Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONFIDENTIEL

Prévention et détection des risques de corruption dans les établissements pénitentiaires

Rapport de mission

Agence française anticorruption

AFA
Agence Française Anticorruption

- Mai 2025 -

Conformément aux obligations RGPD et à la réglementation en vigueur, les rapports de contrôle peuvent faire l'objet d'occultation.

Lettre de mission

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
Liberté
Égalité
Fraternité

Le ministre d'Etat, garde des Sceaux,
ministre de la Justice



Paris, le 31 JAN. 2025

202510001743

Objet : Audit des mesures et procédures de prévention et détection des risques de corruption déployées par l'administration pénitentiaire

Depuis plusieurs années, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) se mobilise pour mettre en place un dispositif de prévention et de détection des risques de corruption dans les établissements pénitentiaires.

En s'appuyant notamment sur l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), elle a conçu depuis 2019, une série de dispositifs à destination des personnels et des établissements afin de renforcer la prévention et la détection du risque corruptif sur la base des recommandations de l'Agence Française Anticorruption (AFA).

Néanmoins, l'administration pénitentiaire, du fait même de sa mission, fait partie des administrations les plus exposées au risque de corruption. Les personnels pénitentiaires et partenaires du service public pénitentiaire, fonctionnaires ou personnels de la gestion déléguée sont particulièrement vulnérables à ce risque. Les personnels de surveillance, les personnels d'insertion et de probation comme les personnels techniques pénitentiaires ou de la gestion déléguée, du fait de leurs contacts directs et parfois quotidiens avec la population pénale, peuvent être confrontés à des organisations criminelles puissantes capables de recourir tant à des propositions de récompense qu'à des menaces pour continuer à exercer leurs activités illégales. L'examen des décisions de justice rendues pour des faits de corruption au cours des trois dernières années met ainsi en lumière un certain nombre d'affaires impliquant des agents de l'administration pénitentiaire ou exerçant quotidiennement dans les établissements pénitentiaires. Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier paru le 14 mai 2024, jour des évènements d'Incarville, me paraissent imposer une particulière attention à ce sujet.

Madame Isabelle JEGOUZO
Directrice de l'agence française anticorruption
23 avenue d'Italie
75013 PARIS

13, place Vendôme – 75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr

C'est pourquoi, il me semblerait utile que l'AFA puisse appuyer la DAP de son expertise afin de renforcer encore le dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité dans les établissements pénitentiaires.

Après une phase de cadrage de la mission d'un mois durant laquelle vous veillerez, en coordination avec la DAP, à définir les risques les plus critiques, je vous remercierai de bien vouloir procéder à l'audit d'un certain nombre d'établissements pénitentiaires, y compris les greffes.

Cet audit aura notamment pour objectif d'évaluer dans quelle mesure les outils de prévention et détection de la corruption déployés par la DAP à ce jour sont efficaces. Sur la base de ces travaux et d'un parangonnage international réalisé avec le soutien de l'unité des relations internationales de l'ENAP, je vous remercie de bien vouloir m'adresser d'ici le 1er mai 2025 un rapport d'analyse de la situation accompagné des propositions que vous jugerez utiles.

Gérald DARMANIN

Sommaire

SYNTHÈSE **1**

RECOMMANDATIONS **4**

NOTE MÉTHODOLOGIQUE **10**

I. UNE ADMINISTRATION STRUCTURELLEMENT SUREXPOSÉE AU RISQUE DE CORRUPTION **12**

I.1 L'ADMINISTRATION FRANÇAISE LA PLUS EXPOSÉE AUX RISQUES DE CORRUPTION AU REGARD DES DÉCISIONS DE JUSTICE RÉCENTES 12

I.2 LA DIFFICILE OBJECTIVATION DE L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA MENACE 14

I.2.1 Les procédures initiées sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale *14*

I.2.2 Les données disciplinaires *15*

I.2.3 Le recensement interne par la mission contrôle interne de la DAP *15*

I.3 DES PACTES CORRUPTIFS QUI ONT POUR OBJET PRINCIPAL DE FACILITER LES TRAFICS EN DÉTENTION 16

I.4 UNE EXPOSITION AU RISQUE HÉTÉROGÈNE EN FONCTION DES RÉGIONS ET DES ÉTABLISSEMENTS 18

I.4.1 Des risques plus aigus en maison d'arrêt *18*

I.4.2 Des risques concentrés géographiquement *19*

II. UNE ADMINISTRATION FORTEMENT ENGAGÉE DANS LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DÉONTOLOGIQUE QUI PREND EN COMPTE LES RISQUES DE CORRUPTION **21**

II.1 UN DISPOSITIF DÉONTOLOGIQUE FORMALISÉ ET PILOTÉ 21

II.1.1 Le code de déontologie du service public pénitentiaire *21*

II.1.2 Le plan d'action national en matière de déontologie et la note du 23 octobre 2023 ..... *21*

II.1.3 Une pluralité d'acteurs à coordonner pour assurer l'effectivité des mesures anticorruption au-delà du seul dispositif déontologique *23*

II.2 UN DISPOSITIF DE FORMATION AMBITIEUX 25

II.2.1 Formation initiale *25*

II.2.2 Formation continue *28*

II.2.3 La sensibilisation de toutes les personnes susceptibles d'intervenir en milieu carcéral *32*

II.3 LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE INTERNE 34

II.3.1 Le déploiement d'un référentiel qualité des pratiques professionnelles pénitentiaires *34*

II.3.2 Le contrôle et l'audit internes *35*

II.4 LES DISPOSITIFS D'ALERTE EXISTANTS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE 35

II.4.1 La voie hiérarchique *36*

II.4.2 Le collège de déontologie du ministère de la justice : « référent alerte » *38*

II.4.3 La mission de contrôle interne (MCI) *38*

II.4.4 Les boîtes structurelles mises en place au sein des DISP et des établissements pénitentiaires *39*

II.4.5 Le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) *40*

II.5 LES SUITES DISCIPLINAIRES ET PÉNALES DES CAS DE CORRUPTION DÉTECTÉS 41

II.5.1 Le réflexe solidement ancré du signalement au titre de l'article 40 du code de procédure pénale 41
II.5.2 L'articulation de la procédure disciplinaire avec la procédure pénale 42

III. FOCUS THÉMATIQUES 45

III.1 LES GREFFES PÉNITENTIAIRES 45
III.2 LE RECRUTEMENT ET LE CRIBLAGE DES PERSONNELS 46
III.3 LA GESTION DÉLÉGUÉE 49

SYNTHÈSE

Le Garde des sceaux a confié le 31 janvier 2025 à l'Agence française anticorruption la mission d'appuyer de son expertise la Direction de l'administration pénitentiaire dans le renforcement de son dispositif de prévention et détection de la corruption. Dans ce cadre, l'AFA a entrepris un audit de ce dispositif tant au niveau national que local. Quatre établissements (centre pénitentiaire d'Aix Luynes, centre de détention d'Argentan, maison d'arrêt de Bayonne et centre pénitentiaire de Mont de Marsan) ont été sélectionnés pour cet audit, en raison de leur hétérogénéité en termes de taille, de population pénale accueillie et de niveau d'avancement dans leur démarche anticorruption.

Une administration très fortement confrontée au risque corruptif

L'AFA s'est attachée dans un premier temps à objectiver le risque corruptif au sein de l'administration pénitentiaire en travaillant sur les cas ayant fait l'objet de procédures judiciaires ou disciplinaires. Cette analyse montre que l'administration pénitentiaire est l'administration française la plus exposée au risque corruptif, qu'il s'agisse de faits expressément qualifiés de corruption ou poursuivis sous d'autres qualifications pour des raisons de facilité de la preuve (introduction ou facilitation d'introduction d'objets illicites en détention). L'analyse montre également une concentration du risque sur les personnels de surveillance les plus jeunes, en poste dans les maisons d'arrêt situées sur les territoires des ressorts des DISP de Paris, Marseille et d'Outre-mer. Les différents interlocuteurs rencontrés lors de la mission ont indiqué constater par ailleurs que le risque corruptif s'intensifiait actuellement au regard tant de l'évolution du profil des personnes détenues que de la surpopulation chronique. Ce constat n'a néanmoins pas pu être objectivé en l'état des données disponibles.

Dans ce contexte, l'AFA recommande à l'administration pénitentiaire d'adapter sa réponse au risque corruptif en priorisant son action à des destination des zones où le risque est majeur.

Une mobilisation salutaire du cadre déontologique

L'administration pénitentiaire, parfaitement consciente de ces risques et des enjeux qu'ils représentent pour le service public pénitentiaire tant en termes de sécurité qu'en termes réputationnels s'est engagée depuis plusieurs années en faveur du renforcement de son cadre déontologique qui intègre la prévention et la détection de la corruption. Ce dispositif apparait à l'AFA correctement piloté et formalisé. Le parangonnage international réalisé, notamment au Royaume-Uni et en Italie, montre que les orientations prises par l'administration pénitentiaire française sont assez similaires à celles prises par d'autres administrations pénitentiaires évoluant dans des contextes normatifs proches et exposés à des risques similaires.

Par ailleurs, les organisations syndicales rencontrées par l'AFA ont fait part de leur intérêt pour le renforcement de la prévention d'un phénomène qu'elles considèrent très préjudiciable tant pour l'image de leur profession que pour la sécurité des personnels pénitentiaires. Toutefois, elles soulignent que les conditions de détention et en particulier la surpopulation carcérale aggravent les risques pour les surveillants. Cette attitude non complaisante des syndicats sur le phénomène corruptif constitue un atout pour l'administration pénitentiaire dans la mise en place de réponses efficaces.

Des formations initiales pertinentes, mais un dispositif de formation continue insuffisamment déployé

La formation initiale à l'ENAP prend en compte le risque corruptif et des outils adaptés ont été déployés (témoignages de surveillants, déontomètre, Pass Anticor, etc.). Toutefois, les entretiens menés avec les personnels de surveillance dans les établissements audités montrent que, si le risque de corruption est clairement identifié par les personnels de surveillance, les outils développés par la DAP pour les prévenir et détecter (outils précités, conseil déontologique, alerte interne hors hiérarchie) ne sont que très peu connus. La

communication et la formation continue sur ce sujet doivent donc être considérablement renforcées. A cet égard, la DAP a mis en place un dispositif ambitieux basé sur une « formation action »[1] pertinent en ce qu'il permet de mobiliser activement les personnes exposées au risque mais qui est déployé de manière très insuffisante. A cet égard, l'AFA recommande de :

- prioriser la mise en œuvre des « formations action » dans les établissements les plus exposés aux risques de corruption (maisons d'arrêt ; DISP de Paris, Marseille et DSP d'Outre-mer ; établissements recevant des détenus du haut du spectre) ;
- la compléter par des dispositifs de formation plus classiques et par des rappels hiérarchiques réguliers sur les obligations déontologiques, notamment à l'occasion des *briefings* et réunions de synthèse réalisés régulièrement entre l'encadrement et le personnel de surveillance ;
- renforcer l'appui aux chefs d'établissement pour la mise en place de mesures anticorruption, comme par exemple la rédaction des codes de conduite anticorruption ;
- former prioritairement les chefs d'établissement qui, par leur positionnement, constituent la pierre angulaire de la lutte contre la corruption.

Un dispositif d'alerte à renforcer

Au regard du caractère par définition occulte de la corruption, les alertes internes constituent des outils de détection précieux. L'alerte hiérarchique est le moyen le plus commun de signalement des situations suspectes au sein de l'administration pénitentiaire. Les entretiens menés avec les surveillants dans les différents établissements audités ont néanmoins permis d'identifier une réticence des agents à utiliser ce canal de remontée d'information lorsqu'ils font l'objet d'approches par les détenus craignant de projeter une image de faiblesse auprès de leur hiérarchie (« *si j'ai été approché c'est que je n'incarne pas suffisamment l'autorité* »).

D'autres canaux permettant des signalements « déontologiques » ont été mis en œuvre plus récemment mais demeurent peu connus et donc utilisés : au niveau central, le collège de déontologie ministériel et la mission de contrôle interne ; au niveau local les référents interrégionaux et locaux, joignables par courrier électronique.

Aussi, afin de renforcer la pertinence et l'efficacité des dispositifs d'alerte, l'AFA recommande de travailler sur la communication et la confiance autour des dispositifs existants en promouvant le cas échéant l'idée de « seconde chance » permettant à un agent de rompre l'engrenage dans lequel il aurait commencé à être entrainé tout en mettant en place des dispositifs de « mise à l'abri » adaptés.

Même si ce n'est pas une des missions qui lui sont confiées aujourd'hui, le service national de renseignement pénitentiaire apparaît comme un acteur central en matière d'alerte et de détection. Sa mission au regard du risque corruptif mériterait d'être clarifiée.

Renforcer les mesures d'organisation du service permettant de prévenir les risques corruptifs

Des mesures d'organisation du service peuvent également permettre de limiter les risques de compromission des agents. Ainsi l'AFA recommande d'étudier, en priorité dans les établissements les plus exposés, la mise en place de mesures comme la rotation régulière des équipes, le binômage ou l'octroi de logements réservés aux agents pénitentiaires.

[1] Il s'agit d'un séminaire de trois jours, associant personnels pénitentiaires et personnes concourant au service public pénitentiaire d'un même établissement, a pour objectif tant la formation au risque de corruption que la réflexion sur les situations à risques concrètes rencontrées par opérationnels. Cette réflexion a par ailleurs vocation à être formalisée dans un d'un code de conduite anticorruption spécifique à l'établissement.

Concernant les greffes, l'administration pénitentiaire a renforcé la formalisation de certaines procédures et mis en place des mesures plus strictes de contrôle interne (double contrôle), ce qui apparaît être une réponse pertinente aux risques de corruption de ces personnels mis en évidence dans certaines affaires récentes.

Les risques de corruption concernent aussi les personnes concourant au service public pénitentiaire et notamment les personnels employés par les sociétés intervenant en tant que prestataires de la DAP au sein des établissements. Dans ce cadre, l'AFA recommande un renforcement et un meilleur suivi de la formation dite OPTIM destinée aux personnes intervenant régulièrement en milieu fermé. Les prestataires privés intervenant en milieu carcéral pourraient également utilement se voir imposer contractuellement des clauses anticorruption visant à renforcer leurs obligations de prévention et de détection, et en particulier la sensibilisation plus systématique de leurs agents aux risques encourus.

Renforcer la réponse administrative pour les faits de compromission en complément des procédures judiciaires

L'AFA constate que la DAP a une culture forte de la transmission à l'autorité judiciaire des situations de corruption de ses agents ce qui démontre clairement la volonté de ne pas occulter les faits. Cette judiciarisation systématique pose toutefois plusieurs difficultés :

- l'absence de pratique professionnalisée de l'enquête administrative, sous investie au profit de l'enquête judiciaire ;
- l'articulation avec l'exercice du pouvoir disciplinaire, au regard de la durée des enquêtes judiciaires et du retour d'information des parquets, jugé parfois insuffisant par l'administration pénitentiaire malgré des améliorations récentes ;
- la difficulté pour l'administration pénitentiaire à suivre les procédures judiciaires dans lesquelles ses personnels sont mis en cause et d'en tirer les conséquences en matière de ressources humaines ;
- l'absence de ressources compétentes sur ces problématiques au sein des services d'enquête (police ou gendarmerie) qui souvent n'investissent pas suffisamment sur ce type d'affaire.

Pour renforcer l'efficacité de la réponse administrative, l'AFA propose de confier à la future Inspection générale de l'administration pénitentiaire des capacités d'enquête administrative renforcées qui pourraient se doubler de compétences de police judiciaire (sur le modèle de l'IGPN et de l'IGGN), afin de doter l'administration pénitentiaire d'une capacité de réponse rapide et adaptée aux risques auxquels elle est exposée.

Au regard de ces constats, l'AFA identifie plusieurs pistes de travail qui sont formalisées ci-dessous comme des recommandations et reste le cas échéant à la disposition de la DAP pour l'appuyer dans leur mise en œuvre.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Mieux évaluer le risque corruptif dans l'administration pénitentiaire en améliorant le suivi, le recensement, l'exploitation et la publicité des sanctions disciplinaires et pénales.

Pilotes identifiés : DAP (future IGAP, SDRHRS)

Au regard des constats dressés, il apparait que l'administration pénitentiaire n'est pas en capacité de recenser précisément les sanctions et condamnations prononcées contre ses personnels. En matière de corruption, cette mission pourrait utilement être confiée dans un premier temps à la future IGAP qui devrait être systématiquement co-destinataire des informations adressées à la direction de l'administration pénitentiaire sur ce sujet. A terme, le renforcement des outils de suivi RH de l'administration apparaît nécessaire à un suivi adéquat de ces affaires et au partage de l'information entre les différents services ayant à en connaitre (établissements, DISP, administration centrale, SNRP, etc.).

Sur la base de ce recensement, l'AFA recommande à l'administration pénitentiaire de formaliser un « bulletin disciplinaire annuel », sur le modèle de ce que peut produire la DGDDI ou la DGFIP. Un tel bulletin, en ce qu'il comporte des cas clairement illustrés et commentés permet de disposer d'un matériel pédagogique pertinent. L'administration pénitentiaire pourrait également utilement s'inspirer des RETEX organisés dans le cadre du plan national de lutte contre les violences (PNLV) dénommés « *un dispositif d'objectivation et d'évaluation des causes premières du passage à l'acte violent* » qui permettent de nourrir en permanence la réflexion sur le phénomène.

Par ailleurs une communication sur les incidents et les sanctions systématique et formalisée par exemple sous forme de « fiche alerte pourrait être un moyen pour l'administration pénitentiaire de sensibiliser efficacement sur cette thématique.

Recommandation n°2 : Faire de la formation continue au risque corruptif une priorité nationale pour 2026, en visant en priorité les établissements les plus à risques (Ile de France, PACA, Outre-mer).

Pilotes identifiés : DAP

Si les dispositifs de formation initiaux prennent en compte de manière pertinente les risques de corruption, l'AFA identifie la nécessité de former également régulièrement les personnels en poste. En effet, les échanges réalisés avec les surveillants dans les quatre établissements audités montrent que si les risques sont identifiés assez clairement par les agents, les outils proposés par la DAP pour les prévenir et détecter ne sont que très peu connus. Au regard des tensions sur les ressources humaines, des formation *in situ*, mobilisant fortement les formateurs affectés localement et l'encadrement, pourraient permettre une formation rapide et efficace des personnels. L'exemple des formations réalisées dans le cadre du Plan national de lutte contre les violences, sous forme de *briefing* appuyé sur des cas d'espèce (retour d'expérience, fiches alertes, etc.) constitue à cet égard un précédent pertinent.

Recommandation n°3 : Adapter le déploiement du dispositif déontologique de la DAP (notamment la « formation-action ») en priorisant les établissements les plus exposés au risque corruptif et en renforçant le soutien apporté à ces établissements.

Pilotes identifiés : DAP / AFA

L'approche ambitieuse des « formations action » conçue par la DAP en réponse au risque corruptif est difficile à déployer car elle nécessite une mobilisation logistiquement complexe difficile à mettre en œuvre dans les

établissements qui connaissent de fortes tensions, notamment en matière de ressources humaines. Pour permettre néanmoins le déploiement de ce dispositif réellement pertinent, l'AFA recommande de :

- prioriser le déploiement de ces actions dans les DISP de Paris, Marseille et Outre-Mer (les DISP ressortant comme les plus exposées au vu de l'analyse conduite) et les établissements les plus exposés de ces interrégions ;
- accompagner ces établissements notamment d'un point de vue logistique et organisationnel pour leur permettre de déployer rapidement la formation-action et pour concrétiser des codes de conduite anticorruption locaux (mise en place d'une trame type de code, appui à la rédaction, etc.) ;
- identifier les moyens de porter ces codes de conduite à la connaissance des personnels pénitentiaires n'ayant pas suivi la formation action. Les *briefings* et réunion de synthèse réalisés régulièrement entre l'encadrement et le personnel de surveillance pourraient par exemple être mobilisés pour sensibiliser les personnels. De même, une campagne d'affichage à destination des agents pourrait être déployée.

L'AFA pourrait accompagner cette démarche en travaillant avec la DAP sur certains établissements particulièrement sensibles.

Recommandation n°4 : Organiser une mission prioritaire de formation et de conseil des chefs d'établissement sur le risque corruptif et sur les outils et bonnes pratiques à déployer.

Pilotes identifiés : DAP / IGAP / AFA

Les chefs d'établissement constituent la pierre angulaire du dispositif anticorruption de la DAP. Ils ont en effet la responsabilité :

- De doter leur établissement d'un code anticorruption local suite à la formation action ;
- D'animer au sens large la politique de prévention et détection des risques de corruption au sein de leur établissement ;
- De détecter les signaux faibles et de donner suite ou non aux remontées hiérarchiques qui leur parviennent sur des faits suspects ;
- De diriger ou déléguer les enquêtes visant à collecter les éléments susceptibles de qualifier pénalement ou disciplinairement des faits.

Dans ce cadre, l'AFA recommande à la DAP :

- De prioriser la formation des personnels de direction et de veiller à ce que cette formation soit conduite à haut niveau ;
- D'organiser une fonction de conseil (« hotline ») détachée de l'autorité hiérarchique (DISP), permettant aux chefs d'établissement d'échanger librement et de manière confidentielle sur des situations problématiques (signaux faibles notamment) avant de prendre d'éventuelles mesures. Cette fonction de conseil importante et nécessitant de véritables liens de confiance, pourrait être positionnée au niveau de l'IGAP, sur la base des actuels effectifs et compétences de la MCI.

Recommandation n°5 : Organiser une fonction d'« enquête administrative » voire judiciaire au sein de l'administration pénitentiaire.

Pilotes identifiés : DAP (future IGAP)

Au regard des constats dressés, il apparait que l'administration pénitentiaire ne dispose pas d'une capacité suffisante à mener des enquêtes internes. Aucun service n'est spécifiquement chargé de cette tâche qui incombe par défaut au chef d'établissement avec éventuel renfort de la DISP, dans un contexte où les risques sont accrus dans des établissements structurellement en difficultés (surpopulation, absentéisme, etc.).

Il en résulte que des signalements à l'autorité judiciaire sont parfois faits trop hâtivement, mettant en cause des surveillants sur la simple parole de personnes détenues. Par ailleurs, la durée moyenne des procédures judiciaires (3 ans en l'espèce), qui peut être liée à l'absence de ressources qualifiées en matière d'enquêtes sur ce sujet, obère la capacité de l'administration à apporter une réponse rapide et satisfaisante aux situations identifiées.

La centralisation et la professionnalisation au sein de la future IGAP des capacités d'enquête interne de la DAP pourrait permettre d'accélérer la réponse administrative et de transmettre à l'autorité judiciaire des signalements mieux circonstanciés. En outre, doter certains membres de l'IGAP de la qualité d'OPJ, à l'instar de l'IGPN et l'IGGN, permettrait d'accélérer la réponse pénale.

Recommandation n°6 : Renforcer les dispositifs d'alerte interne existants et veiller à protéger les personnels signalant des faits de corruption ou des menaces.

Pilotes identifiés : DAP

Les dispositifs d'alerte interne mobilisables par les agents de la DAP (Collège de déontologie du Ministère de la Justice, Mission contrôle interne, canaux d'alertes déontologiques) sont peu connus des personnels et peu activés.

Afin de renforcer leur pertinence et leur efficacité, l'AFA recommande de :

- poursuivre le déploiement des dispositifs déontologiques en renforçant l'information sur leur existence (dans le cadre des actions de formation continue, des codes de conduite, mais aussi par affichage, messages, etc.) ;
- Permettre aux surveillants de signaler aisément et rapidement les sollicitations de nature corruptive de la part des détenus (via les comptes rendus d'incident). La création d'un « onglet » dédié au risque corruptif sur GENESIS intégrant des CRI pré rédigés (proposition sur le ton de la blague, détenu sollicitant régulièrement des jeunes collègues, etc.) pourrait être le support de telles remontées ;
- De prévoir des procédures de mise à l'abri rapides des personnels prenant le risque de signaler des trafics, des faits de corruption ou des menaces ;
- Encourager le recours à l'alerte interne en instaurant le cas échéant une logique de « seconde chance » offrant la possibilité à un agent de casser la spirale de l'engrenage dans laquelle il peut se trouver pris, sur le modèle de ce qui a pu être déployé au Royaume-Uni.

Recommandation n°7 : Intégrer la prévention et la détection du risque corruptif dans l'organisation du service, en particulier dans les établissements les plus à risques.

Pilote : DAP

Des mesures d'organisation du service peuvent permettre de limiter les risques de compromission des agents. A cet égard, plusieurs types de mesures peuvent être envisagées, particulièrement dans les établissements les plus exposés au risque :

- Le renforcement des équipes ou des binômes par ilotage de sorte que les surveillants exercent au maximum en binômes ;
- L'affectation de logements réservés aux agents pénitentiaires dans les zones les plus tendues afin de leur éviter, ainsi qu'à leurs familles, de côtoyer directement la population pénale sur leurs lieux de résidence ;
- L'accroissement de la rotation des personnels de surveillance en interne dans les établissements pour éviter que les agents soient systématiquement confrontés aux mêmes détenus. Cette logique devra être articulée avec les démarches initiées autour du « surveillant acteur » qui prévoient une fidélisation des agents sur un secteur pour un suivi plus individualisé des détenus.

L'exemple de l'Italie qui a mis en place dans les établissements recevant des détenus du haut du spectre des règles de détention renforcées mérite attention. En effet, les corps pénitentiaires chargés de la surveillance de ce type de détenus sont spécialisés et affectés pour des périodes n'excédant pas 8 mois ce qui limite les risques sécuritaires pour les surveillants et leurs familles autant que les risques de compromission. Des rotations temporaires de ce type avec des surveillants spécialement formés pourrait être envisagées pour les établissements de haute sécurité (Vendin le Vieil et Condé sur Sarthe).

Recommandation n°8 : Limiter le pouvoir corruptif des détenus en plafonnant mensuellement les montants susceptibles d'être versés sur les comptes nominatifs de détenus.

Pilotes identifiés : DAP

L'absence de plafond sur les comptes nominatifs des détenus peut conduire certains d'entre eux à disposer de sommes conséquentes, accroissant leur pouvoir corruptif. Le risque est d'autant plus marqué que les montants en cause dans les affaires de corruption avérées sont souvent faibles. L'inégalité économique entre détenus peut par ailleurs conduire à des phénomènes d'allégeance entre détenus, ou d'instrumentalisation de certains par d'autres pouvant favoriser des mécanismes de corruption direct ou par codétenu interposé. Certains établissements ont déjà mis en place une telle limitation.

Recommandation n°9 : Donner au SNRP les moyens juridiques d'agir plus efficacement dans le traitement des alertes remontées en matière de corruption.

Pilotes identifiés : DAP (SNRP)

Le service national de renseignement pénitentiaire, créé en 2019 dans un contexte de prévention de la radicalisation islamique, a également progressivement pris en charge un nombre croissant de signalements liés à la corruption. L'analyse des chiffres de remontées d'informations concernant le risque corruptif au sein de la DAP fait apparaître que le SNRP constitue un acteur majeur dans la détection du phénomène. Dans ce cadre, l'AFA recommande :

- de consacrer la détection des faits de corruption au sein des établissements pénitentiaires comme une mission du SNRP ;

- de donner au service les moyens en adéquation avec son activité, en lui permettant le recours au recueil de données informatiques (outil de renseignement) dans le cadre de ses travaux sur la corruption.

Recommandation n°10 : Renforcer les dispositifs de prévention et d'alerte à destination des personnes concourant au service public pénitentiaire, en priorité dans les établissements les plus à risques.

Pilote identifié : DAP

Les établissements pénitentiaires reçoivent de manière régulière de nombreux intervenants extérieurs, notamment des prestataires qui sont également exposés au risque corruptif.

Dans ce cadre, l'AFA recommande d'intégrer le risque corruptif de manière forte dans les formations dites « OPTIM » dont le contenu pédagogique est en cours de révision par l'ENAP et de veiller à leur déploiement systématique pour tous les intervenants réguliers, notamment au sein des établissements les plus à risques.

Par ailleurs, les dispositifs d'alerte interne à l'administration pénitentiaire pourraient utilement être ouverts à ces personnes pour leur permettre d'effectuer des signalements.

Recommandation n°11 : Etudier la mise en place de clauses anticorruption contraignantes dans les marchés publics de la DAP qui prévoient une intervention des personnels du prestataire en milieu fermé.

Pilotes identifiés : DAP avec appui AFA / DAJ Bercy

Aujourd'hui, la charge de la prévention et de la détection des risques corruptifs des personnels employés par les entreprises intervenant en tant que gestionnaires délégués porte quasi exclusivement sur la DAP. La mise en place de clauses anticorruption contraignantes dans les marchés publics passés par la DAP pourrait inciter les entreprises employant des personnels intervenant en milieu fermé à déployer des dispositifs anticorruption (formation, alerte, etc.) plus ambitieux et ainsi compléter l'effort réalisé par la DAP. Certaines sont d'ailleurs assujetties à la loi Sapin II sans qu'il semble à ce stade des contrôles opérés par l'AFA que le risque corruptif lié aux détenus n'ait réellement été intégré par ces entreprises.

