

LIVRE BLANC

SUR

L'IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE

**remis à Jean-Jacques URVOAS,
garde des sceaux, ministre de la justice**

**par Jean-René LECERF,
président de la commission du livre blanc**

le 4 avril 2017

TABLE DES MATIERES

AVANT PROPOS	7
SYNTHESE	9
INTRODUCTION	12
PROPOSITIONS.....	16
REMARQUES LIMINAIRES	20
A. POUR JUGULER L'INFLATION CARCERALE LE PROGRAMME IMMOBILIER DOIT ETRE ACCOMPAGNE D'UNE POLITIQUE PENALE AMBITIEUSE.....	20
1. <i>Les précédents programmes immobiliers ont échoué à endiguer la surpopulation carcérale.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Le nouveau programme se concentre sur les maisons d'arrêt et la préparation à la sortie.....</i>	<i>21</i>
3. <i>Les orientations de politique pénale doivent conforter l'ambition du programme et prendre en considération l'existence d'un nombre limité de places.</i>	<i>21</i>
B. IL EST INDISPENSABLE DE DEVELOPPER UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DU PARCOURS DES PERSONNES PLACEES SOUS MAIN DE JUSTICE ET D'EN ASSURER UNE LARGE DIFFUSION.....	25
1. <i>Les carences des systèmes d'information du ministère de la Justice dans le domaine pénal doivent être corrigées.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Les instruments de connaissance et de vigilance voulus par le législateur doivent voir leurs missions réaffirmées.</i>	<i>28</i>
I. CONSTRUIRE DE NOUVELLES PRISONS	31
A. L'OBJECTIF D'ENCELLULEMENT INDIVIDUEL DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA JOURNEE DE DETENTION.....	31
1. <i>Organiser les espaces autour de la journée de détention et faciliter la vie quotidienne de tous.....</i>	<i>31</i>
2. <i>Concevoir les nouveaux établissements autour du développement de l'obligation d'activité.....</i>	<i>33</i>
3. <i>Réaffirmer la finalité de réinsertion de l'obligation d'activité.....</i>	<i>35</i>
4. <i>Associer la personne détenue à l'obligation d'activité.....</i>	<i>41</i>
B. LA CONSTRUCTION DE NOUVELLES MAISONS D'ARRET DOIT ETRE L'OCCASION DE PROMOUVOIR UNE PRISE EN CHARGE QUALITATIVE.....	42
1. <i>Réserver un temps essentiel pour l'accueil et l'évaluation.....</i>	<i>42</i>
2. <i>Adapter les établissements à la diversité des profils des personnes détenues.</i>	<i>45</i>
3. <i>Préparer efficacement la sortie pour prévenir la récidive.</i>	<i>57</i>
4. <i>Expérimenter des prisons ouvertes dans le cadre des quartiers de préparation à la sortie.....</i>	<i>61</i>

