.

8. Communication : nécessité de communiquer de manière plus active, plus moderne et plus positive sur le système pénitentiaire. Changer l'image de la prison, repenser le sens de la peine, mieux reconnaître les missions de la prison...

9. Liens avec l'autorité judiciaire : il conviendrait de resserrer les liens et mieux communiquer. Les magistrats connaissent souvent mal les établissements pénitentiaires de leur ressort.

10. Centres de semi-liberté : certains profils de détenus ne sont pas adaptés à la prise en charge dans de tels établissements et posent des difficultés dans leur fonctionnement. Cela conduit à gérer des urgences sanitaires et sociales, empêchant de centrer le travail sur la réinsertion. Une réflexion devrait être menée sur le contenu et les orientations de la semi-liberté.