Recommandation n°12 : Approfondir les échanges internationaux sur la gestion des risques de corruption en milieu pénitentiaire, notamment avec le Royaume-Uni dont l'administration pénitentiaire rencontre les mêmes problématiques que l'administration française.

Pilotes identifiés : DAP (ENAP) / AFA

Les problématiques rencontrées par la DAP en matière de risque corruptif ne sont pas une exception française. Parmi les pays dont le système pénitentiaire et judiciaire permet des comparaisons et des travaux croisés aisés, l'AFA a identifié le Royaume-Uni comme un potentiel partenaire privilégié sur le risque corruptif au regard des problématiques partagées en matière de surpopulation carcérale, de faible attractivité de la fonction de surveillant pénitentiaire et de prise de conscience des risques liés à la corruption en milieu pénitentiaire.

Recommandation n°13 : Encourager la recherche académique sur les risques de corruption en milieu pénitentiaire.

Pilotes identifiés : DAP (ENAP) / AFA

Les réponses proposées par l'Etat en général et la DAP en particulier au risque de corruption en milieu pénitentiaire sont nombreuses et ambitieuses (refonte du corps de surveillance pénitentiaire pour en renforcer l'attractivité, dispositif déontologique et de formation ambitieux, actions ciblées pertinentes par exemple vis-à-vis des greffes pénitentiaires, etc.). L'AFA suggère dans ce cadre d'intensifier le travail avec le monde académique pour mieux identifier sur le temps long les mécanismes à l'œuvre dans le développent de faits corruptifs au sein des prisons. Une étude menée en 1993 par M. Benguigui et Mme Orlic, sur la base du suivi d'une cohorte de personnels pénitentiaires pourrait utilement être relancée.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice a missionné le 31 janvier 2025 l'Agence française anticorruption (AFA) concernant l'évaluation des mesures de prévention et détection de la corruption mises en place au sein de l'administration pénitentiaire. Dans ce cadre, l'AFA s'est rapprochée de l'administration pénitentiaire afin de définir le périmètre et les modalités de la mission.

Il a été défini de manière partenariale de retenir dans une première phase, quatre établissements relevant de trois DISP distinctes sur lesquels un audit de l'AFA serait mené au moyen de questionnaires spécifiques et d'une visite sur place :

- **centre pénitentiaire d'Aix Luynes**, relevant de la DISP de Marseille ;
- **centre de détention d'Argentan**, relevant de la DISP de Rennes ;
- **maison d'arrêt de Bayonne**, relevant de la DISP de Bordeaux ;
- **centre pénitentiaire de Mont de Marsan**, relevant de la DISP de Bordeaux.

Ces établissements ont été sélectionnés au regard de leur diversité tant de profil que de niveau de déploiement des dispositifs déontologiques. Ces audits donnent lieu à des rapports donnant à voir les forces et faiblesses des établissements en matière de prévention et détection des risques de corruption et sont adressés, en premier lieu, aux chefs de ces établissements. Ils proposent des recommandations pratiques à mettre en œuvre, adaptées aux risques et aux moyens des établissements.

En parallèle, l'AFA a émis des questionnaires à l'attention de l'administration centrale de la DAP (notamment à la Mission de contrôle interne, à l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire, à la sous-direction chargée des ressources humaines et des relations sociales et au service national de renseignement pénitentiaire) et des trois DISP précitées. Ces questionnaires ont été également accompagnés d'entretiens avec une centaine d'agents de l'administration pénitentiaire[2]. Les organisations syndicales représentatives de la DAP ont en outre, été entendues tant localement qu'au niveau central.

L'AFA s'est par ailleurs entretenue avec un certain nombre d'acteurs hors administration pénitentiaire (magistrats, Préfets, services de police et gendarmerie, etc.), notamment sur le ressort des quatre établissements précités. Les magistrats de liaison de certains pays (Royaume Uni et Italie) ont été mobilisés pour initier un parangonnage international en la matière.

Au regard de ses compétences en matière de contrôle des dispositifs anticorruption devant être déployés par les entreprises dépassant les seuils[3] fixés par la loi du 9 décembre 2016 (Loi Sapin II), l'AFA procède également au contrôle de plusieurs entreprises intervenant pour le compte de l'administration pénitentiaire au titre de la gestion déléguée. Dans ce cadre, l'AFA procède à l'évaluation de l'existence, de la qualité et de l'efficacité des mesures et procédures destinées à prévenir la corruption au sein de ces entreprises prestataires de l'administration pénitentiaire. Les mesures prises concernant les salariés intervenant au sein des établissements pénitentiaires sont en particulier évaluées avec attention dans le cadre de ces contrôles.

L'AFA a par ailleurs, collecté, compilé et analysé l'ensemble des décisions de justice de première instance, rendues entre 2021 et 2023, pour identifier les 41 décisions impliquant des personnels pénitentiaires.

Sur la base de ces éléments, l'AFA a produit le présent rapport de synthèse à l'attention du Garde des Sceaux, ministre de la justice. Son objet est d'analyser le dispositif de prévention et de détection de la corruption mis en place par la Direction de l'administration pénitentiaire au regard des risques de corruption de ses agents auxquels elle est confrontée et d'identifier les pistes d'amélioration envisageables. Ces pistes tiennent compte

[2] Cf. annexe : liste des personnes rencontrées.

[3] L'article 17 de la Loi Sapin II oblige les entreprises de plus de 500 salariés dont le chiffre d'affaire annuel atteint 100 millions d'Euros à mettre en place un dispositif de prévention et de détection de la corruption et du trafic d'influence dont les composantes sont définies par la Loi.

du contexte général de l'activité de la DAP marqué par un contexte de surpopulation carcérale et de manque de personnel lié à un fort absentéisme et à des difficultés de recrutement.

Par ailleurs, les risques de corruption dans l'administration pénitentiaire s'accompagnent régulièrement de menaces sur les agents. A ce titre, les propositions de l'AFA visent à prévenir plus largement les risques de compromission, terme retenu afin d'évoquer l'ensemble du phénomène.

I. UNE ADMINISTRATION STRUCTURELLEMENT SUREXPOSÉE AU RISQUE DE CORRUPTION

L'administration pénitentiaire est intrinsèquement exposée au risque corruptif au regard de ses missions et des populations qu'elle a en charge. Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont à cet égard souligné les vulnérabilités liées tant aux relations quotidiennes entre la population pénale et le personnel pénitentiaire qu'aux difficultés matérielles auxquelles est confrontée l'administration et en particulier la surpopulation chronique dont souffrent les prisons françaises. De fait, **la littérature internationale a mis en évidence que la surpopulation carcérale renforce les risques de corruption notamment lorsqu'elle se conjugue à un absentéisme chronique des agents**[4]. Or en France, entre 2020 et 2022, l'indicateur de densité carcérale est en constante progression, passant de 118,1 % à 142,8 % dans les maisons d'arrêt et de 82,5 % à 90,8 % dans les établissements pour peine[5] tandis que le ratio détenu par membre du personnel pénitentiaire est d'environ 1,7 en France, au-dessus de la moyenne des pays de l'UE et au-dessus du Royaume Uni, de l'Italie et de l'Allemagne qui sont à 1,4. Par ailleurs, l'absentéisme[6] s'élevait par exemple à 18% à Aix Luynes en 2024. L'organisation du service est en conséquence parfois durablement perturbée dans les établissements avec des agents intervenant plus souvent seuls. Il en résulte des pratiques professionnelles moins rigoureuses et un stress accru qui peut affecter les agents les rendant moins vigilants face aux situations à risque[7].

Tous les interlocuteurs rencontrés par la mission font état d'une intensification récente de la menace que les organisations criminelles, notamment liées au trafic de drogue, font peser sur l'administration pénitentiaire. Par exemple au sein de l'établissement d'Aix Luynes, les arrestations récentes liées aux affrontements entre groupes de criminalité organisée sur Marseille ont entraîné l'incarcération de profils « du haut du spectre » générant tant des risques pour la sécurité des agents que des risques de corruption.

Ces risques de corruption sont liés aux tentatives de faire pénétrer des objets illicites en milieu fermé, notamment des téléphones et des produits stupéfiants. 53 000 téléphones ont ainsi été saisis en détention en 2023, 40 000 en 2024. Si de nombreux moyens de faire pénétrer des objets illicites en détention existent (drones, jets de colis, parloirs, etc.), la corruption d'agents pénitentiaires ou de personnes concourant au service public pénitentiaire est également un risque avéré.

Pour s'efforcer d'objectiver le risque, l'AFA s'est attachée à collecter et analyser des données de différentes sources (décisions de justice, signalements de l'administration au titre de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale, données disciplinaires, etc.). Si ces données ne représentent sans doute qu'une partie des faits corruptifs existants eu égard au caractère par définition occulte du phénomène, leur analyse permet de tirer des enseignements sur la typologie des faits, la qualité de leurs auteurs, les modalités de leur détection et la nature des sanctions prononcées.

I.1 L'administration française la plus exposée aux risques de corruption au regard des décisions de justice récentes

L'Agence française anticorruption a recensé entre 2021 et 2023, 41 décisions de justice de première instance concernant des faits de corruption au sein d'établissements pénitentiaires, impliquant des trafics, des détenus des surveillants pénitentiaires et des personnes concourant au service public pénitentiaires.

En matière de corruption active, ces décisions concernent 50 prévenus pour lesquels le tribunal est entré en voie de condamnation à 38 reprises, soit un taux de condamnation de 76 %. Les condamnés sont à 85 % des détenus (31) et à 15 % des proches de détenus (5). Dans ce dernier cas, ce sont le plus souvent des membres de

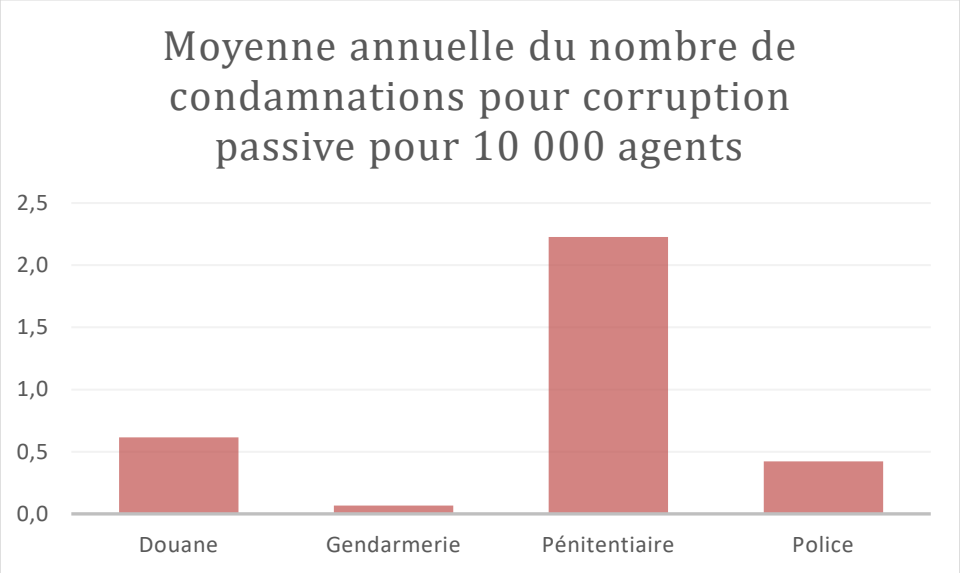
[4] Nations Unies (UNODC) - Handbook on Anti-corruption measures in Prisons
[5] Rapport 2023 de la Cour des comptes relatif à « la surpopulation carcérale persistante ».
[6] Congés longue maladie, congés maladie ordinaire, arrêt de travail et absence injustifiée. Source : rapport d'activité Aix Luynes 2024.
[7] Cf. Rapport AN n°4906, déposé en janvier 2022, fait au nom de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, page 73.

la famille (conjoint, frère, sœur ou ascendant) et parfois des amis ou des connaissances. En matière de corruption passive, ces décisions concernent 32 prévenus pour lesquels le tribunal est systématiquement entré en voie de condamnation. Les condamnés sont à plus de 90 % des agents de l'administration pénitentiaire (29) et plus minoritairement des employés de personnes morales concourant au service public pénitentiaire (2) ou d'autres fonctionnaires (1). Il convient également de mentionner que l'analyse de ces décisions montre l'implication de 11 parties civiles. Ainsi, cinq surveillants pénitentiaires et un établissement se sont vus reconnaître un préjudice moral face à des faits de corruption active souvent accompagnés de menaces voire de violences.

Ces chiffres permettent de mettre en évidence que le risque de corruption se matérialise régulièrement devant le juge pénal au sein de l'administration pénitentiaire :

- en premier lieu, par des faits de corruption active avec en moyenne 12,6 condamnations par an (soit 1,6 condamnations par an pour 10 000 personnes écrouées détenues) ;
- en deuxième lieu, par des faits de corruption passive avec en moyenne 11,3 condamnations par an (soit 2,8 condamnations par an pour 10 000 agents de l'administration pénitentiaire). Toutes administrations publiques confondues, cet indicateur est estimé par l'AFA à 0,07 condamnations par an pour 10 000 agents.

L'AFA a également procédé à une analyse comparée de l'exposition de l'administration pénitentiaire au risque de corruption active de ses agents vis-à-vis d'autres administrations particulièrement exposées (Douanes, Police, Gendarmerie). Il apparaît que, rapporté au nombre d'agents dans chacune de ces administrations, l'administration pénitentiaire est la plus exposée au risque de corruption active avec un taux d'occurrence de 2,2 condamnations annuelles pour corruption passive pour 10 000 agents.



Il est à noter que des faits qui pourraient être qualifiés de corruption sont parfois poursuivis uniquement sur la base de l'article 434-35 du code pénal[8] (introduction d'objets illicites en détention par des personnels pénitentiaires[9]). En effet, alors que la corruption suppose des éléments de preuve sur le pacte corruptif parfois difficiles à établir, la procédure visant à sanctionner la remise d'objets illicites permet de procéder à une comparution immédiate sans difficulté d'enquête. Cohérent du point de vue de l'efficacité de la répression, le

[8] NATINF 1428 : remise ou sortie irrégulière de correspondance, somme d'argent ou objet détenu par une personne chargée de la surveillance de détenus et NATINF 21746 : remise ou sortie irrégulière de correspondance, somme d'argent ou objet détenu par une personne habilitée à entrer dans l'établissement pénitentiaire ou à approcher les détenus.

[9] ou concourant au service public pénitentiaire (personnels de la gestion déléguée, personnels de santé, d'éducation, etc.).

recours à cette qualification peut néanmoins masquer le phénomène corruptif, rendant plus difficile sa prévention.

Condamnations au titre de l'article 434-35 du code pénal	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de condamnations de surveillants sur le fondement de l'article 434-35 du code pénal (chiffres DAP)	N.D.	N.D.	8	18	28
Nombre de condamnations de surveillants sur le fondement de l'article 434-35 du code pénal (chiffres SG, SSER)	19	22	21	25	N.D.
Nombre de condamnations de personnes habilitées à entrer dans un établissement pénitentiaire (hors surveillants) (chiffres SG, SSER)	12	17	14	19	N.D.

Par ailleurs, il apparaît que la DAP n'est pas systématiquement informée des condamnations de ses personnels sur le fondement de l'article 434-35 du code pénal. Cela peut s'expliquer notamment par la possibilité pour le juge d'octroyer une dispense d'inscription au bulletin n°2 du casier judiciaire des condamnations. L'AFA a recensé au moins une décision de condamnation pour remise illicite d'objet à un détenu pour laquelle la dispense d'inscription a été octroyée.

I.2 La difficile objectivation de l'évolution récente de la menace

I.2.1 Les procédures initiées sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale

La direction de l'administration pénitentiaire indique que les signalements au titre de l'article 40, alinéa 2 du code de procédure pénale sont réalisés par le chef d'établissement, directement à l'attention du parquet, avec une information de la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP).

Si l'administration pénitentiaire indique que les échanges avec les parquets se sont fluidifiés grâce à la dématérialisation qui permet une prise en compte plus rapide des infractions et des notifications des poursuites, il apparaît néanmoins qu'un nombre significatif de signalements ne fait pas l'objet de retours tels que prévus à l'article 11-2 du code de procédure pénale auprès de l'administration pénitentiaire. Ce point mérite d'être souligné car il obère la capacité de l'administration à gérer correctement l'affaire en interne.

Signalements au titre de l'article 40, alinéa 2 du code de procédure pénale effectués par l'administration pénitentiaire	2022	2023	2024
Procédures initiées	62	56	76
Procédures ayant donné lieu à classement	21	11	14
Procédures ayant donné lieu à des poursuites	**16**	**19**	**42**
Procédures pour lesquelles l'administration pénitentiaire n'a pas d'informations	25	26	20

Source : DAP.

Les chiffres ci-dessus semblent montrer une progression significative du nombre de procédures initiées et de poursuites engagées, notamment en 2024. Cette croissance traduit sans doute une augmentation du risque mais peut aussi s'expliquer par une vigilance plus importante sur ces sujets de la part de l'administration pénitentiaire et des parquets.

I.2.2 Les données disciplinaires

Entre 2021 et 2023, 296 agents ont été traduits devant le conseil de discipline national de l'administration pénitentiaire. D'après la DAP, la sous-direction des ressources humaines recense annuellement les manquements au devoir de probité sanctionnés après passage en conseil de discipline national. Elle comptabiliserait ainsi 17 sanctions pour ce motif en 2022, 73 en 2023 et 46 en 2024. En revanche, ce traitement statistique ne permet pas d'en savoir davantage sur les faits à l'origine du manquement qui peuvent être de nature très diverse ou sur la sanction exacte prononcée. Pour pallier ce déficit d'information et afin de réaliser la cartographie nationale des risques d'atteintes à la probité de la DAP, la mission de contrôle interne de la DAP a procédé en octobre 2024 à la consultation des dossiers disciplinaires sur cette même période et a pu recenser des procédures consécutives à un manquement au devoir de probité. Elle a ainsi identifié 22 sanctions pour ce motif sur la période 2018-2023, un chiffre qui ne corrobore pas l'enquête statistique annuelle de la sous-direction RH2.

Ces 22 sanctions ayant alimenté la cartographie des risques ministérielle se décomposent ainsi :

- 19 révocations ;
- deux exclusions temporaires de fonction de seize jours à deux ans ;
- une exclusion temporaire de fonction de quinze jours ou moins.

L'AFA n'a pas pu s'assurer de la cohérence de ces chiffres au travers des 32 condamnations d'agents pénitentiaires identifiées dans les décisions de justice dont elle dispose sur la période 2021-2023. Le différentiel peut être expliqué par l'absence de suites disciplinaires en parallèle des poursuites pénales mais aussi par des agents démissionnant avant l'issue de la procédure disciplinaire.

I.2.3 Le recensement interne par la mission contrôle interne de la DAP

Le phénomène des atteintes à la probité est étudié par la mission de contrôle interne (MCI) de la direction de l'administration pénitentiaire qui a entrepris à l'automne 2024 un travail de recensement des atteintes à la probité à partir de plusieurs sources (veille des médias, consultation des dossiers de saisine du conseil de discipline national, etc.). En l'état de ses connaissances, la MCI n'a pu dresser qu'un état des lieux partiel et limité. En effet, la comparaison de ces chiffres avec le nombre de signalements au titre de l'article 40 du code de procédure pénale montre que la MCI n'est pas rendue destinataire de ces informations par les canaux de remontées d'informations qui, à la compréhension de l'AFA, visent en premier lieu la direction de l'administration pénitentiaire et son cabinet, dans une optique de gestion des risques opérationnels et médiatiques.

Année	Nombre d'incidents recensés par la MCI
2019	10
2020	7
2021	9
2022	19

2023	15

En conclusion, les données judiciaires et disciplinaires confirment l'exposition importante de la DAP au risque de corruption. Celle-ci est l'administration la plus touchée nationalement par ce risque, ce qui s'explique par la nature de ses missions et des publics auxquels elle est confrontée. Les acteurs entendus dans le cadre de la mission soulignent pour la plupart de leur inquiétude vis-à-vis du renforcement des risques de corruption ces dernières années, lié notamment aux capacités financières de plus en plus importantes des groupes de criminalité organisée. Dans ce cadre, si aucun élément ne permet à l'AFA de quantifier raisonnablement l'ampleur du phénomène, il est totalement avéré que la DAP est confrontée à un enjeu majeur en la matière qui nécessite des efforts importants en matière de prévention et de détection.

Par ailleurs, l'analyse montre aussi que la DAP n'est pas en mesure de suivre de manière satisfaisante les cas auxquels elle est confrontée tant pour des raisons endogènes (organisation interne) que pour des raisons externes (communication avec les parquets notamment).

I.3 Des pactes corruptifs qui ont pour objet principal de faciliter les trafics en détention

Il apparait que les scénarios corruptifs observés au sein de l'administration pénitentiaire [10] reposent principalement sur une remise de somme d'argent ou de cigarettes à un personnel ou à une personne concourant au service public pénitentiaire, en contrepartie du fait que cette personne effectue ou s'abstienne d'effectuer certaines actions. Les scénarios les plus courants relevés sont les suivants :

- la remise de biens illicites (principalement téléphones, stupéfiants et alcool) à un détenu dans sa cellule par un surveillant ou une personne concourant au service public pénitentiaire (lors des rondes et du contrôle des cellules, après projection au sein de l'enceinte de l'établissement, via le transit de palettes de marchandises, etc.) ;
- le fait pour un personnel de surveillance de ne pas saisir certaines informations dans les progiciels de gestion de la détention ;
- le traitement favorisé de la demande d'aménagement de peine d'un détenu.
- la rédaction par un tiers de fausses attestations (relatif à l'état suicidaire du détenu par exemple).

TRIBUNAL JUDICIAIRE DE BORDEAUX – 31 juillet 2023

Condamnation d'un surveillant pénitentiaire pour corruption passive, trafic de stupéfiant et remise illicite d'objet à détenu à 18 mois d'emprisonnement dont 9 mois avec sursis et 2 000 € d'amende délictuelle.

La découverte le 13 juillet 2023 dans un seau porté par un détenu de la maison d'arrêt de Bordeaux Gradignan de six savonnettes de cannabis pour un poids total de 521,8 grammes, de paquets de feuilles de cannabidiol (CBD), d'un ordiphone, d'une carte SIM et d'un écran d'ordiphone dans un emballage de biscuits américains a conduit au moyen de l'exploitation des images de vidéosurveillance de l'établissement à ce qu'un surveillant pénitentiaire reconnaisse avoir récupéré le 10 juillet 2023 à l'extérieur de la maison d'arrêt auprès d'un inconnu le paquet contenant ces objets et la somme de 600 € en liquide en guise de rétribution.

Les investigations de l'enquête révèlent que le casier judiciaire de ce surveillant, fonctionnaire depuis 1999, mentionnait cinq condamnations entre 2008 et 2014 pour conduite sous l'empire d'un état alcoolique, défaut d'assurance et conduite malgré un permis suspendu. Les peines d'amendes, des jours amendes puis une annulation du permis n'ont pas empêché sa condamnation en 2014 à deux mois de prison avec sursis. En outre, les investigations bancaires mettaient en évidence un compte en banque à l'étranger présentant un solde de plus de 64 000 € en 2023.

[10] Scénarios recensés par la MCI et par les décisions de justice.

TRIBUNAL JUDICIAIRE DE NANTERRE – 20 mai 2022

Condamnation d'un surveillant pénitentiaire pour corruption passive, trafic de stupéfiants et remise illicite d'objet à détenu à trois ans d'emprisonnement, à une amende délictuelle de 3 000 € et une interdiction définitive d'exercer un emploi public.

Condamnation d'un second surveillant pénitentiaire pour trafic de stupéfiants à 30 mois d'emprisonnement dont 15 mois assortis d'un sursis probatoire de deux ans, à une amende de 2 000 € et une interdiction définitive d'exercer un emploi public.

Condamnation d'un détenu, auxiliaire aux cantines, pour corruption active et trafic de stupéfiants à trois ans d'emprisonnement dont 15 mois assortis du sursis probatoire pendant deux ans.

Condamnation d'un second détenu, auxiliaire aux cantines également, pour trafic de stupéfiants à trois ans d'emprisonnement dont 18 mois assortis du sursis probatoire pendant deux ans.

Condamnation d'un individu extérieur à l'établissement pénitentiaire pour trafic de stupéfiants à un emprisonnement de trois mois avec sursis.

Suite à un signalement au titre de l'article 40 du code de procédure pénale de la directrice de la maison d'arrêt des Hauts de Seine au procureur de la République de Nanterre le 5 mars 2020, le service départemental de police judiciaire des Hauts de Seine a été saisi d'une enquête. Les interceptions téléphoniques mises en place conduisent à la fouille d'une cellule le 2 juillet 2020 puis à des interpellations et des perquisitions en octobre 2020 ainsi qu'à l'audition de plusieurs témoins sur commission rogatoire.

Les investigations ont mis en évidence des comportements inadaptés et des faits délictueux commis par deux surveillants pénitentiaires. Un détenu a également reconnu les faits de corruption active qui lui étaient reprochés, le second détenu reconnaissant les faits de trafic de stupéfiants.

TRIBUNAL JUDICIAIRE D'AVIGNON – 6 septembre 2021

Condamnation d'un surveillant pénitentiaire pour corruption passive à 12 mois d'emprisonnement.

Condamnation d'un surveillant pénitentiaire pour remise illicite d'objet à détenu à six mois d'emprisonnement avec sursis et dispense d'inscription de la condamnation au bulletin n°2 du casier judiciaire.

Relaxe d'un surveillant pénitentiaire prévenu pour remise illicite d'objet à détenu.

Condamnation d'un contremaître des ateliers de la prison, salarié d'une société prestataire de la DAP, pour corruption passive, trafic de stupéfiants et remise illicite d'objet à détenu à 24 mois d'emprisonnement dont 12 mois avec sursis.

Condamnation d'un détenu pour corruption active et recel de biens provenant d'un délit à 12 mois d'emprisonnement.

Condamnation de 22 autres personnes à diverses peines pour trafic de stupéfiant, remise illicite d'objet à détenu et recel d'objet provenant de ces délits.

L'exploitation d'un renseignement anonyme relatif à un trafic de stupéfiant sur la commune de Sorgues reçu par la brigade des recherches de la gendarmerie nationale des recherches d'Avignon en mai 2012 a conduit à la mise en place d'écoutes téléphoniques. Ces surveillances ont révélé l'existence de contacts établis par des détenus du centre pénitentiaire d'Avignon – Le Pontet avec des protagonistes extérieurs pour jeter des colis par-dessus le mur de l'établissement. Certaines des conversations interceptées laissaient penser que des surveillants pénitentiaires pouvaient être impliqués dans l'approvisionnement des détenus en produits stupéfiants.

Les investigations selon diverses méthodes mettaient ensuite en évidence plusieurs systèmes pour acheminer des téléphones et des produits stupéfiants à des détenus : projections au-dessus des enceintes du bâtiment, visites aux parloirs, concours de surveillants pénitentiaires et de personnels d'une société prestataire de la DAP, le tout avec l'assistance de personnes extérieures à la prison en lien avec les détenus (familles, amis, connaissances…).

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE DE PAPEETE – 25 mars 2021

Condamnation d'un surveillant pénitentiaire pour corruption passive et remise de deux téléphones à des détenus à 36 mois d'emprisonnement dont 18 mois avec sursis et une interdiction définitive d'exercer un emploi public.

Condamnation de trois détenus pour corruption active et recel de téléphone introduit de manière illicite en détention, chacun à 6 mois d'emprisonnement.

Le 15 juin 2020, la fouille administrative d'une cellule de la maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Faa'a permettait la découverte de deux téléphones. A la suite du rapport de la chef d'établissement adressé au parquet de Papeete, le procureur de la République saisissait la gendarmerie pour enquête. L'enquête mettra en évidence le cheminement précis des deux téléphones introduits en détention par un surveillant pénitentiaire en échange d'une rémunération de 100 000 francs CFP.

Par ailleurs, l'un des téléphone introduit en détention s'est finalement retrouvé entre les mains d'un délinquant sexuel notoire et lourdement condamné. Les investigations par un technicien en nouvelles technologies sur ce téléphone ont mis en évidence 2 000 photos et 175 vidéos enregistrées depuis la détention ayant un caractère pédopornographique. Ces nouveaux faits faisant l'objet d'une procédure distincte.

L'analyse des décisions de justice montre que 61% des affaires concernent l'introduction d'un téléphone en établissement pénitentiaire. Pour 25% des affaires, le téléphone est le seul mentionné comme bien introduit. Dans 41% des affaires, des stupéfiants sont introduits (seul ou avec un autre type de bien). La catégorie « autre », à hauteur de 25% des affaires, recoupe notamment l'introduction d'effets personnels de toilette, de nourriture ou d'objets divers.

Dans 22 affaires, les montants des contreparties financières sont connus. Dans 80% des cas, les contreparties financières sont d'un montant inférieur à 1 800 €. Toutefois, le nombre de versements des contreparties financières n'est pas toujours précisé (versement en une fois ou plusieurs fois voire plusieurs versements). Il convient de relever que, dans une affaire, le détenu et l'agent pénitentiaire devaient également effectuer un investissement immobilier commun.