C.	LES ORIENTATIONS ARCHITECTURALES DOIVENT INCARNER CES ENGAGEMENTS QUALITATIFS.	64
1.	<i>Tirer les conséquences des constats inquiétants et répétés des dernières décennies.....</i>	64
2.	<i>Faire des choix architecturaux forts.</i>	67
3.	<i>Associer l'ensemble des acteurs par une méthode plus participative.....</i>	69
4.	<i>Promouvoir une architecture de la prison respectueuse des principes de la République.....</i>	70
II.	REFONDER LES METIERS PENITENTIAIRES	74
A.	LE METIER DE SURVEILLANT DOIT RETROUVER UNE NOUVELLE ATTRACTIVITE.....	74
1.	<i>Faire face à des besoins de recrutement exceptionnels.</i>	74
2.	<i>Accompagner les transformations du métier de surveillant.</i>	76
3.	<i>Communiquer sur la réalité des métiers.....</i>	79
B.	L'APPROCHE PLURIDISCIPLINAIRE DOIT ETRE AU CŒUR D'UN RENOUVELLEMENT DES METHODES DE TRAVAIL.....	80
1.	<i>Confirmer le rôle essentiel des personnels d'insertion et de probation dans le développement du travail pluridisciplinaire.....</i>	81
2.	<i>Renforcer le recrutement de psychologues pour professionnaliser le travail pluridisciplinaire.</i>	82
C.	LA FORMATION DOIT REpondre A L'IMPORTANCE DES RECRUTEMENTS TOUT EN GARANTISSANT SA QUALITE.....	83
1.	<i>Clarifier la répartition des compétences entre l'Énap, la DAP et les services déconcentrés.</i>	83
2.	<i>Conforter l'Énap dans son rôle d'opérateur unique de la formation de tous les personnels pénitentiaires.</i>	84
3.	<i>Développer des partenariats avec l'université et le réseau des écoles de service public.....</i>	86
D.	LES COMPETENCES MANAGERIALES ET DE GESTION DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE DOIVENT ETRE RENFORCEES.....	87
III.	INTEGRER LES NOUVELLES PRISONS DANS LES TERRITOIRES.....	90
A.	L'INSTITUTION PENITENTIAIRE DOIT ETRE MIEUX CONNUE DES FRANÇAIS.	90
1.	<i>Diffuser une information de qualité pour le grand public.</i>	90
2.	<i>Accompagner le lancement du programme pénitentiaire.</i>	93
B.	L'IMPLANTATION DU PROGRAMME PENITENTIAIRE DOIT MOBILISER TOUS LES ACTEURS DES TERRITOIRES.....	94
1.	<i>Mobiliser les services de l'État.....</i>	95
2.	<i>Impliquer impérativement les collectivités territoriales.....</i>	97
3.	<i>Intégrer les nouveaux établissements dans les dynamiques de développement local des territoires.</i>	99
C.	LA REUSSITE DU PROGRAMME EXIGE LA CREATION D'UNE DIRECTION DE PROJET.	102

IV. SE DONNER LES MOYENS D'UN PROGRAMME IMMOBILIER PENITENTIAIRE AMBITIEUX 104

A.	LE PROGRAMME IMMOBILIER REPRESENTE UN EFFORT DE CONSTRUCTION SANS PRECEDENT.	104
1.	<i>Surmonter les contraintes liées à l'acquisition des emprises foncières.....</i>	<i>104</i>
2.	<i>Maîtriser et lisser l'investissement dans le temps.....</i>	<i>107</i>
B.	LES ENGAGEMENTS DU PROGRAMME DOIVENT DEPASSER LES SEULS COUTS IMMOBILIERS.....	110
1.	<i>Faire face aux recrutements nécessaires pour l'administration pénitentiaire.....</i>	<i>110</i>
2.	<i>Tenir compte de l'impact sur les services judiciaires.....</i>	<i>113</i>
3.	<i>Assurer les moyens de fonctionnement des nouveaux établissements.....</i>	<i>114</i>
C.	SEULE UNE LOI DE PROGRAMME PEUT GARANTIR LE SUCCES DU PLAN D'ENCELLEMENT INDIVIDUEL.....	115
1.	<i>Maîtriser la trajectoire des financements publics.....</i>	<i>115</i>
2.	<i>La nécessité d'un engagement de long terme du législateur.....</i>	<i>122</i>

CONCLUSION 125

Lettre de mission

Membres de la Commission

Liste des personnes auditionnées

Table des matières des annexes

AVANT PROPOS

Parlementaire pendant 14 ans avant de démissionner du Sénat pour prendre la Présidence du Département du Nord, rapporteur pour avis de nombre de budgets de l'Administration Pénitentiaire, rapporteur de la loi pénitentiaire de 2009 et de bien des projets touchant l'univers carcéral, j'ai visité de multiples prisons et échangé avec ministres, magistrats, personnels, personnes détenues...