L'AFA s'est attachée à dresser les « portraits robots » des détenus condamnés pour corruption active et des personnels pénitentiaires condamnés pour corruption passive.

En ce qui concerne le profil-type d'un détenu condamné pour corruption active, il s'agit d'un homme (à 97%) de 32 ans (âge médian), ce qui ne donne pas d'information particulière puisque correspondant au profil type d'un détenu français.

En ce qui concerne le profil-type de l'agent pénitentiaire condamné pour corruption passive, il s'agit d'un surveillant homme (à 92%) de 32 ans (âge médian). Or les élèves surveillants issus de la promotion 2024 de l'ENAP sont âgés de 31,5 ans en moyenne et sont à 75% des hommes ce qui semble montrer que le risque de corruption passive des agents pénitentiaires est plus important chez les jeunes surveillants en sortie d'école.

I.4 Une exposition au risque hétérogène en fonction des régions et des établissements

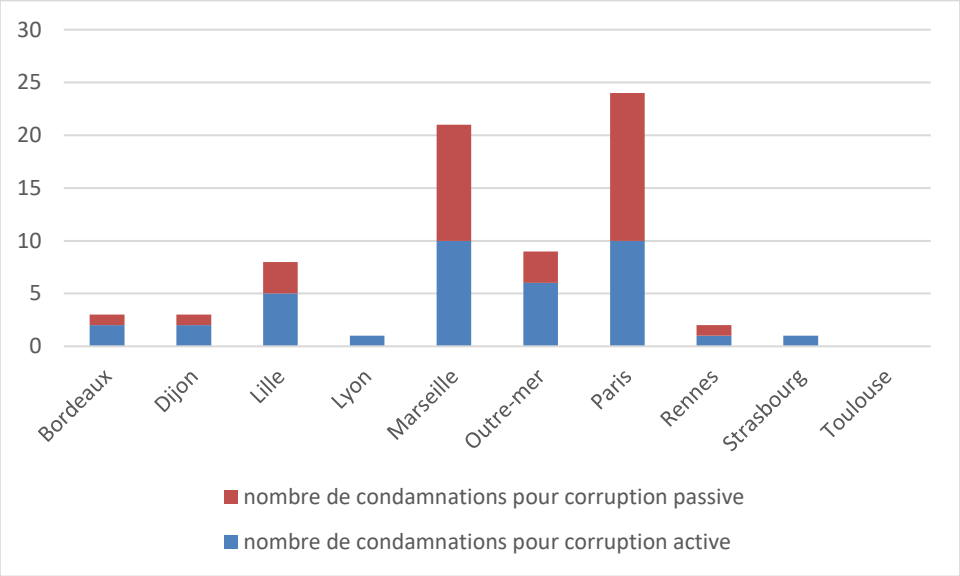
I.4.1 Des risques plus aigus en maison d'arrêt

L'analyse des décisions de justice et le recensement des incidents effectué par la MCI permettent de constater que les établissements pénitentiaires les plus largement concernés sont les centres pénitentiaires et les maisons d'arrêt. Une seule décision de justice concerne un service pénitentiaire d'insertion et de probation. Les incidents relevés par la MCI concernent marginalement une maison centrale (un cas), un établissement pour mineur (un cas), un pôle de rattachement des extractions judiciaires et des services administratifs (DISP).

Il convient de noter que 70% des établissements pénitentiaires concernés par les faits de corruption sont également considérés, par la direction de l'administration pénitentiaire, comme ayant des difficultés de recrutement accrues, compte tenu de leur faible attractivité (à titre d'illustration : Aiton, Joux-la-Ville, Fresnes, Nanterre, le Havre, Marseille). En effet, les affectations dans ces établissements, « *souvent en raison de conditions de travail particulièrement difficiles* », sont plus difficilement pourvues[11].

I.4.2 Des risques concentrés géographiquement

Le graphique suivant donne le nombre de condamnations pour corruption active et passive observées par l'AFA, entre 2021 et 2023, dans les établissements de chacune des inter régions du service public pénitentiaire.



Géographiquement, l'analyse des décisions révèle que les établissements pénitentiaires concernés par les faits de corruption sont situés à 55% en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Ile-de-France. Aucune décision n'a été collectée en Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Corse, Occitanie, Pays-de-la-Loire, ainsi qu'en Guyane, en Martinique, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie.

Il convient toutefois de tenir compte de l'activité du service dans chacune des inter régions pour disposer d'une appréciation plus précise de la fréquence avec laquelle le risque se matérialise réellement. Le tableau suivant donne le classement des inter régions en en fonction du nombre de condamnations observé dans les décisions de justice rapporté à 10 000 écroués détenus.

Compilation des informations permettant de cartographier géographiquement les risques	Condamnations (pour 10 000 écroués détenus)	Nombre de procédures ayant donné lieu à des poursuites	Incidents en matière de probité recensés par la MCI de la DAP
Marseille	23,5	6	NC
Paris	15,8	NC	18
Outre-mer	13,7	6	2
Lille	10,3	6	NC
Dijon	6,0	9	7
Bordeaux	4,6	8	4

[11] « Rapport de la commission d'enquête AN sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française », n° 4906, déposé le mercredi 12 janvier 2022.

Rennes	2,1	0	13
Strasbourg	1,6	0	4
Lyon	1,3	15	5
Toulouse	0,0	17	6

Malgré un recensement lacunaire, les chiffres de la répartition géographique des procédures initiées sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale complètent la perception géographique du risque. Ces données ne recoupent qu'imparfaitement les chiffres issus des décisions de justice. De même les incidents relevés et classés géographiquement ne recoupent pas les chiffres précédents, mettant en lumière les difficultés déjà évoquées précédemment de quantification précise du phénomène par l'administration pénitentiaire.

Au-delà de ces chiffres, il ressort des échanges de la mission avec les acteurs de terrain que souvent la corruption active est le fait de détenus « de moindre importance » afin de ne pas exposer les profils « du haut du spectre ». Le corrupteur réel apparaît donc comme doublement protégé, par le caractère occulte par nature du pacte corruptif et par l'interposition d'un détenu « corrupteur actif », qui peut lui-même agir sous la menace.

En conclusion, l'analyse des procédures judiciaires et disciplinaires en matière de corruption d'agents pénitentiaires montre clairement que les personnes les plus exposées au risque de corruption au sein des établissements pénitentiaires sont les jeunes surveillants pénitentiaires exerçant en maisons d'arrêt et que les territoires les plus exposés au risque de corruption correspondent aux DISP de Marseille, Paris et d'Outre-mer.

II. UNE ADMINISTRATION FORTEMENT ENGAGÉE DANS LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DÉONTOLOGIQUE QUI PREND EN COMPTE LES RISQUES DE CORRUPTION

II.1 Un dispositif déontologique formalisé et piloté

II.1.1 Le code de déontologie du service public pénitentiaire

L'administration pénitentiaire, consciente de son exposition aux risques déontologiques dont le risque corruptif fait partie, s'est dotée dès le 1er janvier 2011 **d'un code de déontologie**[12] applicable aux agents du service public pénitentiaire, aux membres de la réserve civile pénitentiaire et aux personnes physiques et agents des personnes morales, de droit public ou privé, concourant à son action.

Le code, dont la version en vigueur date du 18 juillet 2024[13], comporte des dispositions spécifiques en matière de conflit d'intérêts qui viennent préciser les dispositions générales existantes pour la fonction publique. Il traite ainsi de l'interdiction pour les agents pénitentiaires et les agents employés par des personnes morales publiques ou privées concourant au service public pénitentiaire d'entretenir avec la population pénale des relations qui ne seraient pas justifiées par les nécessités du service[14]. Ainsi l'article R. 122-14 du code pénitentiaire prévoit que « *le personnel de l'administration pénitentiaire ne peut occuper les personnes qui lui sont confiées à des fins personnelles, ni accepter d'elles, directement ou indirectement, des dons et avantages de quelque nature que ce soit* ».

Les manquements aux devoirs définis par le code de déontologie exposent à une sanction disciplinaire pour les fonctionnaires ou au retrait du titre en vertu duquel la personne intervient au sein des services de l'administration pénitentiaire, sans préjudice des sanctions pénales[15].

De manière générale, l'AFA a pu observer que l'obligation d'affichage du code de déontologie dans les établissements pénitentiaires audités était respectée même si les versions affichées ne sont pas systématiquement à jour.

II.1.2 Le plan d'action national en matière de déontologie et la note du 23 octobre 2023

C'est néanmoins face à **l'augmentation importante des condamnations de personnels pénitentiaires, depuis 2018,** que les risques de corruption et de compromission dans l'administration pénitentiaire ont été mis réellement à l'agenda. Cela s'est notamment traduit par la création en 2021 **d'un comité de pilotage (COPIL) national « déontologie »** chargé de proposer au directeur de l'administration pénitentiaire toute action de nature à permettre la prévention et la détection des risques corruptifs. Ce COPIL national « déontologie » s'est réuni pour la première fois le 28 septembre 2021 en vue notamment d'adopter une première version du **plan d'action national en matière de déontologie**, par la suite validée lors du comité de direction élargi du 7 octobre 2021.

Ce plan d'action national de déontologie s'articule autour de quatre objectifs :

1. la structuration d'un réseau déontologie ;
2. la communication sur les acteurs clés en matière de déontologie ;
3. la sensibilisation et la formation en vue de prévenir et protéger le personnel pénitentiaire ;
4. les prestations de serment.

[12] Décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire.
[13] Décret n°2024-837 du 16 juillet 2024.
[14] Articles R. 122-15 et R. 123-2 du code pénitentiaire.
[15] Article R. 121-3 du code pénitentiaire.

La note/circulaire du 23 octobre 2023 relative à la « *déontologie dans l'administration pénitentiaire : prévention des risques institutionnels et protection des personnels* » est venue compléter et traduire sous forme d'instructions aux services déconcentrés le plan d'action national. Elle a également été adressée par le directeur de l'administration pénitentiaire à l'encadrement supérieur afin de « *clarifier la répartition des compétences en matière déontologique et de définir le plan d'action mis en place pour permettre une meilleure connaissance des règles déontologiques, une orientation toujours plus vertueuse des pratiques professionnelles et une plus grande protection des agents de l'administration pénitentiaire* ».

La DAP a structuré son réseau déontologie en 3 niveaux :

- national : la mission contrôle interne de la DAP exerce cette mission en lien avec le collège de déontologie ministériel et l'inspection générale de la Justice.
- interrégional : des référents interrégionaux de la déontologie ont été désignés dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP).
- établissements : la création d'un comité local (voire départemental) de déontologie a été préconisée. Ces derniers sont toutefois peu nombreux à être en place à ce jour, la DAP en dénombrant une trentaine en avril 2025[16].

Le sujet des prestations de serment, lors desquelles le code de déontologie pénitentiaire est formellement remis aux agents, démontre par ailleurs l'engagement de l'administration pénitentiaire, le décret n° 2024-837 du 16 juillet 2024 ayant étendu l'obligation de prêter serment à tous les agents de l'administration pénitentiaire. Cette démarche n'était obligatoire, jusqu'alors, que pour les agents nommés à compter du 1er janvier 2011. Les agents précédemment dispensés ont l'obligation de régulariser leur situation en prêtant serment avant le 31 décembre 2026.

L'AFA constate qu'en mai 2025, 3880 sur un total d'environ 45 000 agents pénitentiaires ont prêté serment. Dans ce cadre, la DAP s'est mise en ordre de marche à travers la circulaire cosignée DAP et DSJ du 25 mars 2025 relative à la mise en œuvre du code de déontologie du service public pénitentiaire qui insiste notamment sur la nécessité d'une « *coordination étroite de l'ensemble des acteurs concernés* » et propose par exemple, d'organiser des « *audiences de prestation de serment délocalisées, en des communes du siège ou du ressort du tribunal judiciaire ou de la cour d'appel* ».

L'AFA insiste sur le fait que les chefs d'établissement peuvent utilement se saisir d'un point de vue managérial du cadre solennel et formalisé de la prestation de serment afin de faire passer des messages opérationnels concernant les risques corruptifs, le cas échéant en lien avec les juridictions qui reçoivent le serment et qui peuvent elles aussi jouer un rôle pédagogique préventif sur ce point. Il apparaît néanmoins au regard des audits effectués par l'AFA que si certains chefs d'établissement mettent un point d'honneur à assister à ces prestations de serment, d'autres n'y assistent jamais.

L'exemple du traitement des risques de corruption en milieu pénitentiaire au Royaume-Uni

Dans le cadre de son plan stratégique 2017-2022 de lutte contre la corruption, le Royaume-Uni a identifié comme première des six priorités la lutte contre les risques de corruption interne dans les secteurs à haut risque dont les prisons en prévoyant notamment de renforcer :
- la formation au sein de la direction de l'administration pénitentiaire britannique (Her Majesty's prison and probation service-HMMPS),
- le partage de renseignement entre le HMPPS et les forces de police,
- les méthodes d'identification et de lutte contre les activités de corruption du personnel directement employé par le HMPPS mais aussi par le personnel employé dans les entreprises intervenant en milieu pénitentiaire.

Par ailleurs, le Royaume-Uni s'est engagé dès 2019 dans un programme d'investissement dans la sécurité (Security Investment programme ou SIP) à hauteur de 100 millions de livres dont les objectifs sont :
- réduire l'introduction d'objets illicites dans les établissements pénitentiaires ;
- stopper le fonctionnement des téléphones portables, détecter et retirer les dispositifs ;

[16] COPIL déontologie du 02 avril 2025.

- renforcer la résilience du personnel face à la corruption et équiper le personnel pour se défendre contre les efforts pour subvertir le régime de sécurité ;
- augmenter les actions ciblées contre la grande criminalité organisée et le personnel corrompu pour empêcher les projets criminels.

Une évaluation a été commandée par le ministère de la justice et publiée en septembre 2024.

L'exemple britannique montre la similarité des enjeux rencontrés et des modalités de réponse apportées par l'administration pénitentiaire française et le HMPPS. Un renforcement des échanges opérationnels de bonnes pratiques et de retour d'expérience entre ces administrations concernant les risques de corruption en milieu pénitentiaire serait à cet égard certainement utile.

L'exemple du traitement des risque de corruption en milieu pénitentiaire en Italie

Au sein de l'administration pénitentiaire italienne, des mesures de différentes natures sont adoptées afin de prévenir et détecter les risques de corruption :

- **Rotation des équipes** : des dispositions ont été introduites pour systématiser, sous l'autorité du chef d'établissement, la rotation des personnels tant fonctionnelle (au sein des différents services) – qu'entre les différents services ;

- **Sensibilisation des personnels** : par le biais de réunions de service et de réunions spécifiques sur le sujet ;

- **Contrôle** : contrôles périodiques du personnel y compris par l'utilisation de chiens renifleurs à hauteur de 10 % des établissements pénitentiaires par an ;

- **Transparence** : l'administration pénitentiaire publie des données relatives à la distribution des primes aux agents pénitentiaires, les comptes des établissements pénitentiaires et le patrimoine immobilier de ces établissements ;

- **Prévention des conflits d'intérêts dans les relations avec le secteur privé** : les directeurs sont soumis à une vérification de leur casier mais aussi à une vérification de conflit d'intérêts : leur « codice fiscale » (numéro d'identification) est vérifié afin de voir s'ils ne sont pas liés à une entreprise privée.

Enfin, le régime carcéral de l'article 41 bis du code pénitentiaire italien connu sous les termes de « carcere duro » (« prison dure ») et mis en place en 1992 à la suite des assassinats des juges Falcone et Borsellino permet d'appliquer, à des prisonniers poursuivis ou condamnés pour des crimes graves, en lien avec la mafia dans la très grande majorité des cas, de manière dérogatoire au droit commun un régime d'incarcération spécifique dont l'objectif est d'empêcher la communication avec l'extérieur. Cela concernait environ 700 détenus en 2024 regroupés dans 12 établissements.

Les personnels affectés à la surveillance de ces détenus sont regroupés au sein d'une unité particulière dont les membres ne peuvent pas rester statutairement en poste plus de 6 à 8 mois dans le même établissement pour un maximum de 8 ans au total. La sélection pour intégrer cette unité est très rigoureuse et vise des personnels de moins de 40 ans ayant de très bonnes évaluations, souvent d'anciens militaires. Ces personnels bénéficient d'avantages (primes, bonifications pour la mobilité).

L'exemple italien montre le choix opéré d'une approche « par les risques » consistant à adapter les mesures de prévention des risques de corruption au « potentiel corruptif » porté par les personnes détenues. Cette approche a été partiellement importée en France dans le cadre de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic et va conduire courant 2025 à créer deux sites de détention spécifiques à Condé sur Sarthe et Vendin le Vieil. Eu égard à la spécialisation de ces établissements sur des détenus du haut du spectre et aux risques générés, tant du point de vue de la sécurité des personnels que des risques de corruption, il pourrait être opportun d'envisager également concernant ces établissements, une rotation périodique des personnels afin de ne les maintenir en contact avec ces détenus que pendant des durées limitées.

II.1.3 Une pluralité d'acteurs à coordonner pour assurer l'effectivité des mesures anticorruption au-delà du seul dispositif déontologique

Pour maîtriser le risque corruptif en prison, l'administration pénitentiaire s'appuie sur plusieurs acteurs clés :

- **la mission de contrôle interne (MCI)**, créée en 2019, qui « *contrôle et évalue le fonctionnement et la performance des services déconcentrés et de l'école nationale d'administration pénitentiaire, en lien avec l'inspection générale de la justice. Elle veille à la maîtrise des risques susceptibles d'affecter leur missions, objectifs et activités opérationnelles. Elle leur apporte conseil et expertise. Elle est garante de la déontologie des agents du service public pénitentiaire* »[17] ;
- **l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP**), établissement public de l'Etat à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placée sous la tutelle du garde des sceaux, ministre de la justice, chargée de « *la formation professionnelle initiale et tout au long de la vie des fonctionnaires et agents publics occupant un emploi dans l'administration pénitentiaire ainsi que la formation professionnelle continue des partenaires du service public pénitentiaire* » [18] ;
- **la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales (SDRHRS)**, concernant notamment la politique de recrutement et les sanctions disciplinaires applicables ;
- **les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)**, concernant leur rôle dans la formation des personnels pénitentiaires, dans la politique déontologique et plus généralement dans leur rôle de courroie de transmission entre l'administration centrale et les établissements ;
- **le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP), service à compétence nationale, rattaché au directeur de l'administration pénitentiaire,** chargé de « *rechercher, collecter, exploiter, analyser et diffuser les informations et renseignements susceptibles de révéler des risques d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, à la sécurité des établissements pénitentiaires, des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues et des services pénitentiaires*»[19] .

En complément de ces acteurs, il convient de rappeler le rôle de l'inspection générale de la justice qui exerce une mission permanente d'inspection sur l'ensemble des services centraux et déconcentrés du ministère (dont font partie les établissements pénitentiaires), sur les juridictions de l'ordre judiciaire **et sur les personnes morales de droit public ou privé dont l'activité relève des missions du ministère[20].** Elle peut être missionnée pour effectuer des inspections de fonctionnement de certains établissements pénitentiaires (régulièrement lors de suspicions de corruption de surveillants pénitentiaires par exemple) ou en vue de réaliser l'audit interne de certains services de l'administration pénitentiaire (ainsi des greffes pénitentiaires).

Le directeur de l'administration pénitentiaire a par ailleurs nommé début 2025 une préfiguratrice de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire [21] dont le périmètre de missions pourrait s'articuler autour des thématiques suivantes :

- missions d'inspections et études internes relative à l'organisation et au fonctionnement ;
- pilotage et coordination du contrôle interne et maîtrise des risques ;
- conseil et évaluation du fonctionnement de l'administration pénitentiaire et de ses établissements dans une logique d'accompagnement et de préconisation ;
- enquêtes administratives ;
- appui renforcé aux agents du service public pénitentiaire.

Enfin, l'AFA s'est entretenue dans le cadre de cette mission avec les organisations syndicales représentatives des personnels, tant au niveau national que local, et a constaté une posture homogène de condamnation ferme des personnels cédant aux propositions corruptives. Par ailleurs, les différentes organisations ont indiqué souhaiter voir l'administration pénitentiaire poursuivre et intensifier ses efforts en matière de prévention de la corruption, notamment sous l'angle de la prévention.

[17] Décret n°2019-1510 du 30 décembre 2019 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.
[18] Article R112-44 du Code pénitentiaire.
[19] Arrêté du 29 mai 2019 portant création et organisation d'un service à compétence nationale dénommé « Service national du renseignement pénitentiaire ».
[20] Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 modifié relatif à l'organisation du ministère de la Justice.
[21] Lettre de mission du garde des Sceaux du 13 mars 2025 à Mme Muriel GUEGUAN.

En conclusion, il apparaît que la DAP est largement mobilisée sur les risques de corruption auxquels elle est confrontée et s'est engagée à les prévenir et détecter dans une approche « déontologique » axée autour de la communication, de la formation et de l'alerte.

Au regard de cet engagement important de l'administration pénitentiaire, l'AFA s'est efforcée dans le présent rapport d'évaluer les différents dispositifs opérationnels déployés et de proposer le cas échéant des pistes de réflexion permettant leur amélioration ou leur complétion, en veillant à proportionner ses recommandations aux contraintes auxquelles fait face la DAP, notamment en termes de moyens humains.

II.2 Un dispositif de formation ambitieux

L'article R. 122-21 du code pénitentiaire prévoit que « *L'administration pénitentiaire fournit à son fonctionnaire les moyens de remplir ses obligations de formation […] lors de son recrutement par la formation initiale et durant sa carrière en organisant une formation continue. Elle veille notamment à lui assurer, avant sa prise de fonctions, une formation sur les principales règles nationales et internationales relatives à la protection des droits de l'homme et sur la déontologie. […] Le personnel de l'administration pénitentiaire est tenu d'actualiser régulièrement ses connaissances professionnelles, compte tenu notamment de l'évolution des missions, des métiers et des pratiques pénitentiaires* ».

Dans ce cadre, l'AFA s'est efforcée d'évaluer les dispositifs de formation initiale et continue déployés par la DAP en matière de déontologie et de prévention et détection des risques corruptifs.

II.2.1 Formation initiale

L'ENAP intègre de manière systématique la déontologie et la prévention du risque corruptif dans ses formations initiales, adaptées aux responsabilités spécifiques de chaque corps. Les formations combinent enseignements théoriques et stages pratiques, avec des évaluations régulières pour assurer l'acquisition des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions au sein de l'administration pénitentiaire.

Ainsi, la formation des surveillants pénitentiaires[22] s'écoule sur une période de 18 mois et comprend deux périodes probatoires : une période de formation initiale d'une durée de six mois, qui sera portée courant 2025 à 8 mois, en qualité d'élève surveillant et une période de 12 mois en qualité de surveillant stagiaire. La formation initiale met l'accent sur l'adhésion aux valeurs du service public et au code de déontologie du service public pénitentiaire, l'acquisition d'un positionnement professionnel adapté dans l'exercice des missions, la connaissance des publics et l'intégration dans l'environnement professionnel pénitentiaire, l'acquisition des connaissances juridiques et réglementaires nécessaires à l'exercice des missions et l'apprentissage des techniques et des gestes professionnels indispensables à l'accomplissement du service ainsi qu'au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les établissements ou services pénitentiaires. En outre, au cours de leur période de stage, les surveillants stagiaires bénéficient, au titre de la **formation continue**, d'au moins dix jours de formation obligatoire en lien avec les modules du socle commun de formation. Cette formation est notamment constituée des modules suivants : le tir, les techniques d'intervention, la sécurité incendie, la prévention et secours civiques de niveau 1 (PSC1) et le **positionnement professionnel-déontologie.**

Ainsi que le précisait Sophie Bondil, l'actuelle directrice de l'ENAP, dans une interview[23] : « *En réalité, cette séance fait suite à d'autres formations sur la déontologie, notre logique étant que le thème infuse dans la plupart des cours. Aujourd'hui, nous expliquons aux élèves que chacun - et pas forcément les plus fragiles – peut être soumis à ce risque, en leur présentant des situations très cash. Lorsque, par exemple, un collègue dit très bien connaître*

[22] Cf. 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.

[23] https://rugby.sudouest.fr/justice/prison/prison-parfois-la-corruption-commence-par-un-simple-gel-douche-l-analyse-de-sophie-bondil-23578300.php?csnt=1965cbf9a18

un garagiste, et que ce dernier vous fera comprendre qu'il peut vous faire un bon prix tout en glissant, l'air de rien, que son frère est détenu dans la maison d'arrêt où vous travaillez ».

Par ailleurs, les commandants pénitentiaires[24] et les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation[25] bénéficient également d'une formation initiale qui privilégie l'adhésion aux valeurs du service public pénitentiaire et déontologie ainsi que l'acquisition d'un positionnement professionnel adapté dans l'exercice de ces missions.

Enfin, si les plaquettes de formation **des brigadiers-chefs**[26], **capitaines pénitentiaires**[27], **directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation**[28] **et directeurs des services pénitentiaires**[29] ne font pas référence à la déontologie ni à la prévention du risque corruptif, l'ENAP a transmis à l'AFA un ensemble de supports de formation pertinents en la matière, à destination de l'ensemble de ces personnels. La séance sur le risque corruptif dure systématiquement 3h, avec un focus sur le management du risque pour les publics de directeurs. Sur la thématique de la déontologie, le volume horaire dédié varie de 6 à 18h selon le public.

L'AFA note que les actions de formation à l'ENAP, basées sur des mises en situation, sont de nature à développer le discernement des agents pénitentiaires quant à l'évaluation objective des situations à risque corruptif ainsi qu'aux réponses qu'il convient de leur donner. Les périodes de stage doivent en outre, permettre de confronter ces agents à la réalité du terrain et de remonter, le cas échéant, les situations auxquelles ils ont pu être confrontés[30].

Ainsi, les élèves de tous corps et grades bénéficient de séances de formation à la déontologie et de lutte contre le risque corruptif, développées par le département droit et service public de l'ENAP. Ces programmes de formation initiale comportent en effet systématiquement des temps dédiés à la déontologie, aux risques corruptifs ainsi qu'aux moyens de s'en prémunir. Ces messages sont distillés tout au long de ces formations par le biais de médias variés :

Bande son « Défense d'aimer »
Cette bande son d'une durée de près de dix minutes, expose le témoignage d'un directeur de prison, très impliqué dans ses fonctions et intègre qui tombe amoureux d'une détenue à qui il confiera la mise en place d'un projet de système de cantine « plus efficace » (s'agissant des aspects informatiques) et qui finira par perdre son « emploi, [sa] famille, [ses] amis, [son] logement (…) [et son] honneur ».

Vidéo « Risque corruptif, le glissement »

[24] Cf. Décret n°2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire ; Arrêté du 28 avril 2021 portant organisation de la formation statutaire des chefs des services pénitentiaire.
[25] Cf. Décret n°2019-50 du 30 janvier 2019 portant statut particulier des CPIP.
[26] Cf. Arrêté du 26 septembre 2006 relatif aux modalités de la formation d'adaptation des fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance promus dans le grade de premier surveillant ; Décret n°2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.
[27] Cf. Décret n°2023-1341 du 29 décembre 2023 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.
[28] Cf. Décret n°2019-51 du 30 janvier 2019 modifiant le décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation.
[29] Cf. Décret n°2007-930 du 15 mai 2007 portant statut particulier du corps des directeurs des services pénitentiaires ; Arrêté du 25 juillet 2012 relatif à l'organisation de la formation préalable à la titularisation dans le corps des directeurs des services pénitentiaires de l'administration pénitentiaire et à l'organisation de la formation d'adaptation à l'emploi de directeur des services pénitentiaires.
[30] Cf. Réponse écrite ENAP. Formation initiale « D'une manière générale, pour tous les publics, les mêmes consignes sont données aux coordinateurs et intervenants qui réalisent les retours de stage. Il leur est demandé de signaler à l'unité de formation concernée toute situation évoquée avec l'élève en lien avec les risques corruptifs. L'unité demandera alors à l'élève de rédiger un compte rendu professionnel (CRP) pour traitement et prise de contact avec l'établissement concerné si la situation n'a pas déjà été traitée au sein de la structure d'accueil. »

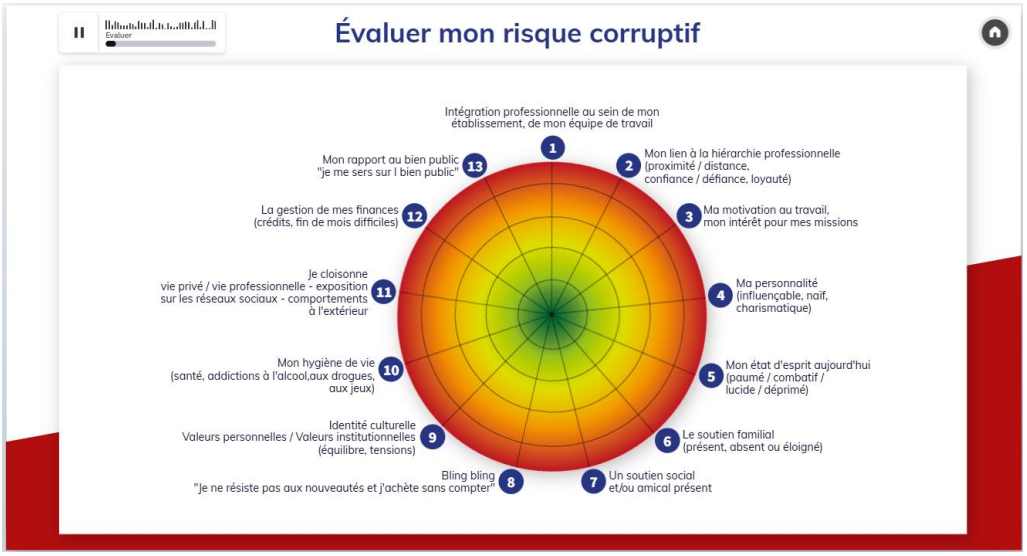
Cette vidéo d'une durée de près de quinze minutes relate l'engrenage dans lequel une monitrice de sport au sein d'un établissement pénitentiaire, s'est « embourbée » en acceptant initialement, de « dépanner » un détenu d'un gel douche pour son usage personnel. Ce « dépannage » a alors permis à d'autres détenus de la menacer de la dénoncer pour avoir introduit illégalement des objets en prison (situation dite d'hameçonnage) pour le cas où elle refuserait d'introduire en leur faveur, de l'alcool et des stupéfiants en détention. Elle sera arrêtée six mois plus tard et révoquée de ses fonctions à la suite de sa condamnation.

Le « déontomètre »

Depuis le mois de février 2024, ce questionnaire est mis à la disposition de tous les agents pénitentiaires. « Outil d'aide au questionnement et au discernement », il a été développé à l'ENAP et permet, en proposant quarante-huit situations résonnant avec leur quotidien (par exemple, « *Je constate qu'un agent pénitentiaire donne régulièrement ses coordonnées téléphoniques personnelles à des détenus : que faire ? Quels sont mes freins ? Que me dit la petite voix ?* »), aux agents pénitentiaires de prendre le temps de se questionner et de réfléchir individuellement ou collectivement, sur des questions sensibles, comme celles de la corruption.

Chaque scénario appelle une réponse qui sera classée de 1 à 12 en termes de niveau : de la réponse la plus déontologique à la moins vertueuse, laquelle peut directement valoir des poursuites disciplinaires ou pénales.

Le « Pass Anticor » : outil de repérage et d'évaluation des risques corruptifs individuels



Le « pass Anticor » est un programme de sensibilisation à la prévention des risques corruptifs. En 2023, l'ENAP a poursuivi son déploiement au bénéfice des services déconcentrés de la DAP. Cet outil a par ailleurs été inscrit au rang des bonnes pratiques du ministère de la Justice. Le « pass Anticor » présente le cadre légal et réglementaire pour les agents et permet de s'autodiagnostiquer face aux risques corruptifs. Les questions posées aux agents ciblent ainsi leurs fragilités et leurs failles : « *Mon lien à la hiérarchie : proximité ? Distance ?* » « *Ma personnalité : influençable ? Naïf ? Charismatique ?* » « *Mon soutien familial : présent ? Absent ? Eloigné ?* » « *Mon côté « bling-bling » : je ne résiste pas aux tentations ? J'achète sans compter ?* », « *Mon identité culturelle, mes valeurs personnelles, mes valeurs institutionnelles* », « *Mon hygiène de vie (santé, alcool, drogue, jeux)* », etc.

Au cours des trois dernières années, **6 728 personnels pénitentiaires** (conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), cadre de personnels de surveillance, personnels de surveillance, directeurs) ont ainsi été formés à la prévention des risques corruptifs et déontologiques lors de leur formation initiale[31].

[31] Cf. Réponse écrite DAP A.2 : périodes 2022, 2023 et 2024.

L'AFA observe que les supports de formation initiale portés à sa connaissance constituent des outils adaptés à la prévention du risque corruptif. Néanmoins, il semble que ces outils n'irriguent pas suffisamment les établissements pénitentiaires et ne sont que très peu connus (à l'instar du « déontomètre » et du « pass Anticor ») des personnels pénitentiaires interrogés par l'AFA dans le cadre de sa mission, ce qui peut s'expliquer par le fait que des surveillants ayant fréquenté l'ENAP il y a plusieurs années n'ont pas eu accès à ces outils. Dans ce cadre, l'AFA souligne l'importance du fait que la formation continue prenne le relais de la formation initiale pour maintenir une diffusion régulière des messages en matière de prévention du risque de corruption.

II.2.2 Formation continue

II.2.2.1 Un catalogue de formation continue comprenant des actions de formation vis-à-vis du risque corruptif

L'AFA a identifié dans le plan national de formation 2025 de la DAP plusieurs actions prioritaires qui contribuent à prévenir les risques corruptifs et à protéger le personnel pénitentiaire, celles-ci sont recensées en annexe 5.

Par ailleurs, les directions interrégionales, qui élaborent des plans de formation régionaux, proposent une offre 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* »[32].

Il résulte ainsi des différents documents portés à la connaissance de la mission, que les DISP de Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Paris, Strasbourg et Rennes, intègrent dans leur catalogue de formation, un contenu prévention du risque corruptif et proposent parfois, une sensibilisation particulière à ces questions au personnel des greffes pénitentiaires.[33]

L'AFA n'a toutefois pas été en mesure de quantifier le nombre de personnes ayant suivi ces formations.

A l'échelle locale, l'AFA constate que l'organisation de sessions de formation continue se heurte à des contraintes d'organisation du travail en détention, renforcées par le fort taux d'absentéisme et de postes vacants dans certains établissements. Les bilans annuels des formations obligatoires non exécutées [34] témoignent de cette réalité pour les quatre établissements audités par l'AFA.

L'AFA recommande de faire de la formation continue des agents au risque corruptif une priorité nationale en 2026, en ciblant particulièrement les chefs d'établissement qui constituent des relais indispensables au niveau opérationnel.

II.2.2.2 Une initiative ambitieuse : la formation action

La formation action portant spécifiquement sur le risque corruptif a été déployée pour la première fois en janvier 2021 dans le centre de détention d'Argentan à la demande du chef d'établissement suite à la condamnation de l'un de ses agents à une peine de dix-huit mois d'emprisonnement dont douze mois de sursis simple pour des faits de « remise ou sortie irrégulière de correspondance somme d'argent ou objet à détenu ».

Ces formations-actions sont construites sous la forme d'un séminaire de cinq jours[35]. Ce séminaire se déroule selon les étapes suivantes :

Etapes	Déroulé pédagogique
JOURNEE 1	
Visite de l'établissement	- la visite se déroule sur la première demi-journée.

[32] Rapport Assemblée nationale n° 4906 fait au nom de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française.
[33] Ainsi de la DISP de Strasbourg – Cf. Réponse écrite ENAP A.4.
[34] Cf. rapports d'activité des établissements audités.
[35] A noter qu'il s'agit en fait de deux groupes (un groupe avec les opérationnels et un groupe avec les encadrants) qui assiste à ce « séminaire » durant 2,5 jours.

Introduction : accueil des participants et propos introductifs du chef d'établissement	- introduction du chef d'établissement ; - présentation des formateurs et du déroulement de la formation ; - présentation des stagiaires (tour de table) ;
Appréhender les atteintes à la probité	- quiz pour clarifier quelques termes tout en restant ludique.
De la corruption aux risques corruptifs	- Diffusion de la bande son « Défense d'aimer » - Identification individuelle d'une situation à risque ou exposition au risque corruptif (lieux, implication, signaux d'alerte, moment singulier dans sa vie personnelle ou professionnelle) pour en déduire ses points de vulnérabilité et de protection ; - restitution volontaire des situations à risques rencontrées.
Identifier les indicateurs de vulnérabilité et de protection	- diffusion du film « Le glissement » ; - identification des vulnérabilités et protection et des implications managériales ; - projection du PassAnticor et échanges sur les différents items.
JOURNEE 2	
Du risque individuel au risque structurel	- ateliers « Carte blanche » : à partir des différentes situations rencontrées, quels outils et politiques de prévention et de détection des risques corruptifs proposeriez-vous dans votre établissement/service ? - quelles actions vous paraissent être prioritaires ?
Du risque individuel à la politique institutionnelle	- présentation des recommandations de l'AFA.
Identifier les risques structurels de l'établissement	- présentation de la cible et de la matrice « risque structurels » - travail en 4 ateliers répartis par thématiques (management, la gestion et les fonctions support, sécurité statique et dynamique et la prise en charge des publics) ; - évaluer les risques de corruption de l'établissement de manière structurelle (récurrence, impacts en termes de sécurité, d'image, de relation de travail, de confiance, de risque pénal) ; - quels sont les éventuels moyens mis œuvre pour diminuer ce risque ?
Cible « risques structurels »	- restitutions des ateliers/choix d'une situation afin de favoriser les explications, les échanges et ainsi de clarifier le « point problème » au regard du risque corruptif ; - construction commune de la cible « risques structurels » de l'établissement.
Elaborer un code de conduite : présentation	- présentation du code de conduite (objectifs/intérêts…) - lancement des ateliers « code de conduite » avec énoncé des attendus/livrables.
Elaborer un code de conduite : ateliers	- ateliers code de conduite ayant pour finalité de concevoir les prémices du code de conduite avec des illustrations pertinentes des risques envisagés la veille en atelier.
Initier une politique anti-corruption	- quels déploiement/communication/suivi de cette politique anticorruption ? - quelle diffusion/communication du code de conduite anti-corruption ? - comment déployer et instaurer durablement une culture de l'intégrité ? - rôles et responsabilité de chacun.
JOURNEE 3 (une matinée)	
Introduction de la matinée et carte postale de l'établissement	- retour sur le « pourquoi » de la formation et les perspectives à l'issue : groupe pilote ? groupe de suivi ? inscription à l'ordre du jour des instances de concertation, de dialogue social de cette thématique ?
Restitutions	- présentation des travaux
Conclusion et mise en perspective	- quelles propositions pour la suite des travaux ? - quels engagements des stagiaires ? - éventuellement quel slogan pour cette politique anti-corruption ?

Source : DAP/ENAP

Cette formation est en principe, **dispensée par un binôme de formateur relais constitué d'un formateur et d'un professionnel affecté en établissement ou SPIP**, ce qui doit permettre de faciliter le travail sur des situations réelles vécues ou sur les risques perçus. Ainsi, l'administration pénitentiaire indique avoir constitué, au 31 décembre 2024, **un réseau de 127 formateurs relais répartis sur neuf DISP.** Ces formateurs relais, qui sont désignés au sein des DISP, sont réunis par l'Unité Recrutement, Formation et Qualification (URFQ), deux fois par an, en vue de :

- faire un bilan partagé des formations actions animées ;
- planifier les prochaines formations ;

- mettre à jour les connaissances des formateurs (exemple des fiches élaborées par la MCI), les contenus de formation, les outils d'animation ;
- conforter un esprit de cohésion et coopération.

L'AFA relève que, pour les établissements qui disposent de formateurs relais au sein de leurs équipes, ces formateurs ne sont pas directement impliqués dans l'animation de la formation action organisée au sein de l'établissement ou dans l'élaboration du livrable produit à l'issue de la formation.

Ces formateurs relais **sont eux-mêmes formés aux risques corruptifs** et reçoivent, à l'issue de leur formation, un kit constitué de divers documents « aidants » et participant à l'harmonisation des pratiques de formations-actions sur l'ensemble du territoire. Ainsi, le « *Guideline pour les formateurs* » retrace le programme de ces journées de formations-action dans un tableau comportant, pour chaque action, une case descriptive de cette action, une case « *A faire, prévoir* » ainsi qu'une case « *Points de vigilance pour les formateurs* ». A cet égard, si l'AFA souligne la pertinence des contenus de la documentation remise aux formateurs relais, elle relève toutefois, que, contrairement aux formations initiales précitées, qui abordent la lutte contre la corruption et la déontologie de manière uniforme, ces thèmes ne bénéficient pas, à ce jour, d'une assise commune intégrée au cycle de formation continue. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, à l'occasion de la quatrième réunion du COPIL national « déontologie » le 2 avril 2025, que l'ENAP se charge, en lien avec les URFQ et la MCI, de mettre en place une mallette pédagogique « déontologie » permettant aux intervenants de bénéficier d'un contenu et d'outils harmonisés et conformes aux attentes institutionnelles[36].

L'AFA considère que la formation-actions est une démarche pertinente en ce qu'elle doit permettre :

- **de sensibiliser efficacement les stagiaires au risque corruptif en mêlant habilement contenu théorique et appui sur des expériences pratiques ;**
- **de favoriser les échanges interdisciplinaires sur l'identification et l'évaluation des risques corruptifs individuels et structurels ;**
- **d'initier la rédaction d'un code de conduite local anticorruption, ancré dans la réalité des risques terrain tels qu'identifiés par les stagiaires.**

Néanmoins, au 31 décembre 2024, seulement 1 899 agents (soit 4,21 % des 45 080 agents de l'administration pénitentiaire) ont été formés sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, l'AFA constate qu'à cette date **seuls trois établissements pénitentiaires et un SPIP ont capitalisé sur ces formations action en procédant à** la création et l'adoption d'un code anticorruption au niveau local :

- du code de conduite anti-corruption du CP d'Orléans-Saran du 25 novembre 2023[37];
- du code de conduite anti-corruption du CP Mont-de-Marsan de septembre 2024;
- du code de conduite anticorruption du SPIP 41 de novembre 2024 ;
- du code de conduite anti-corruption du CD de Châteaudun de mars 2025.

Code de conduite anticorruption Mont-de-Marsan

Ce code de conduite comporte de nombreux scenarios de risques et mentionne le dispositif d'alerte interne mis en place au sein de l'établissement et la boîte structurelle et les canaux existants[38] La cheffe d'établissement est intervenue à l'occasion du 4e COPIL national de déontologie du 2 avril 2025 pour partager son expérience et présenter la démarche et les facteurs de réussite qui ont accompagné la formalisation de ce code. « *L'établissement a en effet été le premier pilote de la DISP de*

[36] Il est à noter que l'objectif de formalisation de cette mallette pédagogique « déontologie » a été fixé à la fin de l'année 2025.

[37] Cf. Pièces DAP- B.4 code de conduite anticorruption Orléans-Saran : ce code rappelle l'engagement de l'instance dirigeante et des agents et comporte de très nombreux scenarios de risques couvrant différentes catégories de personnes (personnels pénitentiaires, auxiliaires, prestataires extérieurs…). Il comporte, en outre, une description du dispositif de signalement interne à l'établissement et des canaux existants pour transmettre ces signalements.

[38] A savoir : *« le téléphone, le compte rendu professionnel, la messagerie électronique, la demande d'entretien. Dans tous les cas, les signalements sont à adresser à un membre de l'équipe de direction : la cheffe d'établissement, son adjointe, les directeurs de détention, les attachés, le directeur technique, la cheffe de détention ou son adjoint »*).

Bordeaux s'agissant de la formation action aux risques corruptifs. 40 personnels ont ainsi été formés ainsi que trois agents en qualité de formateurs relais ce qui a été un levier important dans la démarche ». La cheffe d'établissement s'est engagée dès l'issue de la formation à ce que ce travail soit un point de départ vers d'autres actions. Ainsi, un groupe de travail restreint a été installé afin de finaliser et harmoniser les fiches actions réalisées lors de la formation. Sur la base de ces fiches, le code de conduite local anticorruption a été formalisé. Le projet a été soumis à la relecture d'un stagiaire avocat présent sur site avant présentation aux organisations professionnelles. La cheffe d'établissement avait également pris soin, avant de présenter ce code, d'inscrire aux ordres du jour des CSA précédents, la déontologie afin d'en faire un sujet régulier et de lever les éventuelles réticences à évoquer ce sujet. Le code de conduite a ainsi été adopté à l'unanimité. La cheffe d'établissement estime malgré tout que ce code de conduite est encore insuffisamment familier de tous et a dès lors fait le choix d'aborder celui-ci à travers d'autres dispositifs telle que la formation OPTIM.

Plusieurs freins au déploiement des codes de conduite anticorruption locaux ont pu être mis en exergue au cours des entretiens menés par la mission :

1. les difficultés structurelles rencontrées par l'administration pénitentiaire et plus particulièrement **le contexte de surpopulation carcérale et d'absentéisme fait obstacle à la mobilisation des personnels pénitentiaires pour des réunions de travail « post-séminaire » en vue de procéder à la rédaction d'un code de conduite anticorruption local** à l'aide des différents éléments récoltés lors des ateliers organisés à l'occasion de ce séminaire ;
2. **les chefs d'établissement sur qui pèse la responsabilité du portage de ce code de conduite anticorruption n'ont pour la plupart pas bénéficié de formation (initiale ou continue) à la prévention du risque corruptif** et ne sont ainsi pas suffisamment armés pour mobiliser l'ensemble des éléments mis à leur disposition lors de ce séminaire pour parvenir à la réalisation de ce code de conduite anticorruption ;
3. **la structuration encore partielle d'un réseau de déontologie au niveau local** constitue également un frein au déploiement des codes de conduite anticorruption locaux ;
4. **l'absence de visibilité des chefs d'établissements sur le calendrier de formation** établi par la DISP ne leur permet pas de jouer le rôle d'impulsion qui leur a pourtant été octroyé dans la rédaction d'un code de conduite anticorruption local.

L'AFA observe que les établissements relevant du périmètre de la DISP de Rennes sont accompagnés **dans la préparation des séminaires** (une réunion est organisée par les référents DISP six mois avant sa tenue avec les directions, les animateurs). L'objectif de ce temps préparatoire est de permettre aux chefs de structure de définir un pilotage d'ensemble allant au-delà de la seule formation action (planification de l'installation/tenue du comité local de déontologie et des COPILs afférents). De même, la DISP de Rennes a indiqué évaluer désormais les formations via un questionnaire dématérialisé adossé à l'applicatif SOCRATIVE.

L'AFA souligne que les modalités d'anticipation, d'évaluation et de suivi du séminaire sont susceptibles d'accroître fortement l'efficacité et la portée de ce dispositif.

En conclusion, l'AFA constate que la DAP a initié un dispositif innovant et ambitieux de formation-actions en ce qu'il vise à associer des personnels pénitentiaires et des personnes concourant au service public pénitentiaire à la démarche de construction d'un code anticorruption local. Cette formation intègre une identification préalable des zones de risques propres à chaque établissement pénitentiaire ou SPIP en vue d'élaborer des scenarios de risques spécifiques qui illustreront par la suite, le code de conduite anticorruption local. Ce dispositif de formation se heurte toutefois à divers obstacles de mise en œuvre opérationnelle. Dans ce cadre, **l'AFA recommande :**

- **de concentrer les efforts de déploiement du dispositif de formation-actions sur les établissements les plus exposés, notamment dans les DISP Paris, Marseille et Outre-Mer ;**
- **d'appuyer les chefs d'établissement dans l'organisation et la préparation des séminaires sur le plan méthodologique et de systématiser l'évaluation des séminaires ;**
- **d'appuyer les chefs d'établissement dans la rédaction de codes de conduite (en créant par exemple, une trame type nationale ou interrégionale d'un code de conduite anticorruption[39] en réservant aux**

[39] A l'instar de ce que la DISP de Rennes prévoit de mettre en œuvre dans le courant de l'année 2025.

chefs d'établissement la rédaction des scenarios de risques propres à leur établissement mais aussi en prévoyant une plus grande implication des formateurs relais dans la rédaction de ce document) ;
- **de former prioritairement l'ensemble des formateurs aux risques de corruption, afin qu'ils puissent plus aisément intégrer le sujet sur des formations aux sujets connexes ;**
- **d'envisager la création d'outils complémentaires :**
    - **un support pédagogique pouvant être présenté par l'encadrement aux personnels à l'occasion des *briefings* réguliers ou des temps d'échanges ;**
    - **un module national de e-learning à l'instar de la e-formation « Les fondamentaux de la laïcité » qui a pu être suivie par de nombreux personnels grâce à ce format[40] ;**
    - **des fiches reflexes pouvant également permettre un affichage au sein des différents bâtiments des établissements (vestiaires, bureaux, détention…), par exemple en s'appuyant sur les codes de conduite**.

II.2.3 La sensibilisation de toutes les personnes susceptibles d'intervenir en milieu carcéral

La formation OPTIM (outil pédagogique transversal pour intervenant en milieu carcéral) est un module de sensibilisation de toutes les personnes susceptibles d'intervenir en milieu carcéral aux spécificités du milieu carcéral et des publics pris en charge[41]. **La valise OPTIM a dès lors été construite en 2007.** A ce jour, plusieurs DISP ont actualisé cette valise sous forme de mallette pédagogique et un projet d'actualisation nationale de la mallette est par ailleurs en cours.

A date, **cette formation OPTIM, d'une durée de trois heures (dont une heure consacrée à la visite de l'établissement), poursuit quatre objectifs principaux :**

- présenter l'administration pénitentiaire ;
- sensibiliser les participants aux notions de sécurité ;
- expliquer la vie en détention ;
- rappeler les droits et obligations des intervenants.

En pratique, le contenu et les modalités de déploiement de cette formation OPTIM apparaissent extrêmement hétérogènes quand ils ne sont pas, parfois totalement ignorés par les interlocuteurs interrogés lors de la mission.

L'AFA souligne tout d'abord, qu'il serait intéressant de systématiser la présentation d'un volet spécifique à la prévention du risque corruptif dans les objectifs de la formation, ce qui permettrait aux intervenants extérieurs de prendre conscience de leur exposition réelle à ce risque de corruption et de connaître tant les comportements à adopter dans ce type de situation que les sanctions disciplinaires et pénales encourues en cas de commission d'une telle infraction.

Ensuite, l'AFA relève que le périmètre des publics concernés par les formations OPTIM au sein des établissements n'est pas homogène et pourrait être étendu. En effet, certains établissements pénitentiaires réservent cette formation OPTIM, en priorité, aux personnels nouvellement affectés ainsi qu'à certaines catégories d'intervenants extérieurs, tandis que d'autres établissements visent quant à eux, l'ensemble des intervenants susceptibles d'intervenir régulièrement en milieu carcéral.

Enfin, l'AFA constate que la **rédaction d'un guide de l'intervenant en milieu pénitentiaire** instaurée dans certaines DISP ainsi que **la remise**, à l'issue de la formation OPTIM, **d'un « kit » de documents**[42] comportant le

[40] Les personnels ont pu suivre la e-formation sur des ordinateurs disposant d'internet au sein de la détention (bureau de la gestion de la détention) ou à domicile (le temps consacré ayant été crédité comme temps de travail aux agents).
[41] Cf. Plan national de lutte contre les violences (PNLV) – axe 2 « Adopter une stratégie globale de lutte contre les violences en milieu fermé et en milieu ouvert » -action n°17 de « Sensibiliser les partenaires extérieurs grâce à la valise OPTIM (outil pédagogique transversal pour intervenants en milieu carcéral) »
[42] Ainsi, les établissements de la DISP de Lyon remettent le guide du nouvel arrivant aux « stagiaires », à l'issue de la formation, les établissements de la DSPOM remettent quant à eux le code de déontologie tandis que les établissements de la DISP de

code de déontologie de l'administration pénitentiaire, le rappel des sanctions encourues en cas d'infractions d'atteinte à la probité (notamment faits corruptifs) ainsi que, le cas échéant, le code de conduite anticorruption de l'établissement concerné, et les canaux d'alerte dédiés, **sont des bonnes pratiques.**

L'AFA constate deux freins principaux au déploiement efficace de la formation OPTIM au sein des établissements pénitentiaires.

1/ Un déploiement de la formation OPTIM freiné par des difficultés de planification et un manque de formateurs

Les documents portés à la connaissance de l'AFA mettent en évidence que les pratiques sont disparates selon les DISP mais également selon les établissements pénitentiaires. Cette formation est soit inscrite au plan de formation interrégional, soit proposée sur sollicitation d'un chef d'établissement, d'un DFSPIP ou d'un partenaire, selon un calendrier dont la périodicité varie (mensuelle, trimestrielle, ou annuelle).

Le manque de formateurs locaux ne permet toutefois pas à l'établissement concerné par cette « programmation » d'être réactif aux dates fixées par le pôle formation de sorte que certains interlocuteurs rencontrés lors de la mission ont pu souligner que cette formation n'était pas dispensée à certains intervenants arrivant en petit nombre ou lorsque le service formation n'était pas informé à temps de l'arrivée de ces intervenants[43]. A titre d'illustration, le centre pénitentiaire Paris la Santé « *rencontre des difficultés RH au niveau des ressources formatives avec un seul agent pour quatre postes* »[44]. Pour pallier ce manque de formateurs, la DISP de Lille a prévu d'expérimenter en 2025 des sessions de formation en visioconférence, organisées deux fois par mois, afin de mobiliser un formateur pour un grand nombre d'intervenants ayant la possibilité de se connecter en même temps. Cette modalité est toutefois très dégradée et a probablement une portée pédagogique bien plus limitée que la formation *in situ*.

De la même manière, les documents portés à la connaissance de l'AFA suggèrent que **la portée octroyée à cette formation diverge selon les DISP et les établissements.** Tantôt considérée comme une formalité préalable obligatoire à l'entrée dans l'établissement pénitentiaire[45], tantôt « proposée » aux intervenants et laissée à la discrétion des supérieurs hiérarchiques, **cette hétérogénéité appelle un recadrage national des attendus de cette formation**.

2/ Des difficultés d'enregistrement dans le système d'information HARMONIE empêchant d'assurer le suivi des intervenants réellement formés et d'organiser le « recyclage » de cette formation

L'ensemble des interlocuteurs interrogés par la mission a souligné les difficultés rencontrées pour l'enregistrement des bénéficiaires de la formation OPTIM lorsqu'ils n'appartiennent pas à l'administration pénitentiaire et ne possèdent dès lors pas de matricule permettant leur identification sur HARMONIE. Faute de possibilité de créer un « matricule » dédiés aux intervenants n'appartenant pas à l'administration pénitentiaire, l'AFA relève une pratique susceptible d'être généralisée à l'ensemble des établissements pénitentiaires et des SPIP, à savoir, celle de la DISP de Bordeaux, qui, pour pallier les difficultés d'enregistrement sous HARMONIE des intervenants extérieurs ne disposant pas d'un matricule, a **instauré la délivrance de feuilles**

Strasbourg transmettent un ensemble de textes relatifs à la déontologie, au positionnement professionnel, aux règles de sécurité et au risque corruptif.

[43] En effet, le service « bureau liaisons internes et externes » qui enregistre toutes les autorisations d'accès des personnels intervenants en établissement transmet la liste de ces personnes au service formation qui se charge de les convoquer le plus souvent par courriel ou via leur chef de service lorsqu'il s'agit d'agent pénitentiaire, mais peut se retrouver en difficulté pour contacter les supérieurs hiérarchiques d'intervenants extérieurs (dans le cadre de la gestion déléguée, ou s'agissant de prestataires de services) qui sont chargés d'autoriser le suivi de ces formations.

[44] Cf. Pièces DAP- Formation OPTIM – A.4 et A.10 DISP PARIS – FP Sensibilisation des partenaires extérieurs à la sécurité en milieu pénitentiaire ; A.4 et A.10 DISP PARIS – NUMEROS HARMONIE FORMATIONS OPTIM ; A.1 et A.10. DISP PARIS- OPTIM 1 (programme d'une journée de formation OPTIM)

[45] C'est ainsi que le centre pénitentiaire Sud Francilien de la DISP de Paris conditionne l'accès des nouveaux intervenants et personnels pénitentiaires à l'établissement au suivi de cette formation. Neuf sessions ont en effet été réalisées en 2024 et deux sessions en 2025 à destination des personnels pénitentiaires, des intervenants extérieurs, aumôniers et formateurs de la formation professionnelle en détention.

d'émargements et d'attestations, conservées par le service à l'initiative de la demande de formation OPTIM. Cette pratique permet en effet de s'assurer que les personnels intervenants en détention ont bel et bien suivi la formation OPTIM ou, dans le cas contraire, de leur proposer de suivre cette formation dans un délai raisonnable qui pourrait être fixé à six mois.

En conclusion, il apparaît que la formation OPTIM souffre d'un manque d'homogénéité tant au fond (intégration non systématique du risque corruptif) qu'au niveau du public ciblé. L'AFA note toutefois que les travaux menés au niveau central à ce sujet devraient permettre de régler le sujet de fond.

II.3 Les mécanismes de contrôle interne

II.3.1 Le déploiement d'un référentiel qualité des pratiques professionnelles pénitentiaires

Dès 2008, l'administration pénitentiaire s'est engagée à déployer un cadre de référence fondé sur les principes des règles pénitentiaires européennes. Par circulaire du 14 janvier 2009, la direction de l'administration pénitentiaire étend sa démarche de labellisation dans le cadre d'un plan pluriannuel autour de la procédure d'accueil et de la prise en charge de personnes détenues.