Bouleversé par la misère et la désespérance humaines dans ce monde clos, hors du temps et des préoccupations de la société, je vous assure que l'on ne sort pas indemne de ces rencontres. Il vous en reste toujours, chevillées au corps, tant la volonté de bannir un lourd passé d'humiliation ou de honte pour la République que quelques convictions fortes et porteuses d'avenir :

- le combat pour la dignité humaine, la lutte contre la récidive, la réinsertion des personnes condamnées, la protection de la société et des victimes sont l'avant et le revers de la même médaille.
- toute réforme pénitentiaire ne pourra réussir qu'avec l'appui déterminé des personnels et d'abord des surveillants comme des conseillers d'insertion et de probation et avec le concours de la société tout entière et d'abord des collectivités territoriales, de leurs élus et de leurs habitants.

Aussi lorsque le Garde des Sceaux, Jean-Jacques URVOAS, m'a fait l'honneur, au-delà de nos positionnements politiques différents, de me proposer la présidence de cette commission du Livre Blanc, j'ai immédiatement accepté et pas un seul instant je ne l'ai regretté. Pendant deux mois, avec des personnalités de tous horizons et de toutes convictions, nous avons travaillé dans un seul but, celui d'être utile et de mettre à disposition des équipes qui s'installeront au lendemain des échéances électorales, un outil leur permettant de disposer de l'éclairage nécessaire pour agir rapidement. Que tous soient ici chaleureusement remerciés de ces moments d'échange, de confiance partagée, d'écoute réciproque avec la seule ambition de servir la même conception de la démocratie et de la République.

Bien sûr notre réflexion demeure limitée dans son objet. Elle n'aborde pas, ou si peu, l'envahissement de nos prisons par la maladie mentale mais, au travers de l'encellulement individuel, qui passerait de l'incantation séculaire à la réalité, elle tente de donner à la peine un véritable sens autour d'une conception renouvelée du travail des uns et du retour dans la société des autres.

Jean-René LECERF

Président de la Commission du Livre Blanc

SYNTHESE

La France compte, au 1^{er} janvier 2017, 58 681 places de prison, pour un total de 78 796 personnes sous écrou, dont 68 432 effectivement détenues. Le taux de densité carcérale, qui était de 112 % au 1^{er} janvier 1995, s'élevait à 118 %, et ce, malgré la construction de 10 494 nouvelles places de prison pendant cette période.

Les maisons d'arrêt concentrent le problème de la surpopulation carcérale : leur taux d'occupation s'élève à 142 %, alors qu'il n'est que de 86 % dans les établissements pour peine. Le principe de l'encellulement individuel, qui a été inscrit dans la loi dès 1875, n'a jamais pu être mis en œuvre dans les faits. Il fait aujourd'hui l'objet d'un moratoire et son application est reportée à 2019.

À la suite de son rapport du 20 septembre 2016, « *En finir avec la surpopulation carcérale* », et à l'occasion du lancement d'un programme immobilier d'une ampleur sans précédent (33 maisons d'arrêt, 28 quartiers de préparation à la sortie), le ministre de la Justice a confié à la Commission du Livre blanc, présidée par M. Jean-René Lecerf, président du conseil départemental du Nord, la tâche de réfléchir à la mise en œuvre de ce programme et aux conditions de sa réussite.

La Commission a été installée le 24 janvier 2017. Composée d'élus, de représentants d'autorités indépendantes, des ministères et d'associations, de professionnels, de chercheurs, de personnalités qualifiées, elle s'est réunie à 12 reprises. Sur la base de contributions et d'interventions d'experts et d'un travail commun validé par deux réunions plénières, elle a abordé les différentes questions posées autour de trois axes : la construction des nouvelles prisons, le recrutement et la formation des personnels, l'intégration des établissements dans leur territoire. Fruit de ces travaux, le Livre blanc a été remis au ministre le 31 mars 2017.

À titre liminaire de sa réflexion, la Commission s'est d'abord attachée à comprendre les facteurs explicatifs de la surpopulation carcérale actuelle. La situation particulièrement critique des maisons d'arrêt résulte à la fois de la croissance actuelle du nombre de prévenus et de l'application d'un *numerus clausus* de fait dans les établissements pour peines depuis la réforme de 1975. Par suite, on dénombre dans les maisons d'arrêt, outre les prévenus, de nombreuses personnes condamnées à de courtes peines. La Commission juge indispensable, en préalable à toute autre action, de dynamiser la politique d'alternatives à l'incarcération et d'aménagements de peines. Considérant que les maisons d'arrêt doivent être reconnues comme de véritables lieux d'exécution des peines, elle préconise également de limiter les affectations dans les futures prisons aux capacités effectives d'accueil. Enfin, la Commission relève que des progrès sont indispensables au niveau des systèmes d'information utilisés par l'administration, au vu des nombreux dysfonctionnements constatés, qui entravent l'action des différents acteurs ainsi que leurs échanges d'information.

S'agissant de la construction des nouvelles prisons, la Commission a d'abord voulu réaffirmer son attachement au droit à l'encellulement individuel, indissociable d'une conception républicaine de l'exécution de la peine. Pour la Commission, cette exigence conduit à définir la cellule individuelle

comme un lieu de repos et d'intimité pour la personne détenue. La prise en compte de la nécessaire socialisation des personnes détenues impose en effet une réflexion sur le régime de détention, en y associant le principe d'une obligation d'activité de 5 heures quotidiennes. Il revient à l'administration pénitentiaire, en accord avec les services de l'État et les collectivités territoriales, de mettre en œuvre l'offre d'activités nécessaire.

La Commission souligne le rôle essentiel que doivent jouer les quartiers arrivants et d'évaluation (QAE) dans les maisons d'arrêt. Elle considère nécessaire de les redimensionner en conséquence. Le temps d'évaluation doit en effet être enrichi dès l'entrée en détention, afin que les regards croisés des différents professionnels intervenant auprès de la personne détenue permettent de l'orienter et de lui proposer un programme d'activité personnalisé, axé sur la réinsertion, la préparation à la sortie et la prévention de la récidive.

S'agissant des régimes de détention, la Commission estime qu'ils doivent inciter la personne détenue à s'engager dans une dynamique de changement. Elle s'est montrée particulièrement intéressée par les expérimentations autour du « régime Respect » engagées dans plusieurs établissements pénitentiaires, qui permettent de redonner tout son sens à l'exécution des peines et au métier de surveillant. La Commission recommande qu'une formalisation du cadre de ces régimes accompagne leur développement, en attendant leur labélisation par l'administration.

La création de « quartiers de préparation à la sortie » (QPS) est une occasion de développer de façon déterminée des solutions innovantes en matière de prévention de la récidive et de suivi des populations pénales. Au regard des pratiques de certains de nos voisins européens et de leur faible taux de récidive, la Commission propose, dès à présent, d'expérimenter le modèle d'une prison ouverte dans certains QPS.

Respectant la double exigence de l'encellulement individuel et de l'obligation d'activité, les nouvelles prisons doivent s'organiser autour d'un projet d'établissement partagé : en amont des programmations, la totalité des acteurs de terrain appelés à faire fonctionner le futur établissement seront associés au projet. Le programme immobilier doit également être l'occasion de mettre en œuvre des principes architecturaux forts, tirant les leçons des expériences passées : des espaces collectifs répondant aux objectifs d'activité et de socialisation ; des circulations fluides ; un traitement de la lumière et du bruit qui favorise un climat apaisé. Indispensables pour faciliter la vie quotidienne en détention et préparer à la réinsertion, les nouvelles technologies seront intégrées à la vie des établissements. Conçus dans le souci de maîtriser les niveaux de sécurité appliqués aux personnes détenues, en fonction de leur personnalité -une différenciation des maisons d'arrêt selon les profils de populations détenues doit être envisagée-, les nouveaux établissements s'attacheront aussi à prendre en considération les besoins des personnes détenues les plus vulnérables.