L'année 2015 constitue une nouvelle étape avec une ouverture du périmètre de labellisation à trois nouveaux processus : prise en charge des personnes détenues sortantes, placées en quartier d'isolement, placées en quartier disciplinaire. Cette politique de labellisation se traduit par une harmonisation et une formalisation des pratiques professionnelles pénitentiaires qui participent pleinement à la sécurisation des processus, en faisant porter par un organisme certificateur externe une appréciation de la qualité et de la mise en œuvre des procédures. Dans le cadre de cette labellisation, les établissements ont l'obligation, en lien avec les DISP, de mettre en place et suivre des mesures de contrôle interne (notamment autocontrôles réguliers réalisés pour chaque processus labellisé, bilans présentés dans le cadre de comités de pilotage locaux).

Le succès de la démarche de labellisation auprès des établissements pénitentiaires témoigne de la capacité des chefs d'établissement à fédérer leurs équipes autour d'un objectif commun ce qui constitue un atout notable pour déployer un dispositif anticorruption.

Dans ce cadre, l'AFA invite l'administration pénitentiaire à étudier la possibilité d'inclure le risque corruptif auquel le personnel pénitentiaire peut être exposé dans les items pertinents des processus labellisés dans le cadre de la démarche, notamment au référentiel qualité « *principes du surveillant pénitentiaire, acteur incontournable d'une détention sécurisée* » en y prévoyant expressément :

- **la présentation du risque corruptif aux agents nouvellement affectés au sein de l'établissement (1.2.1. Un accueil individualisé des agents nouvellement affectés) ;**
- **des *briefings* réguliers dédiés au risque corruptif (2.2.2. Existence de briefings quotidiens par secteur) ;**
- **la prise en compte des liens d'intérêts entre personnels et personnes détenues dans le cadre de l'organisation et la planification du service (1.3.2. Une organisation et une planification de service adaptée à chaque structure dans un cadre concerté).**

L'AFA considère que ce référentiel offre ainsi un moyen efficace dans le cadrage de la prévention du risque de corruption, notamment parce qu'il permet d'être un appui au portage du dispositif anticorruption et d'intégrer des thématiques transverses participant à la lutte contre la corruption mais également parce qu'il définit les modalités pratiques de mises en œuvre, les éléments de contrôles et le partage de la responsabilité des actions.

II.3.2 Le contrôle et l'audit internes

Le contrôle et l'audit internes au ministère de la Justice sont mis en œuvre conformément au décret n° 2022-634 du 22 avril 2022 relatif au contrôle et à l'audit internes de l'Etat.

Par ailleurs la DAP, par sa mission de contrôle interne, contrôle et évalue le fonctionnement et la performance des services déconcentrés à la maîtrise des risques susceptibles d'affecter leurs missions, objectifs et activités opérationnelles[46].

La MCI participe aux travaux coordonnés par le secrétariat général en vue d'élaborer la cartographie des risques d'atteinte à la probité du ministère de la justice. Ainsi, la MCI a entrepris, à l'automne 2024, un travail de recensement des atteintes à la probité à partir de plusieurs sources (veille des médias, consultation des dossiers de saisine du conseil de discipline national, etc.) en vue d'identifier les risques majeurs, d'élaborer et de suivre les plans d'actions afférents à la maitrise des risques de corruption.

De plus, à l'occasion des missions de contrôle de la MCI, la déontologie est abordée au moyen de vingt-cinq points de contrôle (10 en établissement, 6 en SPIP et 9 en DISP). Sont notamment couverts par ces points de contrôle : le respect de la déontologie, la bonne tenue des réunions d'instance de déontologie, les prestations de serment, l'affichage, l'existence d'une procédure de signalement, la politique de prévention du risque de corruption, les règles d'utilisation des services numériques et la mise en œuvre de la charte de déontologie des achats publics.

Certains sujets font l'objet d'un contrôle interne spécifique comme par exemple, les régies des comptes nominatifs des détenus. Dans chaque établissement, le régisseur assure la gestion des comptes nominatifs à l'aide d'une comptabilité auxiliaire dont la forme est arrêtée par le garde des sceaux, ministre de la justice. Pour chaque compte nominatif, les recettes sont affectées aux dépenses de chaque personne détenue. Les fonds appartenant aux personnes détenues sont déposés sur un compte de dépôt de fonds au Trésor[47]. La régie des comptes nominatifs est soumise au contrôle interne du chef d'établissement et du référent comptable de la direction interrégionale des services pénitentiaires.

Les échanges lors des audits sur place par l'AFA ont montré que certains établissements ont mis en place une limitation du montant mensuel pouvant alimenter le compte nominatif d'un détenu. Cette disposition est de nature à la fois à limiter le risque corruptif et celui de blanchiment. En effet, dans le cadre actuel d'absence de plafond, un détenu peut « cantiner » sans limites, c'est-à-dire accumuler des produits vendus au sein de l'établissement (cigarettes, nourriture…) qui peuvent constituer des moyens de corruption tant de personnes détenues que de surveillants. En effet, le montant des contreparties observées dans les affaires judiciarisées de corruption est faible et peut tout à fait être payé de cette manière.

II.4 Les dispositifs d'alerte existants au sein de l'administration pénitentiaire

En matière de détection de la corruption, les dispositifs d'alerte sont un élément clé de la détection des situations de corruption et ce, particulièrement en milieu pénitentiaire où la formation et la pratique professionnelle des personnels les rend particulièrement attentifs à leur environnement et aux éventuels signaux faibles.

Dans l'organisation actuelle de l'administration pénitentiaire, plusieurs canaux d'alerte coexistent et sont susceptibles d'être mobilisés par les agents. Dans ce cadre l'AFA s'est attachée à analyser ces différents canaux et à identifier d'éventuels freins à leur meilleure connaissance et activation.

[46] Conformément à l'article 6 alinéa 7 du décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 modifié.
[47] Article R. 332-25 et suivants du code pénitentiaire.

II.4.1 La voie hiérarchique

Le compte rendu professionnel

Le compte-rendu professionnel (CRP) est un écrit rédigé, spontanément par un agent, ou à la demande de sa hiérarchie, afin de l'informer d'un évènement ou d'un incident.

Ce mode de communication constitue le moyen de communication le mieux identifié en établissement pénitentiaire par l'ensemble de la chaîne hiérarchique de la surveillance pénitentiaire.

En outre, s'agissant des signalements qu'un agent serait susceptible de formuler à l'encontre d'un(e) collègue, la jurisprudence administrative a récemment évolué dans le sens d'une préservation de l'anonymat des témoignages recueillis par une mission d'inspection dont le rapport a donné lieu à l'édiction d'une sanction disciplinaire lorsque *« résulterait de la communication d'un témoignage un risque avéré de préjudice pour son auteur (…) au regard de la situation particulière du témoin vis-à-vis de l'agent public mis en cause, sans préjudice de la protection accordée à certaines catégories de témoins par la loi »*[48].

Dans ce cadre, l'AFA recommande de rappeler que le risque corruptif, qu'il provienne d'un détenu ou d'une personne concourant au service public pénitentiaire doit être remonté par cette voie.

Le compte rendu d'incident

Le compte rendu d'incident (CRI) est « *le document par lequel un agent de l'administration pénitentiaire rend compte à sa hiérarchie d'un comportement ou de faits imputables à une personne détenue et susceptibles de constituer un manquement à la discipline* »[49]. Bien que le CRI puisse être rédigé par tout agent de l'administration pénitentiaire au sens de l'article 11 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009[50], ce sont les personnels de surveillance qui sont, « *de par leur fonction, les agents les plus régulièrement amenés à rédiger des comptes rendus d'incident* ».[51]

Dans son rapport d'enquête, l'Observatoire international des prisons constate que d'importantes disparités existent entre les établissements pénitentiaires[52] concernant le nombre de CRI par personne détenues puisque le nombre de CRI par détenu varie entre 0.3 (maison d'arrêt de La-Roche-sur-Yon, 39 places, 200% d'occupation) et 2.5 (maison d'arrêt de Lons-le-Saunier, 33 places, 163,5% d'occupation). Certains facteurs susceptibles d'expliquer une telle hétérogénéité des pratiques en matière de CRI/CRP sont évoqués comme :

- la dangerosité des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires, le caractère plus ou moins expérimenté des surveillants (des surveillants qui débutent dans les fonctions seront plus à même de rédiger des CRI tandis que les plus expérimentés auront majoritairement développé d'autres techniques alternatives de « gestion de certains incidents » ;

[48] CE, Section, 22 décembre 2023, n°462455, Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports c/ M. V. qui juge que « *1) a) Dans le cas où, pour prendre une sanction à l'encontre d'un agent public, l'autorité disciplinaire se fonde sur le rapport établi par une mission d'inspection, elle doit mettre cet agent à même de prendre connaissance de celui-ci ou des parties de celui-ci relatives aux faits qui lui sont reprochés, et des témoignages recueillis par les inspecteurs dont elle dispose, notamment ceux au regard desquels elle se détermine. (…) b) Toutefois, lorsque résulterait de la communication d'un témoignage un risque avéré de préjudice pour son auteur, l'autorité disciplinaire communique ce témoignage à l'intéressé, s'il en forme la demande, i) selon des modalités préservant l'anonymat du témoin ; ii) Elle apprécie ce risque au regard de la situation particulière du témoin vis-à-vis de l'agent public mis en cause, sans préjudice de la protection accordée à certaines catégories de témoins par la loi ;* (…) »

[49] Circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures – NOR : JUSK1140024C _ 2.4. Le compte rendu d'incident (CRI).

[50] A savoir : les personnels de direction, les personnels de surveillance, les personnels d'insertion et de probation, les personnels administratifs et les personnels techniques.

[51] Circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures – NOR : JUSK1140024C _ 2.4. Le compte rendu d'incident (CRI) ; article R. 234-12 du code pénitentiaire : « *En cas de manquement à la discipline de nature à justifier une sanction disciplinaire, un compte rendu est établi dans les plus brefs délais par l'agent présent lors de l'incident ou informé de ce dernier. L'auteur de ce compte rendu ne peut siéger en commission de discipline.* »

[52] Source : OIP, rapport d'enquête de janvier 2024 « Au cœur de la prison : la machine disciplinaire ».

- la volonté de privilégier une gestion plus informelle des incidents provoqués par les personnes détenues en préservant, par ce biais, son autorité « naturelle » sans risquer d'envenimer les « relations » personnel / détenus ;
- la crainte d'être perçu par la hiérarchie comme étant dans l'incapacité de se faire respecter par les personnes détenues, sans passer par une personne tierce ;
- l'absence de maîtrise des suites données par la hiérarchie à ces CRI qui fait craindre aux personnels pénitentiaires, en cas de classement sans suite du compte rendu d'incident, une perte de crédibilité vis-à-vis tant des personnes détenues que de la hiérarchie.

Par ailleurs, les interlocuteurs rencontrés par la mission sont nombreux à avoir soulevé des réticences à user de ce canal de signalement qui ne permet pas, selon eux, d'anonymiser les informations relatives à l'identité du personnel à l'origine du signalement. Les personnels craignent en effet, que leur identité soit communiquée dans le cadre de la procédure disciplinaire ou judiciaire, à la personne détenue ou au collègue ayant fait l'objet d'un signalement de leur part. Ces craintes sont d'ailleurs partagées par les organisations syndicales ainsi qu'en témoigne la publication récente de l'UFAP Justice[53] qui insiste sur « *l'urgence d'assurer la sécurité des personnels au-delà de l'enceinte des établissements, notamment au travers de l'anonymisation des agents dans le cadre des procédures administratives et judiciaires* ».

L'AFA souligne l'importance des travaux initiés par la DAP sur l'anonymisation de ses personnels notamment concernant les CRI, possible par la substitution du matricule porté sur la carte professionnelle de l'agent[54] à ses nom, prénom et qualité, pour des « *motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes* »[55]. En effet, la nécessité de protéger les agents pénitentiaires des représailles qu'ils pourraient subir du fait de la dénonciation de faits de corruption ou de compromission commis par une personne détenue est, de l'avis de l'AFA, susceptible de caractériser un motif intéressant la sécurité des personnes, justifiant l'anonymisation de ce signalement.

Il est enfin à noter que lorsque ce canal de signalement est mobilisé, les comptes rendus ne sont majoritairement pas exploitables en raison des irrégularités formelles dont ils sont entachés. En effet, alors qu'ils doivent constater les faits « *de manière claire, précise et objective* »[56], présenter le contexte dans lequel ces faits s'inscrivent et mentionner la « *date, l'heure et le lieu de l'incident* » ainsi que « *l'existence de témoins éventuels* », ces comptes rendus sont souvent de faible qualité et ne comporte pas suffisamment d'informations pour permettre aux chefs d'établissement ou aux magistrats de poursuivre les faits dénoncés[57]. A cela s'ajoute par

[53] https://www.ufap.fr/bilaterale-avec-lagence-francaise-anticorruption-equipes-mobiles-en-detention-formation-politique-du-logement/.

[54] Circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures – NOR : JUSK1140024C _2.4.3. La forme du CRI : « *Le chef d'établissement peut* [donc] *autoriser les agents rédacteurs de comptes-rendus d'incidents ou témoins de fautes commises par les personnes détenues, qui sollicitent le bénéfice de l'anonymat, à s'identifier dans leurs écrits par le numéro de matricule porté sur leur carte professionnelle, s'il estime que les conditions posées par* [cet article] *sont réunies. Cet anonymat peut être conservé dans le cadre de l'enquête et de l'audience disciplinaire, dès lors que les risque pour la sécurité persisteront.* »

[55] Cf. l'article L. 111-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté.* »

[56] Circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures – NOR : JUSK1140024C _2.4.4. Le contenu du CRI : « *Le compte rendu d'incident est avant tout un constat. Son rédacteur doit décrire de manière claire, précise et objective les faits qu'il relate. Il doit également présenter le contexte dans lequel ces faits s'inscrivent et préciser la date, l'heure et le lieu de l'incident. Il doit enfin mentionner l'existence de témoins éventuels. Il doit en revanche s'abstenir de toute considération subjective sur le caractère, le comportement ou les motivations de la personne détenue. Ex : « détenu arrogant ». Il n'a pas non plus à procéder à une évaluation générale de son comportement habituel. Ex : « détenu habitué des faits ». Il s'agit là d'éléments de personnalité qui pourront être ultérieurement recueillis par la personne chargée de procéder à l'enquête disciplinaire. Enfin, à ce stade de la procédure, il n'appartient pas au rédacteur du CRI de qualifier de faute disciplinaire les faits qu'il relate. Un CRI qui aurait par exemple pour objet de relater des propos susceptibles de constituer des insultes doit retranscrire ces propos et non pas se contenter de la mention « m'a insulté » qui constitue une pré qualification des faits.* »

[57] Source : OIP, rapport d'enquête de janvier 2024 « Au cœur de la prison : la machine disciplinaire ».

ailleurs une exigence temporelle qui impose qu'un CRI soit rédigé rapidement, le jour même ou le lendemain de la constatation des faits[58].

Dans ce cadre, l'AFA propose de développer un axe d'évaluation du risque corruptif des détenus permettant d'attirer l'attention des surveillants et de leur encadrement sur la situation d'un détenu présentant un risque corruptif élevé. Cette approche pourra se concrétiser par la création d'un « onglet » dédié au risque corruptif sur GENESIS, intégrant des CRI pré remplis (proposition sur le ton de la blague, détenu sollicitant régulièrement des jeunes collègues, détenu disposant d'un train de vie remarquable, etc.).

II.4.2 Le collège de déontologie du ministère de la justice : « référent alerte »

Les missions de référent alerte sont confiées au collège de déontologie du ministère de la justice par l'arrêté du 31 mai 2021 relatif à la procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein du ministère de la justice. Toutefois, « *alors que tous les agents du ministère disposent de cette possibilité de lancer une alerte, force est de constater que ces dispositions sont peu utilisées* »[59], le collège n'ayant été destinataire que de cinq signalements depuis que cette mission lui a été attribuée (1 signalement en 2020[60], 0 signalement en 2021[61], 2 signalements en 2022[62] et 2 signalements en 2023[63]). Or, quatre de ces signalements ont été déclarés irrecevables.[64] Le rapport d'activité 2022 mentionne la mise en place d'un formulaire type de saisine permettant d'orienter les agentes et agents dans leur demande, ce qui pourrait encourager les saisines du collège de déontologie à ce titre.

Toutefois, l'AFA ne considère pas ce canal de signalement comme efficient eu égard notamment à sa difficile identification par les personnels pénitentiaires.

II.4.3 La mission de contrôle interne (MCI)

La MCI, garante de la déontologie, **veille à ce que tout signalement,** toute information, tout incident mettant en cause la déontologie des agents du service public pénitentiaire encadrée en particulier par le code de déontologie des agents du service public pénitentiaire prévu par le décret n°2010-1711 du 30 décembre 2010 (aujourd'hui codifié dans le code pénitentiaire entré en vigueur le 1er mai 2022), **soit traité**.[65] A cette fin, la MCI peut s'auto-saisir **sur la base de la permanence nationale des incidents et des constats des contrôleurs**, **être saisie par un service de l'administration centrale, par une DISP, par l'ENAP, un personnel ou une organisation syndicale, un intervenant, l'IGJ, un organisme indépendant** (comme le CGLPL, le Défenseur des droits, …) **ou encore par le collège de déontologie du ministère de la justice** en « sa qualité » de correspondant déontologie pour la DAP ou de **« coordinateur des signalements ».**

---

[58] Circulaire du 9 juin 2011 relative au régime disciplinaire des personnes détenues majeures – NOR : JUSK1140024C _ 2.4.5. Le délai de rédaction du CRI : « *Le compte rendu d'incident doit être rédigé dans les plus brefs délais* (…) *L'appréciation de cette notion est nécessairement subjective et dépend des circonstances dans lesquelles la faute a été relevée et des contraintes de fonctionnement de l'établissement. De manière générale, il convient cependant que le compte rendu d'incident soit rédigé le jour même ou le lendemain de la constatation des faits.* »

[59] Rapport d'activité du collège de déontologie du ministère de la justice 2023.

[60] Rapport d'activité du collège de déontologie du ministère de la justice 2022.

[61] Ibid.

[62] Ibid.

[63] Rapport d'activité du collège de déontologie du ministère de la justice 2023.

[64] Cf. Compte-rendu COPIL national de déontologie du 2 avril 2025 : « Sur le fondement du décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat, notamment son article 4, le Collège est l'autorité de gestion des lanceurs d'alerte. Le sujet est sensible et peu mobilisé (5 saisines dont 4 déclarées irrecevables, 1 a été acceptée mais il s'est avéré que les agissements à l'origine de l'alerte faisaient d'ores et déjà l'objet d'un traitement par les autorités hiérarchiques compétentes). »

[65] Guide MCI « Garante de la déontologie des agents du service public pénitentiaire. » validé le 4 octobre 2021 par Laurent RIDEL, Directeur de l'administration pénitentiaire (à l'époque).

Elle adresse directement au requérant la réponse qui correspond au résultat de ses investigations et en informe, à chaque fois que possible, l'autorité hiérarchique. Lorsqu'elle est saisie par le collège de déontologie du ministère de la justice, elle adresse un projet de réponse au président du collège. Lorsque le résultat des investigations menées par la MCI, à la suite d'une saisine ou de son auto-saisine, établit des manquements susceptibles de recevoir une qualification disciplinaire et/ou pénale, elle en rend compte immédiatement au DAP pour appréciation des suites à donner, indépendamment de la saisine du Parquet auquel elle aura pu procéder sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Toutefois, la MCI n'a jamais été saisie d'alertes relatives à des faits de corruption ce qui démontre, tout comme pour le collège de déontologie du Ministère de la Justice, son manque d'identification par les personnels pénitentiaires.

II.4.4 Les boîtes structurelles mises en place au sein des DISP et des établissements pénitentiaires

En avril 2025, la DAP a recensé la création de sept boîtes de messagerie électronique « déontologie-éthique » (au sein de cinq DISP, de la DSPOM et de l'ENAP) et de 18 boîtes structurelles activées au niveau local[66]. La création de boîtes aux lettres installées au sein même de certains établissements a également été évoquée au cours des entretiens menés par la mission, en vue de permettre aux agents de déposer des signalements « papier ».

Toutefois, les interlocuteurs rencontrés par la mission sont nombreux à avoir souligné leur méconnaissance de l'existence de ces boîtes mails dont la publicité ne semble pas être faite (y compris lors des sessions de formation continue) et dont l'intitulé « déontologie-éthique » peut rendre difficile son appréhension comme réel canal de signalement de situations de corruption.

En outre, l'AFA souligne la stricte opposition des organisations syndicales à la création de boîte mail structurelle anonyme qui serait, selon elles, vecteur d'incitation à la délation entre collègues et conduirait à la transformation des détentions en « tribunal des rumeurs » et à « multiplier les dénonciations calomnieuses pouvant conduire à des drames ».[67]

La crainte d'être identifié pour le personnel formalisant un signalement rend par ailleurs peu pertinent l'installation de boîtes aux lettres dédiées à cet effet dès lors que ce dispositif n'offre aucune garantie de confidentialité. En outre, le « signalant » n'aura pas l'assurance raisonnable que son signalement sera traité par un interlocuteur adéquat, ni des suites qui lui seront données.

Dans ce cadre, l'AFA recommande de renforcer le déploiement et la visibilité des canaux de signalement locaux en veillant à communiquer largement sur la confidentialité garantie à l'auteur du signalement et à informer les signalants des suites données. Cette information pourra notamment être diffusée *via* les canaux que constituent les comités interrégionaux et locaux de déontologie, les référents interrégionaux déontologie, les supports de formation initiale, continue et OPTIM, le code de conduite local anticorruption, quand il est déployé, et les *briefings* réguliers. Par ailleurs, un travail de communication autour de la « seconde chance » pourrait être utilement réalisé par la DAP dans le cadre de la communication autour de ces dispositifs d'alerte afin de donner la possibilité aux surveillants de casser la spirale de l'engrenage dans laquelle ils peuvent rapidement se retrouvés pris, à l'instar de la campagne menée au Royaume-Uni dont une affiche est reproduite ci-dessous.

[66] COPIL national de déontologie DAP du 2 avril 2025.

[67] https://www.ufap.fr/bilaterale-avec-lagence-francaise-anticorruption-equipes-mobiles-en-detention-formation-politique-du-logement/



II.4.5 Le service national du renseignement pénitentiaire (SNRP)

Le SNRP compte 330 personnels répartis sur trois échelons : 80 personnes à l'échelon central, plus de 160 dans des cellules interrégionales (CIRP) et 90 délégués locaux au renseignement pénitentiaire (DLRP) implantés dans les établissements pénitentiaires les plus sensibles. Dans les autres établissements, le SNRP dispose d'au moins un correspondant local du renseignement pénitentiaire (CLRP).

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 et de la radicalisation, la prévention de la criminalité et la délinquance organisée, la prévention des mouvances extrêmes et la prévention des évasions et le maintien de la sécurité au sein des établissements pénitentiaires (finalité exclusive du SNRP). Principalement tournées vers les personnes détenues, les missions du SNRP peuvent depuis 2019 concerner tous les intervenants en détention, aussi bien les personnels pénitentiaires que les intervenants extérieurs.

Le SNRP, par le biais de sa section des affaires réservées, est rendu destinataire de signalements concernant les agents et intervenants au sein des établissements de l'administration pénitentiaire concernant des suspicions de corruption ou de trafics en détention. **Seuls les directeurs inter-régionaux des services pénitentiaires, les chefs d'établissement et la directrice de l'ENAP peuvent saisir le SNRP** au moyen d'un formulaire à adresser sur une boîte mèl générique. Après vérifications et instruction du dossier, ces signalements sont présentés en commission de suivi, présidée par le DAP, qui décide d'une orientation ou d'une clôture, en fonction de la nature des faits.

Il est à noter également que les DLRP disposent d'une adresse générique qui est le réceptacle de signalements remontés systématiquement à la CIRP de manière anonymisée.

Entre le 1er janvier 2022 et le 10 mars 2025, le SNRP a reçu **849 signalements** pour atteintes à la probité, dont l'origine et les modalités de traitement sont précisées ci-dessous[68].

Modalités de « remontées » des signalements pour atteintes à la probité réceptionnés par le SNRP	76 % Alerte interne au SNRP par le biais des CIRP.
	16 % Signalement au SNRP par d'autres services de l'administration pénitentiaire.

[68] Source : DAP/SNRP.

	8% Signalement au SNRP par des services partenaires.
Suites données aux signalements pour atteintes à la probité réceptionnés par le SNRP	10% en cours de traitement par le SNRP.
	11% en cours de traitement par les services de l'administration pénitentiaire (entendus comme suivi RH et/ou traitement disciplinaire).
	11% clôturés (signalements infirmés).
	29% sont judiciarisés.
	39% sont désormais hors champ de compétence SNRP (notamment les agents radiés avant confirmation/infirmation de la suspicion).

Conclusion générale concernant les dispositifs d'alerte existants au sein de l'administration pénitentiaire

L'AFA constate que les seuls médias d'alerte opérant à date sont la remontée hiérarchique au moyen de CRP/CRI et le renseignement pénitentiaire. Dans ce cadre, l'AFA recommande à l'administration pénitentiaire :

- **d'étudier la possibilité d'orienter sa politique d'alerte vers les risques projetés par les détenus, partant du postulat qu'il est sans doute plus aisé pour un surveillant pénitentiaire d'alerter sur les agissements d'un détenu que sur ceux d'un collègue. La création d'un onglet de signalement dédié dans le progiciel GENESIS pourrait ainsi être envisagé, avec un ou plusieurs scénarios préremplis type « sollicitation corruptive sur le ton de la blague » ; « demandes corruptives insistantes malgré refus clair du surveillant », etc. ;**
- **continuer le déploiement des dispositifs d'alerte locaux, en axant la communication autour de la possibilité « d'une seconde chance » pour les surveillants étant tombés dans l'engrenage et prévoir des diminutions voir des exemptions de sanctions dans ce cadre ;**
- **de conforter le SNRP dans ses missions relatives au risque corruptif au sein de l'administration pénitentiaire, en :**
  - consacrant la mission de détection du fait de corruption au sein des établissements pénitentiaires comme une mission du SNRP, en appui sur la dimension renseignement de la future IGAP ;
  - donnant au service les moyens en adéquation avec son activité, en lui donnant accès au recueil de données informatiques (outil de renseignement) dans le cadre de ses travaux sur la corruption.

II.5 Les suites disciplinaires et pénales des cas de corruption détectés

II.5.1 Le réflexe solidement ancré du signalement au titre de l'article 40 du code de procédure pénale

Tous les interlocuteurs rencontrés par la mission ont tenu à rappeler que la hiérarchie de l'administration pénitentiaire était particulièrement sensibilisée au respect de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale. Cet article impose l'obligation, « *pour toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, dans l'exercice de leurs fonctions* », de signaler des crimes ou délits dont il a connaissance. Cette exigence est rappelée dès les premières pages du guide pratique de la procédure disciplinaire applicable aux agents de l'administration pénitentiaire publié en juillet 2022.

Au niveau des établissements, le signalement se justifie dès que certains éléments constitutifs d'une infraction paraissent réunis (élément légal, élément matériel, élément moral). Le signalement est réalisé par écrit sous la forme d'un rapport rédigé par le chef d'établissement directement à l'attention du parquet ; la DISP est également tenue informée. Afin de protéger le surveillant face aux allégations des détenus, le rapport rédigé

par le chef d'établissement doit être circonstancié et étayé grâce à la réalisation d'une enquête interne préalable. Ainsi, la mission a identifié le cas d'un surveillant dans la maison d'arrêt de Bayonne dont la mise en cause pour corruption par un détenu a déclenché suite à signalement du chef d'établissement l'ouverture immédiate d'une enquête judiciaire, avec garde à vue et perquisition à domicile. Ces mesures d'enquête judiciaire, sans investigation administrative préalable, n'ont pas permis d'établir de fait susceptible d'être reproché à l'agent mais ont eu des conséquences personnelles réelles pour l'agent.

Par ailleurs, le parquet peut tenir informé l'administration pénitentiaire, et notamment le chef d'établissement à l'origine du signalement, des mises en examen et des condamnations dont font l'objet ses agents en application de l'article 11-2 du code de procédure pénale. Toutefois, si l'agent mis en cause démissionne avant la condamnation définitive l'administration pénitentiaire peut ne pas être rendue destinataire de la décision de justice.

L'analyse des décisions de justice révèle que le délai moyen :

- entre la commission des faits et l'enregistrement de l'affaire par le parquet est de 6 mois, ce qui démontre la volonté de la DAP de judiciariser sans délais les faits constatés ;
- entre l'enregistrement de l'affaire par le parquet et la décision du tribunal de première instance est d'environ 3 ans. Toutefois, un quart des décisions ont été rendues à l'issue d'une procédure d'une durée supérieure ou égale à cinq ans.

Ces délais de procédures apparaissent peu compatibles avec la nécessité d'une réponse managériale des chefs d'établissement à l'intention de leurs personnels.

Cet état de fait obère tant la capacité de l'administration pénitentiaire à évaluer objectivement le phénomène ainsi que sa capacité à communiquer en interne sur ce sujet (RETEX, fiches alertes systématiques, etc.).

II.5.2 L'articulation de la procédure disciplinaire avec la procédure pénale

II.5.2.1 Des procédures menées en parallèle

La procédure disciplinaire est distincte de la procédure pénale et aucune procédure ne contraint l'autre. En matière de corruption, la DISP du lieu de commission des faits doit officiellement saisir la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales de la DAP pour l'instruction d'une procédure disciplinaire, indépendamment de toute procédure judiciaire. Chaque avancée ou chaque transmission de nouvelle pièce (condamnations, décisions judiciaire) est, en théorie, directement transmise à la DAP par l'autorité judiciaire.

Les DISP ont des échanges réguliers avec la section disciplinaire du bureau RH2 notamment sur les mesures à envisager d'un point de vue administratif. Dès que le dossier est complet, une saisine disciplinaire officielle signée par le directeur interrégional, récapitulant l'ensemble des faits commis et reprochés à l'agent, est transmise pour instruction et comparution en conseil de discipline national.

En pratique, aujourd'hui, **la procédure disciplinaire repose en premier lieu sur le chef d'établissement** ou le service qui en est à l'origine. **Dans la procédure actuelle mise en œuvre par l'administration pénitentiaire, l'enquête nécessaire à la constatation de la faute disciplinaire est conduite par la hiérarchie de l'agent.** La procédure suivie est précisément décrite dans un guide pratique mais ses principales étapes sont synthétisées ci-après[69].

Dans un premier temps, la procédure débute par une phase contradictoire sous la forme d'un document de demande d'explication remis à l'agent qui expose les faits potentiellement constitutifs d'un manquement. A cette occasion, l'agent doit être mis en mesure de s'expliquer et doit être destinataire de tous les éléments du dossier susceptibles de l'impliquer dans les faits reprochés. Lorsqu'ils existent des procès-verbaux d'audition de

[69] Cf. « *Guide pratique de la procédure disciplinaire applicable aux agents de l'administration pénitentiaire* », juillet 2022.

l'agent par l'inspection générale de la Justice, par l'autorité hiérarchique ou par les services de police judiciaire peuvent se substituer à la demande d'explication.

Dans un second temps, le chef d'établissement apprécie la réponse apportée par l'agent à l'occasion du contradictoire et conclut soit à l'absence de faute soit à l'existence d'une faute. Si une faute existe, il convient d'apprécier si celle-ci mérite une sanction disciplinaire. **Le chef d'établissement ou de service constitue alors le rapport disciplinaire qui sera soumis à l'autorité disciplinaire**. Il procède dans ce rapport à la vérification de la matérialité des faits reprochés à l'agent. Lorsque cela est nécessaire, il auditionne les témoins de l'affaire. Ces auditions ne doivent pas avoir lieu en présence de l'agent poursuivi. Lorsque la preuve de la faute disciplinaire repose sur des écoutes ou du visionnage des images de caméra de vidéosurveillance, le dossier disciplinaire doit contenir un compte-rendu d'écoute et de visionnage, minuté et objectif, réalisé, daté et signé par un agent habilité. Le rapport doit qualifier de manière non-équivoque la faute commise par l'agent. Lorsque les faits ont donné lieu à une condamnation judiciaire, la constatation de la faute disciplinaire est facilitée. Dans un souci d'objectivité, il est possible de désigner un enquêteur extérieur à l'établissement, membre de la DISP par exemple.

C'est le directeur interrégional des services pénitentiaires (DISP) qui est saisi du rapport rédigé par le chef d'établissement ou de service. Il apprécie l'opportunité des poursuites et peut demander un complément d'enquête. Il est l'autorité disciplinaire pour les personnels appartenant au corps d'encadrement et d'application du personnel de l'administration pénitentiaire pour les sanctions du 1er groupe. Si les faits méritent selon son appréciation d'être sanctionnés au-delà d'une sanction du 1er groupe ou pour les agents relevant d'autre corps que celui des corps d'application et d'encadrement du personnel de surveillance, il doit saisir le directeur de l'administration pénitentiaire, titulaire du pouvoir disciplinaire, au moyen d'un rapport qui répond aux mêmes critères que le rapport du chef d'établissement ou de service.

La procédure est ensuite instruite par l'administration centrale qui dispose de plusieurs possibilités. Elle vérifie d'abord toutes les pièces du dossier et apprécie l'opportunité de saisir le conseil de discipline national. Elle peut également classer sans suite ou renvoyer le dossier à la DISP. Si elle décide de renvoyer l'agent devant le conseil de discipline national, l'agent est convoqué dans les conditions légales définies par voie réglementaire[70]. Le conseil de discipline permet la présentation des faits par un rapporteur de l'administration et un contradictoire avec l'agent en cause. Des témoins peuvent être cités. Le conseil de discipline délibère ensuite à huis-clos et vote à bulletin secret sur la proposition de sanction faite par son président. Une fois voté, l'avis du conseil de discipline est communiqué à l'agent puis transmis au directeur de l'administration pénitentiaire qui prend sa décision sous la forme d'un arrêté de sanction. S'il s'écarte de la sanction proposée par le conseil de discipline, il doit l'informer des motifs qui l'ont conduit à ne pas suivre sa proposition.

Tout au long de la procédure, l'administration doit veiller à ce que l'agent mis en cause soit informé de tous les éléments du dossier de manière à ce qu'il puisse exercer son droit à la défense en se faisant assister s'il le souhaite.

Pour mieux apprécier l'articulation entre la procédure pénale et la procédure disciplinaire, l'AFA a interrogé le bureau RH2 de la DAP sur la situation de 32 agents de l'administration pénitentiaire qui ont fait l'objet d'une condamnation en première instance pour corruption passive (30 cas) , remise illicite d'objet à détenu (1 cas) ou complicité (1 cas). Dans les délais impartis à l'audit, ces diligences menées uniquement auprès de l'administration centrale n'ont pas permis de disposer d'une visibilité complète sur chaque situation individuelle, notamment sur les actes de gestion dont la responsabilité et la traçabilité relèvent des DISP et établissements. Néanmoins quelques éléments saillants peuvent être mis en avant :

- **L'administration pénitentiaire a pu fournir des éléments sur un passage de l'agent en conseil de discipline national pour seulement six de ces agents**. Pour cinq de ces situations, la sanction de révocation est intervenue avant la décision de justice de première instance et en moyenne 2 ans avant. Dans la plupart des cas, l'agent en cause a fait l'objet d'une procédure de reconnaissance préalable de culpabilité et la reconnaissance des faits a facilité la caractérisation du manquement au devoir de

[70] Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires d'Etat (aujourd'hui codifié).

probité et ainsi la condamnation. Pour un cas, la sanction de révocation est intervenue un peu moins d'un an demi après le jugement de première instance ;

- **Lorsque l'agent est placé en détention préventive ou sous contrôle judiciaire, l'administration pénitentiaire procède rapidement à l'interruption de versement du traitement sur le fondement de l'article L. 712-1 du CGFP**. En effet, l'échantillon étudié a mis en évidence que dans la majorité des cas, l'interruption de versement du traitement est mise en place avec un délai médian de 10 jours francs, ce qui démontre la réactivité de l'administration pénitentiaire dans ce contexte. Dans un cas, le délai observé s'est toutefois élevé à onze mois. En revanche, pour dix dossiers de l'échantillon, à la date du 15 mai 2025, l'administration centrale ne disposait pas d'informations sur l'existence d'une interruption de traitement.

L'examen de cet échantillon de dossiers montre que, lorsque les cas ne sont pas simples et nécessitent pour être matériellement établis des moyens techniques d'enquête judiciaire (interceptions téléphoniques, étude des facturations détaillées de communication, confrontation des procès-verbaux des auditions des différents prévenus), la pratique de l'administration pénitentiaire consiste à attendre les décisions de justice pour prendre des mesures disciplinaires ou de gestion. Ce sont aussi les cas qui présentent le plus d'enjeux en termes de sécurité pénitentiaire car liés à des réseaux alimentant les trafics en détention. Le conseil de discipline national apparaît très peu saisi dans ces circonstances.

Enfin, à l'issue des diligences effectuées au cours de l'audit, l'AFA n'a pas pu obtenir l'assurance raisonnable que les agents condamnés en première instance entre 2021 et 2023 avaient bien cessé leurs fonctions au sein de l'administration pénitentiaire et étaient radiés des cadres.

L'AFA observe que la procédure disciplinaire apparaît peu mise en œuvre pour des agents condamnés pour corruption. Dans un contexte de forte sollicitation des services en charge des ressources humaines, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, la judiciarisation permet d'externaliser à l'autorité judiciaire la charge de la preuve souvent délicate et complexe en matière de corruption. L'AFA observe que la procédure disciplinaire actuelle fait probablement reposer une charge trop importante sur le chef d'établissement en l'absence de moyens dédiés à la réalisation d'enquêtes administratives. Or les établissements les plus exposés au risque corruptif sont également les établissements les plus fragilisés par la surpopulation carcérale et l'absentéisme comme le montre l'analyse des décisions de justice réalisée par l'AFA. Dans ce cadre, l'AFA recommande vivement à la DAP de se saisir de l'opportunité de la création d'une IGAP pour organiser une fonction d'enquête administrative, voire judiciaire[71] solide au sein de la DAP qui soit en mesure d'appuyer les chefs d'établissements tant en conseil qu'en réalisation d'enquête et formalisation de rapport.

[71] Sur le modèle IGPN/IGGN.

III. FOCUS THÉMATIQUES

III.1 Les greffes pénitentiaires

Les greffes pénitentiaires sont exposées au risque de corruption au regard notamment de leur capacité à influer sur la libération anticipée de détenus. Ces risques sont par exemple illustrés par l'affaire en cours à Meaux Chauconin-Neufmontiers en Seine-et-Marne dans laquelle une greffière est suspectée d'avoir volontairement modifié des dossiers et retenu certaines demandes de mise en liberté ou d'appel en matière de détention provisoire, allongeant les délais de la procédure et permettant ainsi des libérations. Certaines personnes qui auraient bénéficié de ces interventions sont des profils du haut du spectre, liés au narcotrafic. De même, sur un territoire particulièrement exposé, le Procureur général d'Aix a mis en place depuis mai 2024 une cellule d'analyse procédurale de suivi des libérations « accidentelles » au sein du parquet général avec toutefois la difficulté d'identifier ce qui relève de la corruption de l'erreur.

L'AFA note que **le nombre de libérations anticipées consécutives à une erreur de greffe est évalué annuellement à environ 30[72], ce qui représente un chiffre assez limité et à la baisse en 2024**.

La situation des greffes pénitentiaires a fait l'objet de nombreux rapports des autorités de contrôle ces 10 dernières années (Cour des Comptes, IGJ, CGLPL notamment) pointant les difficultés de ces services confrontées à une charge croissante (liées à la surpopulation carcérale notamment) et à des ressources peu professionnalisées (en absence d'une filière propre, les services sont actuellement principalement composés de personnels de surveillance et de personnels administratifs).

En conséquence, un plan d'action ambitieux de professionnalisation de la fonction de greffe pénitentiaire a été mis en œuvre depuis 2021 avec d'une part la mise en place d'une mission « Quali'Greffes » s'appuyant sur un chef de projet dédié et la mise en réseau des services et d'autre part sur la réflexion autour une profonde réforme des métiers de greffe pénitentiaire, encore en cours à la date de la rédaction du présent rapport.

Il est à noter que le dispositif Quali'Greffes :

- prévoit un système de retour d'expérience dans le cadre duquel tous les incidents relatifs aux pratiques de greffe pénitentiaire sont analysés et transmis ensuite aux DISP et aux établissements pénitentiaires. À partir de ces analyses des recommandations en termes de pratiques professionnelles sont émises. L'ensemble des incidents majeurs font l'objet d'une remontée à l'administration centrale via la permanence « incidents » et les cellules interrégionales greffe. À cet effet, une nouvelle rubrique nommée « Ret'EX incidents » est disponible depuis le 04 mars 2024 sur le site intranet Quali'Greffes – Greffe'Store. Elle a vocation à regrouper les analyses anonymisées des incidents "greffe", notamment les détentions arbitraires et les libérations anticipées ;

- permet de promouvoir des dispositifs de double contrôle tracés, à différents stades de la procédure, de nature à largement sécuriser les risques identifiés supra.

En conclusion, l'AFA considère que les efforts importants réalisés sur la fonction de greffe pénitentiaire sont de nature à améliorer à terme les capacités de prévention et détection de la corruption sur ce métier particulier au sein de l'administration pénitentiaire.

[72] Source : DAP, reprise par la Cour des Comptes dans son rapport thématique daté d'octobre 2023 intitulé « UNE SURPOPULATION CARCÉRALE PERSISTANTE, UNE POLITIQUE D'EXÉCUTION DES PEINES EN QUESTION ».

III.2 Le recrutement et le criblage des personnels

Difficultés de recrutement et manque d'attractivité.

La profession de surveillant pénitentiaire apparaît pénible et peu attractive. Les derniers travaux universitaires à ce sujet[73] montrent que 80% des surveillants interrogés déclarent que ce métier n'était pas une vocation, ce qui différencie la profession d'autres professions « proches » comme policier pour lesquelles des vocations formées dès l'enfance existent. La principale motivation exprimée par les surveillants pour rejoindre l'administration pénitentiaire est la sécurité de l'emploi (41%), loin devant l'intérêt pour le métier (14%) ou le maintien de l'ordre public (11%)[74]. Il est toutefois à noter les démissions en cours de formation à l'ENAP restent à un niveau relativement faible (inférieur à 5%) et en baisse depuis plusieurs années, ce qui tend à montrer la qualité de la communication au niveau du concours et de la formation à l'ENAP[75].

Ce manque d'attractivité se matérialise au niveau des concours de surveillant pénitentiaire qui, jusqu'en 2024 (cf. infra), recrutaient des fonctionnaires de catégorie C au niveau brevet. A titre d'exemple, la seconde session du concours de recrutement à affectation nationale des surveillants pénitentiaires de l'année 2022 présente les chiffres clés suivants[76] :

- inscription d'environ 9500 candidats dont 9200 admis à concourir ;
- 1700 candidats présents lors des épreuves écrits, soit une perte de 80% de l'effectif initial ;
- 1600 candidats admissibles environ soit 93% d'admissibles avec une barre seuil à 6/20, sachant que 5/20 est une note éliminatoire ;
- 1150 candidats se présentant à l'oral ;
- 600 candidats admis *in fine*.

Une réforme en profondeur des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire

Conscient des risques, par exemple de corruption, que générait la situation préalablement décrite, l'Etat a engagé une profonde réforme du corps de commandement et du corps d'application et d'encadrement pénitentiaire avec notamment le passage en catégorie B des surveillants, désormais recrutés au niveau baccalauréat, ce qui constituait une demande historique des organisations syndicales[77]. De même, la rémunération d'un surveillant pénitentiaire en début de carrière est passée de 1 770 (2017) à 2040 (2025) euros nets mensuels[78].

L'analyse de la première session du concours de recrutement à affectation nationale des surveillants pénitentiaires de l'année 2024 fait apparaitre les chiffres suivants[79] :

- inscription d'environ 11 700 candidats tous admis à concourir ;
- 3350 candidats présents lors des épreuves écrits, soit une perte de 70% de l'effectif initial ;
- 2100 candidats admissibles environ soit 66% d'admissibles avec une barre seuil à 12/20, sachant que 5/20 est une note éliminatoire ;
- 1550 candidats environ se présentant à l'oral ;
- 525 candidats admis *in fine*.

[73] Fabrice Guilbaud. LA SOCIALISATION PROFESSIONNELLE DES SURVEILLANTS DE PRISON 1993-2018. [Rapport de recherche] 17-07, Mission de recherche Droit et Justice ; Université de Picardie Jules Verne. 2020.
[74] Élèves surveillants 2008-2019 Profils, motivations et perspectives, ENAP.
[75] Les démissions des élèves surveillants en question : départs massifs ou sorties inhérentes à toutes formations professionnelles ? 209-218 ES PROMOTIONS, ENAP.
[76] Rapport du jury des concours de surveillant pénitentiaire. 2nde session 2022.
[77] Décret n° 2023-1341 du 29 décembre 2023 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.
[78] Source : Ministère de la Justice.
[79] Rapport du jury des concours de surveillant pénitentiaire. 1ere session 2024.

Le redressement notable de la situation peut s'expliquer tant par l'attractivité nouvelle du métier que par un « effet d'aubaine » consistant à anticiper le passage de l'exigence de détention du baccalauréat pour présenter le concours.

Il est à noter également que certains territoires connaissent des difficultés de recrutement en raison du coût de l'immobilier les privant d'un accès à un logement correct (Ile de France, secteurs touristiques…)[80]. A titre d'exemple, à Bayonne, des agents ayant obtenu un poste ont refusé leur affectation au sein de la maison d'arrêt en raison de l'impossibilité de se loger. Par ailleurs, les surveillants pénitentiaires, « *craignant pour leur sécurité et celle de leur famille, doivent avoir accès à des logements à l'écart de certains quartiers sensibles, même proches de leur lieu de travail, quand ils sont susceptibles d'y être reconnus par des délinquants croisés dans leur activité professionnelle* »[81]. Dans ce cadre, des mesures visant à réserver des logements aux agents pénitentiaires pourraient être étudiées dans les zones tendues et sur les établissements pénitentiaires les plus à risques.

Il est à noter que des concours à affectation spécifique sont organisés avec des primes (jusqu'à 8000€ cumulés) pour recruter des agents acceptant de travailler sur ces zones où le coût de la vie est plus important. L'AFA note que l'existence de ces concours locaux permettant aux candidats de cibler un bassin géographique est de nature à générer des risques de phénomènes d'entrisme par lesquels des organisations criminelles tenteraient d'infiltrer les corps de surveillance pénitentiaire sur certains établissements franciliens. A la connaissance de l'AFA, cette inquiétude présente au sein de la DAP (et d'autres administrations régaliennes) ne s'est pas matérialisée à date. Néanmoins, ce mode de recrutement spécifique présentant un risque accru de conflits d'intérêts nécessite une vigilance particulière de la part de la DAP.

La prévention des « erreurs de recrutement »

Le terme d'« erreur de recrutement » a été régulièrement utilisé par des personnels de l'administration pénitentiaire rencontrées par la mission, y compris côté syndicats pour évoquer des situations de surveillants compromis. L'AFA s'est attachée à examiner les mesures mises en place par l'administration pénitentiaire pour prévenir ces risques.

En premier lieu il convient de noter que tous les surveillants pénitentiaires recrutés (candidats admissibles, recrutements par détachement ou contractuels) font l'objet d'un criblage par le SNEAS[82]. **Ce criblage concerne ainsi annuellement environ 7500 surveillants et aboutit à un taux de rejet important de l'ordre de 2,5% soit une centaine de personnes par an[83], ce qui en démontre tant l'utilité que l'efficacité.**

Il est à noter que le SNEAS compile des fichiers régaliens (notamment le TAJ) mais n'a pas accès aux fichiers internes de la DAP et notamment la partie disciplinaire/prédisciplinaire. Or le scénario selon lequel un agent dont le comportement aurait posé problème mais qui aurait démissionné avant d'être sanctionné disciplinairement candidaterait de nouveau est réaliste et semble s'être déjà concrétisé. Il serait dans ce cadre utile **de doubler le criblage SNEAS par une interrogation en interne du logiciel RH afin de s'assurer que le candidat retenu n'est pas déjà connu de l'administration pénitentiaire.**

Si le criblage à l'entrée est effectif, l'AFA recommande que soit étudiée la possibilité de le renouveler régulièrement au cours de la vie professionnelle des agents, comme cela peut être fait pour d'autres professions particulièrement exposées aux risques de corruption, comme les dockers pour lesquels un mécanisme de

[80] La mission auprès du gouvernement relative au logement des travailleurs des services publics dresse le constat en avril 2024 que trop d'agents publics sont privés d'un accès correct au logement. Parmi eux, les surveillants pénitentiaires sont mentionnés : « *Je suis deux fois en prison. Dans la journée, quand je travaille. Le soir, quand je rentre chez moi* » témoigne un surveillant du centre pénitentiaire de Paris-La Santé. Le rapport préconise de mieux mobiliser le parc immobilier existant et de rebâtir une vraie politique du logement pour les agents publics en repartant notamment des spécificités des métiers en élaborant des priorités locales. Un certain nombre de recommandations du rapport a été repris dans le cadre de la proposition de loi visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics, n° 1332, déposée devant l'Assemblée nationale, le 17 avril 2025.

[81] Mission auprès du gouvernement relative au logement des travailleurs des services publics.

[82] Convention de service DAP/SNEAS, mars 2019, en cours de reprise.

[83] Source : DAP.

criblage régulier (tous les 5 ans) est prévu en contrepartie de la possibilité d'accéder au bord à quai. En effet, la DAP ne prévoit actuellement ce criblage que lors des sélections et examens professionnels ou lors d'une nomination sur un poste sensible. A ce sujet, la DAP a indiqué rencontrer des difficultés dans les refus de nomination prononcés suite à criblage, qui font l'objet de censure de la part du juge administratif. Une évolution des textes à ce sujet pourrait être envisagée pour sécuriser la démarche de criblage au fur et à mesure de la vie professionnelle de l'agent.

III.3 La gestion déléguée

Depuis la loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, la gestion des établissements pénitentiaires peut être confiée, hors missions régaliennes, au secteur privé. Dans ce cadre, environ un tiers des établissements pénitentiaires français est actuellement exploité dans ce cadre (PPP et autres dispositifs contractuels).

Si le secteur privé ne peut se voir confier que des fonctions distinctes des fonctions régaliennes (greffe, direction, surveillance)[84], il n'en demeure pas moins que les salariés de ces entreprises accèdent à l'intérieur des établissements pénitentiaires et ont régulièrement accès à des espaces sans supervision permanente d'un fonctionnaire de l'administration pénitentiaire.

De ce fait, ces personnels sont également exposés au risque de compromission vis-à-vis de personnes détenues. En effet, si tous ne sont pas aussi régulièrement en contact avec la population pénale que les surveillants, leur statut plus précaire peut les rendre plus vulnérables face à des tentatives d'approche. Si peu de décisions de justice mettent en évidence la corruption de ces personnels[85], il n'est pas possible d'exclure des risques importants les concernant. A titre d'exemple, l'AFA a comptabilisé une quinzaine de condamnations annuelles pour « infraction de remise ou sortie irrégulière de correspondance, somme d'argent ou objet de détenu par une personne habilitée à entrer dans l'établissement pénitentiaire ou à approcher les détenus »[86], montrant le fait que ce moyen est également mobilisé pour faire rentrer des produits illicites en détention.

Au regard de ces risques, l'AFA s'est attachée à étudier les dispositifs de prévention et détection des risques de corruption mis en œuvre :

- **Le criblage de ces personnels**

L'entrée en établissement pénitentiaire pour les personnels de la gestion déléguée est conditionnée à la délivrance d'une habilitation par le directeur interrégional[87] reposant notamment sur la fourniture d'un extrait B2 de casier judiciaire et d'une enquête administrative confiée aux services préfectoraux. Il est également demandé la nationalité française ou d'un pays membre de l'Union Européenne, l'absence de révocation de la fonction publique et l'acceptation formalisée du contrat de travail dans lequel figurent les sujétions du travail en milieu pénitentiaire.

- **La formation**

Outre la formation OPTIM prévue pour tout intervenant régulier en établissement pénitentiaire et analysée *supra,* les contrats passés par l'administration pénitentiaire comprennent une obligation de formation, par l'administration pénitentiaire, des personnels du cocontractant[88]. Dans la pratique, cette formation est diversement suivie et son contenu même peut varier d'un établissement à l'autre (voir supra).

[84] Par exemple la restauration, l'hôtellerie-blanchisserie, la cantine, la maintenance, le nettoyage des locaux et le transport. Concernant les fonctions d'appui à la mission de réinsertion, le privé peut être chargé du travail pénitentiaire et de la formation professionnelle des personnes détenues.

[85] Sur les 41 décisions de justice collectées par l'AFA entre 2021 et 2023 pour des faits de corruption, seules 2 identifient l'implication de personnels de gestion déléguée :
- condamnation pour corruption passive d'un contremaître d'un atelier pénitentiaire et salarié d'une société prestataire de la DAP par le TJ d'Avignon le 06/09/2021 ;
- condamnation d'un salarié du concessionnaire de l'atelier de la maison d'arrêt pour femme (société ALS) pour corruption passive par le TJ de Créteil le 7 février 2022.

[86] Natinf 21746. Source : service statistique du Ministère de la Justice.

[87] A titre d'exemple, note du 31 août 2022 du DISP Marseille concernant la procédure d'habilitation des personnels du gestionnaire délégué.

[88] Cf. Circulaire du 17 janvier 2022 a été publiée par l'administration pénitentiaire sur le sujet.

- **Les obligations anticorruption s'appliquant à certains prestataires de la DAP**

Les contrats de gestion déléguée comportent plusieurs stipulations relatives aux règles applicables par le titulaire et son personnel au sein des établissements :

- « *Les personnels du Titulaire et de ses sous-traitants s'engagent à respecter le* ***règlement intérieur de l'Etablissement*** *et le* ***code de déontologie*** *de l'Administration pénitentiaire, ainsi que toute note de service émise par le Chef d'Etablissement, par la DISP ou par la DAP* » ;

- Sur le règlement intérieur de l'établissement : « *Préalablement à son entrée en vigueur ou à sa modification,* ***le règlement intérieur est porté à la connaissance du Titulaire*** *afin de lui permettre de faire connaître les incidences éventuelles qui en découlent pour la gestion des Prestations qui lui sont confiées. Le Titulaire s'engage à faire respecter les stipulations du règlement intérieur à ses préposés ou à toute personne agissant sous sa responsabilité* ».

Les entreprises prestataires de la DAP dont le chiffre d'affaires annuel s'élève à plus de 100M€ et employant plus de 500 salariés ou relevant d'un groupe dépassant ces seuils dont le siège est implanté en France ont l'obligation de mettre en place un dispositif anticorruption sous peine de sanction administrative[89]. **Les contrôles réalisés par l'AFA des dispositifs anticorruption de certaines de ces entreprises ne montrent pas à ce stade une prise en compte satisfaisante du risque de corruption par les principaux acteurs de la gestion déléguée**.

- **Des clauses spécifiques anticorruption dans les contrats**

L'AFA n'a pas noté de clause spécifique anticorruption dans les contrats passés par la DAP avec ses prestataires intervenant en milieu fermé. L'AFA recommande que l'insertion de telles clauses soit étudiée afin de stimuler la mise en place de mécanismes anticorruption ambitieux pour les prestataires de la DAP, notamment au regard du risque exposé supra. La DAP pourrait le cas échéant prendre l'attache de la DAJ de Bercy, référente en matière de marchés publics, afin de déterminer dans quelle mesure des clauses contraignantes peuvent être prévues et le cas échéant insérées dans les contrats en cours.

A titre d'exemple, l'AFA considère que les clauses suivantes pourraient utilement être étudiées :

- Obligation pour le titulaire de disposer de son propre code de conduite anticorruption et de s'assurer de sa prise de connaissance par son personnel ;

- Obligation pour le titulaire de s'assurer à son niveau que ses personnels sont formés (transformation du rôle de l'administration pénitentiaire en la matière : du FAIRE au CONTRÔLER) ;

- Mentionner explicitement le devoir d'information qu'a le titulaire auprès de l'administration lorsqu'il a connaissance de la commission d'infractions de ses personnels affectés en établissement pénitentiaire ;

- Mise en place d'un système de pénalités intégrant ces items.

[89] Article de la loi dite SAPIN II.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lexique

Centre de détention (CD) : établissement accueillant les condamnés à plus de deux ans considérés comme présentant les perspectives de réinsertion les meilleures. A ce titre, les CD ont un régime de détention principalement orienté vers la resocialisation des détenus.

Centre pénitentiaire (CP) : établissement mixte qui comprend au moins deux quartiers à régimes de détention différents (maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale et/ou semi-liberté, peines aménagées).

Centre pour peines aménagées (CPA) : établissement accueillant des condamnés bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement extérieur ainsi que des condamnés dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à 2 ans.

Centre de semi-liberté (CSL) : établissement accueillant des condamnés admis au régime de la semi-liberté ou du placement extérieur.

Compte-rendu d'incident (CRI) : document rédigé lorsque qu'un personnel pénitentiaire constate que le comportement d'un détenu est susceptible de constituer une faute disciplinaire et déclenchant la procédure disciplinaire.

Compte-rendu professionnel (CRP) : écrit rédigé, spontanément par un agent, ou à la demande de sa hiérarchie, afin de l'informer d'un évènement ou d'un incident qui vient d'avoir lieu en complément ou non d'un CRI ; du comportement d'une personne détenue qui mérite d'être signalé ; de l'accomplissement d'un acte professionnel spécifique ; de propositions.

Condamné : personne détenue dans un établissement pénitentiaire en vertu d'une condamnation judiciaire définitive.

Corruption : vise le comportement par lequel sont sollicités, acceptés, reçus des offres, promesses, dons ou présents proposés à des fins d'accomplissement ou d'abstention d'un acte, d'obtention de faveurs ou d'avantages particulier. Les agissements du corrupteur *(corruption active)* et ceux du corrompu *(corruption passive)* peuvent être poursuivis et jugés séparément et la répression de l'un n'est nullement subordonnée à la sanction de l'autre.

Détention provisoire : incarcération de l'auteur d'une infraction soit au cours de l'instruction après sa mise en examen, soit dans l'attente de son jugement.

Directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) : services déconcentrés à l'échelle interrégionale de l'administration pénitentiaire française (neuf en France métropolitaine, et une pour l'outre-mer).

Durée moyenne de détention : rapport du nombre moyen de détenus présents au nombre d'incarcérations sur une année donnée.

Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) : établissement public administratif rattaché à la direction de l'administration pénitentiaire assurant la formation initiale pour tous les personnels pénitentiaires (personnels de surveillance, de direction, d'insertion et de probation, personnels administratifs et techniques), la formation continue, la formation d'adaptation à la prise de fonction et la formation des différents « spécialistes » (formateurs et responsables de formation, moniteurs de sport, ERIS, ...).

Écrou : acte par lequel est établie la prise en charge par l'administration pénitentiaire des personnes placées en détention provisoire ou condamnées à une peine privative de liberté. Par cet acte, le chef d'établissement atteste de la remise de la personne. La levée d'écrou constate la fin de cette prise en charge.

Equipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP) : équipe assurant la sécurisation intérieure et périmétrique des établissements pénitentiaires, réalisant des extractions médicales et procédant, pour les courtes distances, à des extractions judiciaires, des transferts et translations judiciaires ainsi que des sorties sous escorte.

Equipes régionales d'intervention et de sécurité (ÉRIS) : constituées de personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire spécialement recrutés et formés pour faire face aux situations de crise.

Établissement à gestion déléguée : groupement privé assurant la gestion courante (hôtellerie-restauration, nettoyage, maintenance, espaces verts, transport) et certaines fonctions liées à la prise en charge des personnes placées sous-main de justice (travail, formation professionnelle…) au sein d'établissement pénitentiaire.

Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) : établissement accueillant les jeunes de 13 à 18 ans.

Gestion Nationale des personnes Écrouées pour le Suivi Individualisé et la Sécurité (Genesis) : application informatique destinée à gérer trois domaines au sein des établissements pénitentiaires : assurer le suivi de la situation pénale de la personne détenue en application des décisions de justice et la préparation des dossiers d'aménagement de peine ; gérer le suivi de la vie en détention des personnes détenues : activités, parloirs, mouvements, procédures disciplinaires, etc. ; couvrir l'ensemble des fonctions de gestion financière relative à la personne détenue durant son incarcération.

Maison centrale : établissement accueillant des condamnés à plus de deux ans considérés comme les plus difficiles.

Maison d'arrêt : établissement accueillant des prévenus et des condamnés dont la peine ou le reliquat de peine n'excède pas deux ans.

Milieu fermé : ensemble des établissements pénitentiaires où les personnes sont détenues (qu'elles soient condamnées ou prévenues) : maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales, centres pénitentiaires, centres de semi-liberté.

Milieu ouvert : ensemble des SPIP et antennes qui assurent le suivi et le contrôle des personnes condamnées à des mesures alternatives à l'incarcération. Les personnes faisant l'objet de ces mesures sont placées sous contrôle du juge de l'application des peines et suivies à sa demande par des services pénitentiaires d'insertion et de probation, soit dès le jugement (contrôle judiciaire), lors du jugement (sursis avec mise à l'épreuve) ou suite aux modalités d'exécution de la peine d'emprisonnement (semi-liberté…).

Mission de contrôle interne (MCI) : mission de la direction de l'administration pénitentiaire contrôlant et évaluant le fonctionnement et la performance des services déconcentrés et de l'école nationale d'administration pénitentiaire. Elle veille à la maîtrise des risques susceptibles d'affecter leurs missions, objectifs et activités opérationnelles.

NATINF : nomenclature des natures d'infraction (NATure d'INFraction) est définie par le ministère de la Justice. Elle est utilisée notamment pour enregistrer une procédure, assurer le suivi statistique, etc.

Personnes placées sous main de justice (PPSMJ) : personnes qui, à la suite d'une décision, sont incarcérées ou font l'objet d'une peine alternative à l'incarcération ou de mesures d'aménagement de peine.

Placement sous surveillance électronique (PSE) et placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) : mesure d'aménagement de peine. La personne condamnée peut ainsi rester à son domicile et travailler. Elle porte un bracelet à la cheville ou au poignet permettant de contrôler les horaires de ses déplacements. Le PSEM permet de localiser à tout moment la personne concernée grâce à un système de suivi par satellite (GPS).

Population carcérale : population comprenant l'ensemble des individus, prévenus et condamnés, détenus dans les établissements pénitentiaires ou sous contrôle de l'administration pénitentiaire par l'intermédiaire du bracelet électronique.

Prévenu : personne détenue dans un établissement pénitentiaire qui n'a pas encore été jugée ou dont la condamnation n'est pas définitive.

Probation : modalité d'exécution d'une sanction pénale, en milieu ouvert, comportant des mesures de surveillance et d'assistance. Les personnels d'insertion et de probation sont chargés du suivi des personnes auxquelles ces mesures s'appliquent.

Semi-liberté : modalité d'exécution d'une peine permettant à un condamné d'exercer, hors d'un établissement pénitentiaire, une activité professionnelle, de suivre un enseignement ou une formation, de bénéficier d'un traitement médical ou de s'investir dans tout autre projet d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive. Le condamné doit rejoindre le centre de semi-liberté à l'issue de ces activités.

Service de l'emploi pénitentiaire (SEP) : service chargé d'organiser la production de biens et de services par des détenus et d'en assurer la commercialisation, d'assurer la gestion et l'aide au développement d'activités de travail et de formation particulièrement dans les établissements pour peine, de gérer la régie industrielle des établissements pénitentiaires.

Service général : emplois occupés par des détenus dans les établissements au service de la maintenance, de la restauration et de l'hôtellerie, de l'entretien des espaces verts, du nettoyage, de la tenue des bibliothèques ou en qualité de coiffeur.

Service médico-psychologique régional (SMPR) : service de psychiatrie implanté en milieu pénitentiaire ayant une vocation régionale et comprenant une unité d'hospitalisation, offrant des soins diversifiés incluant l'hospitalisation volontaire.

Service national de renseignement pénitentiaire (SNRP) : service veillant à prévenir les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et à la sécurité des établissements pénitentiaires et des personnels (la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, la criminalité et la délinquance organisées, les mouvances extrêmes violentes, les évasions). Il recueille, valide, croise et analyse des données issues de sources multiples et hétérogènes afin de produire du renseignement au profit de l'administration pénitentiaire, des services partenaires et en appui des décisions politiques de sécurité publique.

Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) : service à compétence départementale intervenant à la fois en milieu ouvert et en milieu fermé, auprès des personnes incarcérées (prévenues ou condamnées) et sur saisine des autorités judiciaires pour les mesures alternatives aux poursuites, pré-sentencielles et post-sentencielles. La mission essentielle du SPIP est la prévention de la récidive à travers l'aide à la décision judiciaire et l'individualisation des peines ; la lutte contre la désocialisation ; la (ré)insertion des personnes placées sous-main de justice ; et le suivi et le contrôle de leurs obligations.

Taux de détention : rapport du nombre de détenus au nombre d'habitants d'un pays à une date donnée.

Travail d'intérêt général (TIG) : peine alternative à l'incarcération, adoptée en 1983, requérant la volonté du condamné pour être exécutée. Il s'agit d'un travail non rémunéré d'une durée de 20 à 400 heures maximum, au profit d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'une association.

Unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) : unité implantée en milieu hospitalier, permettant une prise en charge psychiatrique des personnes détenues atteintes de troubles mentaux nécessitant une hospitalisation avec et sans consentement.

Unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) : unité implantée dans un CHU, accueillant des personnes détenues prises en charge conjointement par des personnels pénitentiaires et des personnels hospitaliers.

Unité sanitaire en milieu pénitentiaire (US) : structure de soins hospitalière, implantée en milieu pénitentiaire, pour effectuer une prise en charge somatique et psychiatrique des personnes détenue.

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Direction

- Directeur de l'administration pénitentiaire
- Directeur adjoint de l'administration pénitentiaire

Mission contrôle interne

- Cheffe de la mission contrôle interne
- Secrétaire général de la mission contrôle interne
- Adjoint à la cheffe de la mission contrôle interne
- Adjoint à la cheffe de la mission contrôle interne
- Magistrate contrôleuse
- Déontologue

Sous-direction de la sécurité pénitentiaire

- Sous-directeur de la sécurité pénitentiaire

Sous-direction de l'expertise

- Sous-directeur de l'expertise

Sous-direction des ressources humaines

- Sous-directeur des ressources humaines
- Adjoint au sous-directeur des ressources humaines

Service national de renseignement pénitentiaire

- Cheffe de service
- Adjointe à la cheffe de service

Ecole nationale d'administration pénitentiaire

- Directrice
- Référente déontologie

Organisations syndicales

- CGT-Pénitentiaire
- FO-Justice
- UFAP
- SPS

DISP DE RENNES

- Adjoint au directeur interrégional des services pénitentiaires de Rennes
- Cheffe de l'unité du recrutement, de la formation et des qualifications (URQF), DRHRS / SG de la DISP de Rennes
- Cheffe de l'unité de suivi des gestions déléguées (USGD), DBF / SG de la DISP de Rennes

DISP DE MARSEILLE

- Directeur interrégional des services pénitentiaires de Marseille
- Adjoint du directeur interrégional

DISP DE BORDEAUX

- Directeur interrégional des services pénitentiaires de Bordeaux
- Secrétaire général de la DISP
- Adjointe au DRH

MAISON D'ARRET DE BAYONNE

- Cheffe d'établissement
- Adjointe à la cheffe d'établissement
- Cheffe de détention
- Adjoint à la cheffe de détention
- Officier de détention
- 2 majors – premiers surveillants
- 3 surveillants
- Régisseuse
- Chargé de ressources humaines
- Chargé de greffe
- Correspondant local systèmes d'information

CENTRE DE DETENTION D'ARGENTAN

- Chef d'établissement
- Représentants des organisations syndicales du centre de détention d'Argentan **(**UFAP-UNSA, FO, SPS)
- Gradé de détention, premier surveillant pénitentiaire
- Responsable du quartier d'isolement (QI) et du quartier disciplinaire (QD) Adjoint de la responsable du bâtiment C
- Responsable Activité Travail Formation
- Responsable du bâtiment C, référente labellisation (processus QI et QD)
- Référente déontologie, responsable des bâtiments D et E
- Responsable du greffe pénitentiaire
- Responsable du bureau gestion de détention (BGD)
- Chargé du suivi de la gestion déléguée
- Responsable infra-sécurité
- Directrice de détention et politiques partenariales
- Responsable du quartier arrivants (QA) et du quartier sortants (QS), référent labellisation
- Gradé de détention
- Assistante de direction
- Responsable du service des agents
- Technicien du service informatique, CLSI
- Responsable de la régie des comptes nominatifs
- Formateur des personnels
- Chef de détention
- 2 agents du greffe pénitentiaire
- 2 agents du BGD
- 1 agent surveillante du quartier socio-éducatif (QSE),
- 1 agent surveillant affecté à la porte d'entrée principale (PEP)

CENTRE PENITENTIAIRE D'AIX-LUYNES

- Cheffe d'établissement
- Adjointe à la cheffe d'établissement (jusqu'en février 2025)
- Adjointe à la cheffe d'établissement (à compter de mars 2025)
- Directeur du centre national d'évaluation (CNE)
- Directeur de détention Aix 1
- Chef de détention Aix 1
- Directrice de détention Aix 2
- Chef de détention Aix 2
- Directrice des quartiers spécialisés
- Directrice des ressources humaines
- Directrice du service des affaires financières
- Directrice activités travail formation (ATF)
- Attaché gestion déléguée
- Attaché au greffe
- Responsable sécurité infrastructure
- Officier ATF / QSE /PIPR
- Responsable économat
- Responsable compte nominatif
- Responsable BLIGE / Parloirs
- Responsable du pôle formation et un responsable de formation
- Gradé équipe locale de sécurité pénitentiaire (ELSP)
- Aix 2 : 1 chef de poste, 1 gradé QPR, 1 agent surveillant MA4, 1 agent surveillant équipe
- Aix 1 : 1 gradé parloir, 1 gradé QM, 1 agent surveillant QI,
- 2 agents du vaguemestre
- 2 agents du greffe
- 1 moniteur de sport
- 3 représentants des personnels
- Gestion déléguée : 3 responsables côté entreprises
- Unité sanitaire : 2 médecins coordonnateurs
- Délégué local du renseignement pénitentiaire

CENTRE PÉNITENTIAIRE DE MONT-DE-MARSAN

- Cheffe d'établissement
- Adjointe à la cheffe d'établissement
- Directeur budget/gestion déléguée
- 3 Officiers
- Directeur adjoint
- Officier
- Directrice des ressources humaines
- Cheffe de détention
- Responsable de la formation
- 2 agents du greffe
- 5 surveillants
- Gestion déléguée : 1 technicien d'une entreprise
- Unité sanitaire : infirmière

AUTRES

PRÉFECTURES

- Préfet de l'Orne
- Sous-préfet d'Aix-en-Provence
- Sous-préfet de Bayonne

PARQUETS

- Procureur de la République, près le tribunal judiciaire d'Argentan
- Procureur général, près la cour d'appel d'Aix-en-Provence et procureur de la République d'Aix-en-Provence
- Procureur près le tribunal judiciaire de Bayonne
- Vice-procureure de la République placée auprès du procureur général près la cour d'appel de Pau, Tribunal judiciaire de Bayonne, en charge de l'exécution des peines

Annexe n° 3 : Parangonnage international

La lettre de mission du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, missionnant l'AFA, spécifiait explicitement que le présent rapport devait s'appuyer sur un parangonnage international.

Pour ce faire, l'AFA a identifié différentes pratiques de détection et lutte contre la corruption dans les établissements pénitentiaires, plus particulièrement au Royaume-Uni et en Italie, et s'est également appuyée sur les réponses apportées par certains pays à un questionnaire transmis par l'ENAP.

Cette annexe a pour objet de synthétiser les différentes réponses au phénomène corruptif dans les établissements pénitentiaires afin d'identifier des mesures qui pourraient utilement être déployées en France. Cette annexe ne saurait prétendre à l'exhaustivité.

Royaume-Uni

CONTEXTE GENERAL

Le plan stratégique 2017-2022 de lutte contre la corruption

La première des six priorités de ce plan visait à lutter contre les risques de corruption interne dans les secteurs à haut risque dont les prisons. S'agissant des prisons, l'objectif était de développer une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption en prison et dans les services de probation en Angleterre et au Pays de Galles en améliorant :

- la formation au sein de la direction de l'administration pénitentiaire britannique (Her Majesty's prison and probation service-HMMPS),
- le partage de renseignement entre le HMPPS et les forces de police pour identifier les corrupteurs au sein de la prison et y apporter une réponse,
- les méthodes d'identification et de lutte contre les activités de corruption du personnel et des autres délinquants impliqués dans cette entreprise de corruption.

Ces objectifs sont applicables aux catégories suivantes :

- Personnel directement employé par le HMPPS,
- Personnel employé dans les services pénitentiaires, de probation et services connexes sous contrat,
- Personnes qui ne sont pas directement employées par le HMPPS mais qui fournissent des services pénitentiaires et de probation essentiels ou auxiliaires, y compris (mais sans s'y limiter) :
    - entrepreneurs généraux (par exemple, restauration, professionnels de santé, éducation, emploi, maintenance) ;
    - consultants ;
    - personnel intérimaire ;
    - travailleurs saisonniers ;
    - bénévoles et travailleurs caritatifs.

Un nouveau plan stratégique est actuellement en cours.

Le Security Investment Programme

Le programme d'investissement dans la sécurité (Security Investment programme ou SIP) est un projet d'investissement de 100 millions de livres annoncé en août 2019 pour réduire la criminalité en prison.

Elle poursuit quatre objectifs majeurs :

- réduire l'introduction d'objets illicites dans les établissements pénitentiaires via l'entrée (accueil des visiteurs), la réception (arrivée des détenus) ou le courrier ;
- stopper le fonctionnement des téléphones portables, détecter et retirer les dispositifs ;

- renforcer la résilience du personnel face à la corruption et équiper le personnel pour se défendre contre les efforts pour subvertir le régime de sécurité ;
- augmenter les actions ciblées contre la grande criminalité organisée et le personnel corrompu pour empêcher les projets criminels.

Une évaluation a été commandée par le ministère de la justice et publiée en septembre 2024[90].

MESURES DEPLOYEES

Organisation de l'anti-corruption en détention

En mai 2019, a été installée une unité de lutte contre la corruption au sein des prisons et du service de probation en Angleterre et au Pays-de Galles. Composée de 29 personnes (dont des analystes du renseignement), cette unité se compose d'une unité nationale et de 5 unités régionales.

Du personnel doit être nommé localement, qu'il s'agisse des services pénitentiaires, de probation ou d'escorte et de garde à vue, pour diriger les activités de lutte contre la corruption[91]. Les ressources locales seront soutenues au niveau régional par l'une des équipes régionales de l'UCC et par l'UCC nationale. Les gouverneurs et les directeurs doivent nommer un responsable local de la lutte contre la corruption (RCLC) et un responsable local adjoint (RCL-AD) qui serviront de point de contact et de responsable pour les questions liées à la corruption. Le rôle du RCLC doit être celui de sous-gouverneur dans les prisons hors LTHSE. Dans les prisons de haute sécurité, un agent de niveau 7 dédié assumera cette fonction. Dans les prisons de longue durée de la LTHSE, le RCLC sera le chef de la sécurité.

Mention du risque corruptif dans les logiciels de gestion de la détention

Deux indications de corruption peuvent être inscrits dans des logiciels : P-Nomis (Système national d'information sur la gestion des délinquants pénitentiaires) et nDelius (Rapports de surveillance et de justice). La mention « corrupteur » permet d'alerter le personnel du risque que représentent les personnes condamnées pour corruption. Une mention « corrupteur potentiel » n'apparait que si le responsable local de la lutte contre la corruption le juge approprié après évaluation formelle.

Gestion des conflits d'intérêts

La stratégie antifraude (PSO 1310) gère les conflits d'intérêts liés aux intérêts monétaires/financiers[92]. Cette stratégie la documentation des cadeaux et des marques d'hospitalité dans un registre distinct, conformément à la PSO 1310. Les LCCM doivent tenir un registre des conflits d'intérêts pour leur personnel et le consulter régulièrement. Le formulaire de conflit d'intérêts se trouve dans le manuel de l'UCC et sur la page intranet de l'UCC. Il s'agit d'un document standardisé produit par l'UCC et ne doit pas être modifié par les prisons ou les unités de détention provisoire. Voici une liste non exhaustive d'exemples de conflits d'intérêts et de facteurs de vie susceptibles d'avoir un impact sur la résilience, et que le personnel serait donc tenu de signaler :

- intérêts commerciaux (y compris un emploi secondaire) ;
- difficultés financières graves ;
- condamnations pénales/avertissements/enquêtes policières ;
- toute relation personnelle ou familiale susceptible de compromettre ou d'être perçue comme compromettant l'exercice de ses fonctions (par exemple, s'ils connaissent ou ont connu un délinquant en dehors du travail par l'intermédiaire d'amis, de membres de leur famille ou d'un emploi précédent) ;

[90] https://www.gov.uk/government/publications/security-investment-programme-evaluation

[91] Les directeurs et les responsables de la sécurité devraient tenir compte de la fréquence, du calendrier et de l'équilibre entre les fouilles de routine, aléatoires et menées par des renseignements sur le personnel dans le cadre de la stratégie de fouille locale.

[92] https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fa2e3b1d3bf7f03a40fe588/PSO_1310_anti_fraud_strategy.pdf

- toute autre circonstance familiale ou personnelle pouvant avoir un impact sur l'environnement de travail.

Sensibilisation par une campagne d'affichage à destination des agents

Création d'une série d'affiches anti-corruption à destination du personnel, à publier pour le lancement du nouveau groupe de travail spécialisé dans la lutte contre la corruption du personnel dans les prisons et les services de probation (Counter Corruption Unit). Ces affiches devaient remplacer une série de communications obsolètes. Les affiches finales abordaient quatre aspects différents de la corruption, répandus dans le système :

- Incitation du personnel à signaler tout comportement menaçant envers le personnel ou les détenus ;
- Effets secondaires des actes de corruption ;
- Rappel de la prudence au moment et à l'endroit où il partage des informations personnelles ;
- Incitation du personnel à avouer tout acte de corruption.



ITALIE

La loi n° 190/2012 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption et les activités illégales dans l'administration publique prévoit la rédaction d'un code d'éthique dans chaque administration[93] et crée la fonction de responsable anti-corruption, nommé parmi les dirigeants des administrations pour une durée déterminée, chargée des missions suivantes[94] :

- élaboration d'un projet de plan triennal anticorruption, qui doit être adopté tous les ans par chaque administration au 31 janvier pour identifier, analyser et estimer les risques spécifiques de corruption dans l'administration et indiquer les mesures préventives appropriées[95] ;
- vérification de la mise en œuvre effective de ce plan et son efficacité, et proposition de modifications si des améliorations s'avéraient nécessaires ;
- sensibilisation des agents occupant des postes particulièrement exposés aux risques de corruption (typiquement, le secteur des marchés publics) afin notamment de leur faire suivre des formations sur l'éthique et la légalité.

La loi introduit également pour la première fois un régime de protection pour les fonctionnaires lanceurs d'alerte, ainsi qu'un renforcement des obligations de publicité, de transparence et de diffusion des informations de la part des administrations publiques[96].

L'administration pénitentiaire a effectué une cartographie identifiant des risques par secteur, processus, classés par probabilité et impact et avec des mesures de prévention.

L'administration pénitentiaire effectue un envoi annuel d'un questionnaire anonyme sur une plateforme internet et directement à l'adresse électronique d'un échantillon représentatif d'agents pénitentiaires, dans le but de recueillir des informations impartiales et réalistes sur la perception qu'ont les agents pénitentiaires de leur travail, de la probité, des risques et sur leur bien-être individuel au travail (à titre d'illustration des questions sur les activités administratives des cadres supérieurs, la connaissance des initiatives visant à protéger les agents, la sensibilisation dans le domaine de la transparence et de la lutte contre la corruption). Les réponses anonymes sont récoltées et permettent des mesures correctives en matière de formation anticorruption et un contrôle du fonctionnement de l'environnement de travail.

Au sein de l'administration pénitentiaire, des mesures générales sont adoptées, notamment en termes de[97] :

- **Contrôle** : contrôles périodiques du personnel y compris par l'utilisation de chiens renifleurs à hauteur de 10 % des établissements pénitentiaires dans chaque région par an ;
- **Transparence** : l'administration pénitentiaire publie des données relatives à la distribution des primes aux agents pénitentiaires, les comptes des établissements pénitentiaires et le patrimoine immobilier de ces établissements.
- **Rotation des équipes** : des dispositions ont été introduites concernant la rotation, tant fonctionnelle – au sein des différents services – qu'entre les différents services, laissant à chaque directeur le soin d'indiquer quand et comment la rotation doit avoir lieu sur la base des besoins spécifiques du secteur ; la rotation concerne également des postes de directeur dont le mandat est de 3 à 5 ans maximum sur le poste ;
- **Prévention des conflits d'intérêts dans les relations avec le secteur privé** : les directeurs sont soumis à une vérification de leur casier mais aussi à une vérification de conflit d'intérêts : leur *codice fiscale* (numéro d'identification) est vérifié afin de voir s'ils ne sont pas liés à une entreprise privée ;

[93] https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/codice_di_comportamento_del_personale
[94] Loi n° 190/2012 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption et les activités illégales dans l'administration publique
[95] Piano triennale di prevenzione della corruzione.
[96] loi n° 190/2012 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption et les activités illégales dans l'administration publique
[97] Ministerio della Giustizia, Rischi corruttivi e trasparenza – sottosezione PIAO Contributi del Dipartimento e dei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziari.

- Sensibilisation des personnels : par le biais de réunions de service et de réunions spécifiques sur le sujet pouvant impliquer le personnel des différents secteurs ainsi que des activités de formation et sensibiliser le personnel à la culture anticorruption[98].

Enfin, le régime carcéral de l'article 41 bis du code pénitentiaire italien, connu sous les termes de « *carcere duro* » (« prison dure ») s'applique de manière dérogatoire, sur décision du ministère de la Justice, à des prisonniers poursuivis ou condamnés pour des crimes graves, en lien avec la mafia dans la très grande majorité des cas. Les surveillants qui travaillent dans ces quartiers sont membres d'un groupe spécial de la police pénitentiaire. La police pénitentiaire a la particularité de disposer de pouvoirs de police judiciaire afin de conduire les investigations relatives aux infractions commises en détention, liées à la détention ainsi que les affaires de compromission. Elle assure au titre de la surveillance les opérations de brouillage et de surveillance par drones des établissements.

AUTRES PRATIQUES INTERNATIONALES REMARQUABLES

CODE DE CONDUITE

AUSTRALIE
Un système électronique pour gérer les déclarations de liens d'intérêts des personnes détenues et du personnel pénitentiaire a été déployé[99].

ESPAGNE
La prévention de la corruption est intégrée dans le code de déontologie[100].

SENSIBILISATION ET FORMATION

AUSTRALIE
Des formations régulières au risque de corruption visant les personnes détenues ainsi que les membres de leur famille et affiliés sont organisées. De même, des formations sont dispensées sur les données des détenus pouvant être communiquées et sur les outils informatiques[101].

AUTRICHE
Un test en ligne relatif à la règlementation sur la lutte contre la corruption est réalisé par les personnels de surveillance. Sont notamment abordés les thèmes d'acceptation de cadeaux, d'invitation, d'activité professionnelle secondaire[102].

ESPAGNE
Les agents suivent des sessions pratiques sur la gestion des conflits d'intérêts et des influences externes[103].

HONGRIE
Des présentations sont régulièrement faites lors de la formation interne annuelle des instituts pénitentiaires au cours de laquelle des « livrets » sont distribués au personnel. Le personnel est également sensibilisé via des formations en ligne sur la lutte contre la corruption et la prévention de la corruption[104].

---

[98] Ministerio della Giustizia, Rischi corruttivi e trasparenza – sottosezione PIAO Contributi del Dipartimento e dei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziari
[99] Special-report-on-corrections, IBAC Opérations Rous, Caparra, Nisidia and Molara, june-2021, IBAC Independant broad based anti-corruption commission, Australie
[100] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP
[101] Special-report-on-corrections, IBAC Opérations Rous, Caparra, Nisidia and Molara, june-2021, IBAC Independant broad based anti-corruption commission, Australie.
[102] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP
[103] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.
[104] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.

Afin d'améliorer la pérennité du personnel, un mentor désigné accompagne les nouvelles recrues. Seuls les membres du personnel ayant un niveau élevé d'expériences, des compétences professionnelles et humaines exemplaires, qui maitrisent parfaitement les connaissances du service et sont capables de les appliquer dans l'exercice pratique de leurs fonctions peuvent être des mentors.

LITUANIE
Les méthodes de formations comprennent notamment des cours théoriques, des travaux de groupe, l'analyse de cas, les discussions structurées, les feedbacks. Le passé leur a appris que l'approche la plus efficace est l'analyse de scénarios réels, qui aide le personnel à identifier et gérer efficacement les situations à risque[105].

ROUMANIE
Le personnel pénitentiaire a un accès permanent à la plateforme d'apprentissage en ligne qui comprend des cours sur l'intégrité et la prévention de la corruption (intégrité et prévention, donneur d'alerte, pantouflage)[106].

SUEDE
Une campagne d'information est dédiée à la manière de réagir au risque corruptif (la menace posée par les *insiders* : employés manipulés ou influencés par des acteurs externes hostiles et entrés spécifiquement pour faciliter les échanges délictueux avec l'extérieur dans le but d'obtenir des informations et d'exercer une influence)[107]. Une formation relative aux responsabilités éthiques et professionnelles dédiée doit être suivie chaque année en ligne[108].

ALERTE

ARMENIE
Un système de signalement électronique anonyme avec une plateforme électronique permet aux agents de signaler toute suspicion[109].

AUSTRALIE
Une importante communication autour du dispositif de signalement confidentiel est déployée y compris par le management[110]. Il existe une obligation pour les surveillants de faire un signalement. En cas d'absence de signalements, les surveillants peuvent être condamnés à payer une amende. Des unités dédiées au sein des services de police pour lutter contre la corruption dans les établissements pénitentiaires ont été créés[111].

ESPAGNE
L'unité d'inspection mène des visites inopinées visant la prévention de la corruption. Cela se traduit notamment par des entretiens avec les détenus et la réception de plaintes (chaque année plus de 450 entretiens avec les détenus)[112].

LITUANIE
Mise en place d'une ligne téléphonique de confiance pour signaler les problèmes[113].

ROUMANIE

[105] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP
[106] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.
[107] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.
[108] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.
[109] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.
[110] Special-report-on-corrections, IBAC Opérations Rous, Caparra, Nisidia and Molara, june-2021, IBAC Independant broad based anti-corruption commission, Australie
[111] Special-report-on-corrections, IBAC Opérations Rous, Caparra, Nisidia and Molara, june-2021, IBAC Independant broad based anti-corruption commission, Australie.
[112] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.
[113] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.

Des analyses a posteriori des incidents liés à l'intégrité sont réalisées[114].

SUEDE
Les agents peuvent signaler des comportements suspects via un dispositif de lanceurs d'alerte[115].

REGIME DISCIPLINAIRE

AUSTRALIE
Les établissements doivent rapidement rédiger les rapports d'incidents et collecter les preuves[116]. Il existe également un suivi, en matière de ressources humaines, des personnels ayant fait l'objet d'allégations récurrentes[117].

SUEDE
Si la corruption est confirmée, les sanctions disciplinaires appliquées vont de la réduction de salaire ou de l'avertissement au licenciement[118].

AUTRES MESURES

AUSTRALIE
Les procédures de fouille et de contrôles des personnels sont régulièrement révisées. Les casiers du personnel sont installés avant les points de contrôle de sécurité. Des chiens détecteurs de drogue sont utilisés pour fouiller le personnel pénitentiaire[119]. Le dépistage de consommations d'alcool et de drogue du personnel pénitentiaire est réalisé de manière aléatoire[120].

BELGIQUE
Les détenus peuvent consulter leur dossier auprès du greffe de l'instruction en version numérique via un accès personnel et sécurisé. Les détenus ont accès à leur dossier depuis la prison, ce qui diminue les coûts en termes de déplacement et de sécurisation et réduit les risques (évasions, corruption, etc.)[121].

LITUANIE
L'administration pénitentiaire lituanienne a mis en place une unité anti-corruption pour piloter la prévention de la corruption et enquêter sur tout comportement inapproprié ou délit lié à la corruption. L'unité peut réaliser des entretiens préventifs pour répondre aux menaces internes et externes, protéger les employés des influences illégales et les mettre en garde contre les actions corrompues ou illégales[122].

SUEDE
Certains établissements ont mis en place un système de contrôle à l'entrée des établissements destinés à l'ensemble des personnes entrant dans l'établissement y compris aux membres du personnel[123].

---

[114] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.
[115] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.
[116] Special-report-on-corrections, IBAC Opérations Rous, Caparra, Nisidia and Molara, june-2021, IBAC Independant broad based anti-corruption commission, Australie.
[117] Special-report-on-corrections, IBAC Opérations Rous, Caparra, Nisidia and Molara, june-2021, IBAC Independant broad based anti-corruption commission, Australie.
[118] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.
[119] Special-report-on-corrections, IBAC Opérations Rous, Caparra, Nisidia and Molara, june-2021, IBAC Independant broad based anti-corruption commission, Australie.
[120] Special-report-on-corrections, IBAC Opérations Rous, Caparra, Nisidia and Molara, june-2021, IBAC Independant broad based anti-corruption commission, Australie
[121] https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/communiques_de_presse/les_dossiers_penaux_plus_facilement_accessibles_pour_les_detenus_et
[122] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.
[123] Etude comparative sur la lutte contre la corruption en Europe, janvier 2025, ENAP.

Annexe n° 4 : L'exemple d'un engagement réussi de l'administration pénitentiaire : la stratégie nationale de lutte et de prévention des violences

Face à l'augmentation des violences tant en milieu pénitentiaire qu'en milieu ouvert, l'administration pénitentiaire a décidé d'agir sur les pratiques quotidiennes pour combattre ce phénomène. Son action s'est d'abord manifestée par une charte ministérielle de prévention des phénomènes de violence en novembre 2021 et s'est ensuite déclinée dans un plan national de lutte contre les violences (PNLV) comportant cent mesures concrètes destinées à endiguer toutes les formes de violences (verbales, physiques, matérielles, institutionnelles…). Ce plan, mis en œuvre à partir du début de l'année 2023, érige la lutte contre les violences au rang d'objectif national prioritaire et se déploie autour de quatre axes que sont :

- l'approfondissement de la connaissance et de la compréhension du phénomène des violences ;
- l'adoption d'une stratégie globale de lutte contre les violences en milieu fermé et en milieu ouvert ;
- la définition et le renforcement des mesures spécifiques au milieu fermé et au milieu ouvert ;
- l'institutionnalisation de la lutte contre les violences dans l'administration pénitentiaire.

En premier lieu, nombre des actions de ce plan comportent des similitudes avec les actions déclinées, ou susceptibles de l'être, dans le plan d'actions national « Déontologie » de la DAP ainsi que dans les plans d'actions interrégionaux « Déontologie » des DISP. Il en est ainsi de la politique de formation volontariste sur laquelle repose l'efficience des plans nationaux de lutte contre les violences et de déontologie ou encore, de la charte nationale du surveillant pénitentiaire (action n°46) qui, en rappelant notamment le rôle prépondérant du surveillant comme « *pierre angulaire de la sécurité et de la prise en charge des personnes détenues* », contribue tant à la diminution des violences qu'à celle du risque corruptif, ou, à tout le moins, à sa prévention. La gouvernance de ces deux dispositifs (lutte contre les violences et déontologie) constitue également l'une des clefs de leur réussite puisque leur mise en œuvre s'appuie sur une mobilisation de toutes les filières (détention, insertion et probation), de tous les échelons de l'administration pénitentiaire et ce, quelles que soient les fonctions et missions exercées. Le dispositif résultant du PNLV est ainsi impulsé au niveau national par la mission nationale de lutte contre les violences[124] et décliné au niveau de chaque DISP par la rédaction de plans interrégionaux de lutte contre les violences (PILV) ainsi qu'à l'échelle de chaque structure (établissements et SPIP) par l'élaboration de plans locaux de lutte contre les violences (PLLV). L'animation de ce réseau est également assurée par l'institutionnalisation de temps d'échanges (comité stratégique au niveau central, rassemblement biannuel des référents interrégionaux, organisation d'un séminaire annuel à destination de l'ensemble du réseau, y compris des référents locaux).

En deuxième lieu, certains vecteurs de réussite, mis en exergue par la mission nationale de lutte contre les violences, pourraient inspirer la stratégie de lutte contre la corruption de l'administration pénitentiaire.

Face au constat récurrent d'une densité carcérale et d'un taux d'absentéisme toujours plus importants, **la mission nationale de lutte contre les violences s'est adaptée en intégrant diverses actions du plan à des temps professionnels récurrents existants et en promouvant une organisation de service facilitant la formation des agents sur ces sujets**. Peuvent être cités à ce titre des temps de *briefing* que les chefs de structure sont incités à employer en vue d'effectuer des rappels pédagogiques et la systématisation de la démarche du retour d'expérience à l'ensemble des incidents graves, y compris lorsqu'il s'agit de violences entre des personnes détenues.

[124] Cette mission pourra d'ailleurs s'appuyer sur les directeurs interrégionaux adjoints, certains directeurs placés ou les responsables du département « Sécurité-Détention » et sur les référents désignés dans chacune des structures pénitentiaires, disposant chacun d'une lettre de mission.

Par ailleurs, la mission nationale de lutte contre les violences a élaboré des dispositifs facilitant la transmission d'informations aux partenaires (boîte aux lettres, lignes téléphoniques directes, boîte mail structurelle partagée)[125], et a par ailleurs créé des webinaires trimestriels, ouverts à l'ensemble de la communauté pénitentiaire pour nourrir les stratégies de lutte contre la violence, de l'expérience du plus grand nombre d'acteurs possible ainsi que des expériences européennes et internationales menées dans ces domaines.

En outre, la DISP de Paris a souhaité mettre en place une ligne téléphonique spécialisée dans le recueil des signalements de violence. Les personnes qui sont détenues dans l'un de ses établissements franciliens ont en effet, depuis 2010, la possibilité d'alerter ou de signaler les violences dont elles peuvent avoir connaissance ou dont elles auraient été éventuellement victimes. La permanence téléphonique est assurée par quatre personnels de la DISP, en semaine sur les horaires d'ouverture du service et un livret donnant des informations et préconisant les comportements à adopter pour les personnes détenues et notamment le numéro gratuit de la ligne violence DISP Paris a été élaboré et communiqué aux PPSMJ à cette occasion. A ce jour, la mission nationale de lutte contre les violences a recensé quatre autres DISP volontaires pour dupliquer ce dispositif (Dijon, Lyon, Marseille et Strasbourg). Selon la mission nationale, 123 établissements ont, au cours du 1er semestre 2024, déployé des dispositifs de signalement à l'attention des familles de détenues et certains établissements ont également travaillé à des campagnes de sensibilisation (affiches, flyers), à des formulaires type de signalement destinés à encourager les familles ou amis de détenus à signaler tout élément auprès du personnel pénitentiaire ou des bénévoles présents au sein des locaux d'accueil des familles. Il n'a cependant pas été porté à la connaissance de l'AFA, un bilan de ce dispositif de signalement permettant d'évaluer son efficacité (nombre de signalement reçus, suite données, …).

La mission nationale de lutte contre les violences a également mobilisé **un dispositif d'objectivation et d'évaluation des causes premières du passage à l'acte** violent[126] qui permet d'identifier, dès la commission d'un acte de violence, la cause ayant généré le passage à l'acte et surtout d'identifier localement les situations pouvant présenter un risque et les facteurs générateurs de violence. Elle a également réalisé neuf diagnostics locaux de violence entre 2023 et 2024, afin de déterminer les causes génératrices de violence en fonction du type de structure « auditée » et d'émettre des préconisations utiles à l'élaboration d'une stratégie de prévention adaptée à chacune de ces structures.

Enfin, la mission a réalisé une enquête de victimation en détention à l'échelle de trois établissements pénitentiaires afin de mieux identifier, quantifier et caractériser les violences commises entre personnes détenues (y compris « le chiffre noir concernant ces violences : actes non signalés aux personnels, pour diverses raisons). Un outil dématérialisé a également été créé sous la dénomination de « baromètre des émotions »[127] à destination des professionnels des SPIP milieu ouvert. Cet outil permet de partir non de la qualification objective d'un fait de violence mais du ressenti de l'agent concerné afin de lui proposer un accompagnement adapté.

[125] Bilan de la mission de lutte contre les violences d'avril 2025 : « Cependant, à partir de notre enquête « flash », nous pouvons dire que 97 établissements, avaient au cours du 1er semestre 2024, effectivement déployé des dispositifs facilitant la transmission d'informations aux partenaires. A noter que pour 31 autres établissements, ceci était en cours de réalisation. »

[126] Ce dispositif a été généralisé à l'ensemble des établissements pénitentiaires dès septembre 2019.

[127] Cet outil est en expérimentation depuis janvier 2025 au sein de deux SPIP présentant des caractéristiques différentes que ce soit en termes de catégorie de SPIP ou d'implantation géographique.

Annexe n° 5 : Formation des personnels pénitentiaires

1/ Détail des formations initiales des agents pénitentiaires

Personnels techniques[128] **:** ils regroupent des métiers divers qui assurent à des niveaux de responsabilités différents deux missions essentielles à la vie quotidienne des établissements (assurer le fonctionnement et la sécurité technique des établissements, en termes de patrimoine, d'équipement, de gestion quotidienne et de maintenance et participer à l'insertion professionnelle des détenus à travers les actions de formation et l'encadrement du travail). Après admission au concours d'accès, les personnels techniques suivent une formation initiale qui dure neuf semaines pour les directeurs techniques, huit semaines pour les techniciens et cinq semaines pour les adjoints techniques. La formation est organisée sur le principe de l'alternance, entre enseignements à l'ENAP et stage en établissement pénitentiaire.

Surveillants pénitentiaires[129] : la durée de la formation statutaire des surveillants est fixée à dix-huit mois. Elle comprend deux périodes probatoires : une période de formation initiale d'une durée de six mois en qualité d'élève surveillant et une période de douze mois en qualité de surveillant stagiaire. A l'issue de la formation initiale, l'élève surveillant doit être capable de remplir les fonctions du premier grade. A cet égard, la formation privilégie : l'adhésion aux valeurs de service public et au code de déontologie du service public pénitentiaire ; l'acquisition d'un positionnement professionnel adapté dans l'exercice de ses missions ; la connaissance des publics et l'intégration dans l'environnement professionnel pénitentiaire ; l'acquisition des connaissances juridiques et réglementaires nécessaires à l'exercice des missions ; l'apprentissage des techniques et des gestes professionnels indispensables à l'accomplissement du service ainsi qu'au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les établissements ou services. Au cours de leur période de stage, les surveillants stagiaires bénéficient, au titre de la formation continuée, d'au moins dix jours de formation obligatoire en lien avec les modules du socle commun de formation. Cette formation est notamment constituée des modules suivants : le tir, les techniques d'intervention, la sécurité incendie, la prévention et secours civiques de niveau 1 (PSC1) et le positionnement professionnel-déontologie.

Brigadier-chef [130]: le découpage de la formation prévoit trois cycles de formation à l'ENAP et deux périodes de stage en établissement pénitentiaire (l'un, d'une durée de deux semaines, d'adaptation à la fonction dans un établissement similaire à l'établissement d'affectation, et l'autre, d'une durée de cinq semaines, de professionnalisation dans l'établissement d'affectation). La formation à l'ENAP se concentre sur la maîtrise des gestes et techniques professionnels au travers notamment de l'utilisation du bâtiment de simulation et des guides de pratiques de référence opérationnelle (PRO) présentant les bases techniques et les comportements attendus pour chacun des emplois.

Capitaine pénitentiaire[131] : le parcours de professionnalisation des capitaines issus du concours s'étend sur deux ans. La durée de formation initiale préalable à la titularisation dans le grade de capitaine pénitentiaire est de douze mois. Cette formation vise à les préparer au rôle de cadre de la détention et à l'exercice de leurs responsabilités. Elle participe à l'atteinte des six objectifs généraux suivants : se situer dans son environnement ; communiquer à l'oral et à l'écrit ; organiser l'accueil et la prise en charge des personnes placées sous-main de justice ; organiser une unité de travail, animer, encadrer et commander une équipe ; gérer les ressources humaines, les moyens financiers et logistiques ; organiser, coordonner et contrôler la mise en œuvre des techniques de sécurité. Ces agents bénéficient également d'un stage

[128] https://www.enap.justice.fr/la-formation-des-personnels-techniques
[129] Cf. 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.
[130] Cf. Arrêté du 26 septembre 2006 relatif aux modalités de la formation d'adaptation des fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance promus dans le grade de premier surveillant ; Décret n°2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.
[131] Cf. Décret n°2023-1341 du 29 décembre 2023 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire.

de découverte, de trois stages de mise en situation (un premier d'une durée de six semaines, un deuxième de huit semaines et un stage dit de pré-affectation de trois semaines).

Commandant pénitentiaire[132] : la durée de la formation statutaire des commandants pénitentiaires est de vingt-quatre mois. Elle comprend deux périodes : une période de formation d'une durée de douze mois en qualité d'élève chef des services pénitentiaires ; une période de douze mois en qualité de chef des services pénitentiaires stagiaires. La formation porte sur les domaines suivants : l'adhésion aux valeurs du service public pénitentiaire et déontologie ; les connaissances juridiques et réglementaires nécessaires à l'exercice des missions ; la connaissance des publics et de l'environnement professionnel pénitentiaire ; le développement des compétences d'encadrement et de management des personnels et des services ; l'analyse des situations et la capacité décisionnelle ; la sécurité de la détention et des personnels ; la gestion d'un service relevant de l'administration pénitentiaire.

Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation[133] : la durée de cette formation est fixée à deux ans. Elle comprend une première année passée en qualité d'élève CPIP et une seconde année passée en qualité de stagiaire. A l'issue de la formation statutaire, le CPIP doit être capable de remplir les fonctions du grade de CPIP de classe normale. A cet égard, la formation privilégie : l'adhésion aux valeurs de service public et au code de déontologie du service public pénitentiaire ; l'acquisition d'un positionnement professionnel adapté dans l'exercice de ses missions ; la connaissance des publics et l'intégration dans l'environnement professionnel pénitentiaire ; l'acquisition des compétences juridiques et réglementaires nécessaires à l'exercice des missions ; l'acquisition des procédures, des outils et des techniques professionnelles indispensables à l'accomplissement des missions.

Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation[134] : leur formation se déroule en deux ans à l'ENAP, en alternance avec des stages au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation. La finalité de la formation vise à favoriser l'acquisition des connaissances, des savoir-faire et des comportement professionnels nécessaires à l'exercice des emplois occupés par le DPIP pour diriger et animer les SPIP.

Directeurs des services pénitentiaires[135] : leur formation vise, dans une logique professionnalisante, à l'acquisition des compétences essentielles à l'exercice du métier identifiées à partir de fiches métiers, déclinés dans un référentiel de formation et validées sous forme de cinq unités de formation. Ces cinq unités de formation sont déclinées en modules et séquences précises des formations. Elle permet l'acquisition et le développement de compétences notamment en matière de management, de sécurité et de sûreté des établissements, de pilotage et de mise en œuvre des politiques de prise en charge des personnes placées sous-main de justice, de gestion des ressources humaines et financières, de gestion déléguée, de contentieux administratif, de responsabilité pénale et administrative, de finances publiques.

[132] Cf. Décret n°2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire ; Arrêté du 28 avril 2021 portant organisation de la formation statutaire des chefs des services pénitentiaire.

[133] Cf. Décret n°2019-50 du 30 janvier 2019 portant statut particulier des CPIP.

[134] Cf. Décret n°2019-51 du 30 janvier 2019 modifiant le décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation.

[135] Cf. Décret n°2007-930 du 15 mai 2007 portant statut particulier du corps des directeurs des services pénitentiaires ; Arrêté du 25 juillet 2012 relatif à l'organisation de la formation préalable à la titularisation dans le corps des directeurs des services pénitentiaires de l'administration pénitentiaire et à l'organisation de la formation d'adaptation à l'emploi de directeur des services pénitentiaires.

2/ Bilan des personnels formés lors des 3 dernières années[136] :

Concernant le public **CPIP** formé sur cette thématique sur les 3 dernières promotions en formation initiale :

- CPIP 29 + externe sur titre 04 = 116 apprenants
- CPIP 28 + externe sur titre 03 = 114 apprenants
- CPIP 27 + externe sur titre 02 = 280 apprenants

Concernant les **cadres de personnels de surveillance** :

- Officiers en formation initiale : 141
- Officiers en formation d'adaptation à l'emploi (FAE) : 77
- Brigadiers-chefs : 1 050
- CSP en formation initiale : 10
- CSP Plan de Requalification : 90
- Lieutenants plan de requalification : 280

Concernant les **personnels de surveillance** formés en formation initiale :

- En 2022 : 1 420 surveillants
- En 2023 : 1 337 surveillants
- En 2024 : 1 608 surveillants

Concernant le **public directeur** :

- Trois promotions de DSP soit 92 agents
- Trois promotions de DPIP soit 65 agents
- Trois promotions de FADPIP soit 31 agents
- Trois promotions de FADSP ou DSPTE soit 17 agents.

[136] Source : DAP/ENAP.

3/ Recensement des formations continues participant à la prévention des risques corruptifs au sein de l'administration pénitentiaire.

AXES et ACTIONS PRIORITAIRES	Détail des points de prévention et détection des risques corruptifs
Axe 2 : accompagner le développement professionnel ➔Action prioritaire 2 : sécuriser les procédures métiers (1-Le greffe pénitentiaire).	Conformément aux recommandations de l'inspection générale de la justice, le plan national de formation 2025 de la DAP prévoit d'approfondir la coopération entre les greffes pénitentiaires et judiciaires en proposant des formations communes, permettant d'aborder des thématiques communes à ces agents (les voies de recours, l'exécution des peines, la chaine pénale, la procédure pénale, l'organisation judiciaire…).[137] Cette action prioritaire est en effet indispensable pour sécuriser le fonctionnement des greffes pénitentiaires où les agents qui y sont affectés ne disposent majoritairement pas des connaissances juridiques suffisantes pour s'adapter à des missions dont la complexité ne cesse de s'accroître[138]. Cette action prioritaire prévoit également « *un dispositif de formation continue qualitatif et harmonisé reposant sur un maillage conjoint DISP-ENAP permet*[tant] *à chaque agent affecté au sein de ce service de disposer d'un parcours de professionnalisation complet. Il est soutenu par des formateurs internes occasionnels (FIO) expérimentés et faisant l'objet d'une sélection décrite dans une note DAP du 15 mars 2022.* » Toutefois, le contenu de cette formation n'a pas été porté à la connaissance de l'AFA qui n'a ainsi pas été en mesure de s'assurer que la formation permet bien aux agents de greffe de « disposer d'un socle de base suffisant pour envisager leur prise de fonction en pleine possession des compétences nécessaires, au regard de la complexité croissante de la matière »[139].
Axe 3 : la formation au service du plan de transformation numérique ➔ Action prioritaire 2 : accessibilité du numérique	Le développement de formations en ligne, depuis un poste informatique permettra de palier l'impossibilité actuelle pour les agents pénitentiaires de se dégager du temps pour se rendre à des sessions de formations pourtant obligatoires et renforcera leur capacité à se prémunir contre le risque corruptif. L'AFA remarque toutefois que ce frein pourrait persister s'agissant des agents ne disposant pas de la possibilité de se connecter à un poste

[137] En effet, la Cour des comptes relève dans son rapport « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question » : « Les difficultés des greffes judiciaires laissent toutefois peu de place à des possibilités de recrutement dans un vivier lui-même en tension, comme le souligne la direction des services judiciaires. C'est donc au profit des plus gros greffes pénitentiaires et de ceux particulièrement en difficultés que ce vivier gagnerait à être mobilisé. Dans le cadre de l'effort consenti à travers le schéma d'emploi 2023-2027 et les 1 500 emplois de greffiers judiciaires qui vont être créés, une démarche organisée de détachement de greffiers judiciaires dans les greffes pénitentiaires les plus en difficulté pourrait être organisée, le cas échéant via le soutien de greffiers judiciaires placés. »

[138] Rapport de la Cour des comptes « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question » : Début 2021, 52% des 894 agents de greffe appartenaient au personnel de surveillance et 62% des 187 chefs de greffe étaient issus du personnel administratif. Dans certains établissements, à Lille-Sequedin notamment, le recrutement d'un greffier judiciaire a permis de stabiliser le fonctionnement du greffe pénitentiaire. »

[139] Rapport définitif IGJ « Mission d'évaluation du fonctionnement des greffes des établissements pénitentiaires » - Décembre 2022 – N°103-22 : « *Pour autant, la mission estime que les contenus pédagogiques du dispositif de formation proposés par l'ENAP ne permettent pas encore aux agents des greffes de disposer d'un socle de base suffisant pour envisager leur prise de fonction en pleine possession des compétences nécessaires, au regard de la complexité croissante de la matière. Les volumes d'enseignements pourraient utilement être accrus pour garantir la technicité requise et sécuriser les services*. »

dans les dispositifs de formation.	informatique (notamment les surveillants pénitentiaires) pour des motifs de sécurité. A leur égard, il pourrait être envisagé de mettre en place des sessions de e-learning de courte durée, à réaliser à domicile, avec l'octroi d'un crédit d'heures correspondant au temps de cette formation[140]. Il est intéressant de souligner que le plan national de formation 2025 prévoit que « les agents devront être sensibilisés au risque lié au numérique. A cette fin, un parcours de formation en ligne a été élaboré par l'ENAP qui vise à **appréhender la notion d'empreinte numérique** et la nécessité de se prémunir contre les risques des réseaux sociaux à titre personnel mais aussi en qualité d'agent de l'administration pénitentiaire ».
Axe 5 : accueil et accompagnement des personnes placées sous-main de justice (PPSMJ) ; ➔Action prioritaire 12 : déclinaison des actions de formation du plan national de lutte contre les violences (PNLV)	« *Les actions de formation préconisées par le premier plan national de lutte contre les violences, lancé en mars 2023 portent notamment sur huit grandes thématiques : les techniques d'optimisation du potentiel (TOP), la communication non violente (CNV), la gestion du stress, la gestion des violences et des conflits, la lutte contre la radicalisation violente, les formations aux agents affectés en Unités pour Détenus Difficiles (UDV), les risques et dangers des réseaux sociaux et les RETEX.* (…) » Certaines actions de formation innovantes, prévues dans le PNLV, comme la réalité virtuelle appliquée à la prévention des violences faites aux personnels de l'administration pénitentiaire (RV VEP) pourraient valablement inspirer la stratégie de lutte contre la corruption de l'administration pénitentiaire.[141]
➔Action prioritaire 13 : formation Module de Respect[142]	L'ENAP a « *intégré une sensibilisation aux modules respect en formation initiale pour tous les publics et particulièrement pour les agents de la filière surveillance, les personnels de direction, les personnels d'insertion et de probation.* » et a, en outre, réalisé une mallette pédagogique sur la base de trois cahiers des charges (le premier, pour les personnels de surveillance, le deuxième pour les personnels d'insertion et de probation et le troisième « multi catégoriel »), à destination des formateurs relais, ainsi que des supports pédagogiques en vue d'accompagner les unités recrutement, formation et qualifications (URFQ) des différentes DISP. L'AFA relève qu'il pourrait être opportun d'enrichir tant la formation initiale que la mallette pédagogique proposée aux formateurs relais, d'un volet de sensibilisation au risque corruptif, en adoptant un processus similaire de co-construction (avec recueil des observations/besoins, des personnels de surveillance et des personnels d'insertion et de probation).
Axe 6 : formations à la sécurité ➔ Action prioritaire 1 : formation des	Le plan national de formation 2025 précise que « *L'évolution de la formation des agents intégrant une ESP fait suite au protocole d'accord post-Incarville signé entre l'administration et les organisations professionnelles en juin 2024.* L'AFA n'a pas eu connaissance du contenu des formations que les DISP sont chargées d'organiser mais souligne qu'un volet relatif à la prévention du risque corruptif devrait être envisagé pour ces personnels formés à la gestion de

[140] A l'instar par exemple, de la maison d'arrêt de Bayonne qui a permis aux surveillants pénitentiaires de suivre la formation « laïcité » à domicile, en contrepartie de l'attribution d'un forfait de deux heures de travail.

[141] Cf. Annexe 4 du présent rapport « L'exemple d'un engagement réussi de l'administration pénitentiaire : la stratégie nationale de lutte et de prévention des violences. »

[142] Cf. ENAP-211016_Plan national de formation DAP 2025-VF : « Depuis 2015, 38 établissements pénitentiaires répartis sur 9 directions interrégionales ont mis en place des modules dits « de respect » en s'inspirant du module de respect espagnol. La doctrine DAP du 14 décembre 2021 relative aux modules respect vient définir un cadre national dans l'appropriation du dispositif et pour la consolidation des acquis. (…) »

équipes de sécurité pénitentiaire[143]	risques spécifiques (notamment les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) qui interviennent lors de crises de haute ampleur).
Axe 7 : la professionnalisation des agents pénitentiaires ; ➔ Action prioritaire 3 : formation aux situations particulières en structures pénitentiaires (2- La gestion des incidents)	Le plan national de formation 2025 précise à cet égard que cette « *formation a pour objectif d'adopter la bonne posture en cas d'incidents, en parallèle avec l'utilisation des matériels de sécurité à disposition et l'endroit où se situe la situation. La formation sensibilisation aux TOP est un plus à la maîtrise de ces situations. Le RETEX et la formation associée font partie intégrante de cette thématique.* » L'AFA souligne que cette formation peut utilement contribuer à la prévention du risque corruptif en insistant, par exemple, sur la nécessité, de signaler, par le truchement d'un canal adapté et facilement identifiable [144] , tout comportement inadapté d'une personne détenue à l'égard d'un agent pénitentiaire qui laisserait penser qu'un risque corruptif pourrait exister (y compris proposition de corruption sur le ton de l'humour).
➔ Action prioritaire 4 : formation aux applicatifs informatiques et les écrits professionnels (1- GENESIS ; 2-Les écrits professionnels (notamment perfectionner les écrits professionnels (CRI/CRP), en maîtriser la méthodologie de rédaction et appliquer une méthode de travail adaptée à la rédaction.)	Le plan national de formation 2025 prévoit de développer les aptitudes des agents pénitentiaires tant en matière de maîtrise de l'applicatif informatif GENESIS que d'écrits professionnels. Cela passe notamment par un rappel des différents écrits administratifs existants (nature, objectifs et formes de chaque écrit) ainsi que des exercices pratiques visant à maîtriser la méthodologie de rédaction d'un compte rendu d'incident (CRI) et d'un compte rendu professionnel (CRP). L'AFA relève que cette formation est indispensable aux agents pénitentiaires qui ne sont actuellement pas suffisamment armés pour maîtriser le strict formalisme exigé pour la rédaction de ces écrits.[145]

[143]Cf. ENAP-211016_Plan national de formation DAP 2025-VF *« L'évolution de la formation des agents intégrant une ESP fait suite au protocole d'accord post-Incarville signé entre l'administration et les organisations professionnelles en juin 2024. »*

[144] Cf. « II.4 Les dispositifs d'alerte existants au sein de l'administration pénitentiaire » du présent rapport.

[145] Cf. « II.4.1 La voie hiérarchique » du présent rapport.