La valorisation du métier de surveillant est un enjeu majeur. Alors que l'érosion naturelle des personnels (départs en retraite, détachements, démissions, etc.), jointe au nouveau programme de construction, devraient conduire, selon les projections, à un besoin de recrutement de plus de 29 000 agents dans les dix prochaines années, le premier gage d'une attractivité retrouvée passe par l'amélioration des conditions de travail des personnels, au premier rang desquelles la diminution de la suroccupation des détentions. Par ailleurs, la Commission relève que la diversification récente des missions des surveillants (ERIS, surveillance électronique, unités hospitalières, etc.) doit s'accompagner d'un renforcement de leur engagement dans leur cœur de métier, qui reste la garde,

l'observation et la réinsertion des personnes en détention, en lien avec les autres professionnels et intervenants, afin d'incarner pleinement la force de justice et de sécurité qu'ils ont vocation à être.

La réinsertion et la prévention de la récidive, qui relèvent d'un travail pluridisciplinaire, doivent conduire à renforcer le rôle des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation au sein de la détention et à intégrer systématiquement dans les équipes des psychologues.

Au-delà, pour affronter le défi de recrutement et de formation, l'École nationale d'administration pénitentiaire (Énap) doit être davantage associée à la programmation des recrutements et devenir un établissement public à part entière. Tout en restant opérateur unique de la formation des personnels pénitentiaires, elle doit piloter l'ensemble de la formation depuis le site d'Agen, agrandi, et à travers des pôles interrégionaux de formation continue.

L'administration pénitentiaire, quant à elle, doit rompre avec un centralisme de gestion qui touche aujourd'hui ses limites, en renforçant la fonction d'encadrement au sein des détentions et en déconcentrant les actes de gestion au sein des directions interrégionales. Le dialogue social doit faire davantage intervenir les échelons régionaux et locaux.

Les missions de l'administration pénitentiaire concernent la société tout entière. Pour accomplir pleinement la fonction de réinsertion et de prévention de la récidive qui est au cœur de l'exécution de la peine, la prison doit cesser d'être un point aveugle au sein des territoires. Impliquer les services de l'État, l'ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes) et les acteurs socio-économiques (entreprises, chambres consulaires...) impose de mener une politique d'intégration déterminée. Axée sur une communication qui déconstruit l'image des « prisons de la honte » pour réaffirmer l'image du service public pénitentiaire, cette politique doit travailler l'attractivité—y compris en explorant les dispositifs de dépense fiscale et d'incitation financière propres à mieux intéresser les collectivités à accueillir les prisons. Au-delà du nécessaire diagnostic des potentialités du territoire au moment du choix des implantations, il est indispensable de faire collaborer l'ensemble des acteurs à la vie de la prison (offre d'activités, accès aux services publics, adaptation du système de soins, réseau de transports, logements des personnels, etc.). Afin de lever les obstacles qui découlent trop souvent des cloisonnements verticaux entre les services et les différents partenaires, la Commission recommande de confier la mise en œuvre du programme pénitentiaire à une direction de projet rattachée à la direction de l'administration pénitentiaire et plus à même, en coordination avec l'Agence pour l'immobilier de la Justice, de créer les synergies nécessaires autour des projets.

Sans prétendre chiffrer exactement le plan d'encellulement individuel, la Commission a voulu évaluer son coût global, sur la base de premières estimations des services qui restent à affiner. L'intégration des différents coûts, directs (acquisitions foncières, constructions) et indirects (recrutements, fonctionnement, impacts sur les autres services, etc.), conduit à mieux mesurer l'ampleur de l'investissement demandé, tant en volume qu'en durée. La Commission recommande une vigilance particulière au moment du choix des modes de dévolution pour les constructions envisagées. Elle attire également l'attention sur les recherches d'économies possibles et estime qu'une politique pénale active devrait permettre de réduire l'ampleur du programme projeté ou de le réorienter au profit d'un plus grand développement des QPS. Surtout, elle préconise que le plan d'encellulement individuel puisse faire l'objet du vote d'une loi de programme par le législateur, afin d'en pérenniser l'engagement et les orientations.

INTRODUCTION

La Commission du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire s'est engagée avec ardeur et conviction dans le temps limité qui lui était imparti pour ses travaux. Elle s'est appuyée sur le rapport du garde des Sceaux « *En finir avec la surpopulation carcérale* » et souhaite réaffirmer que le principe d'encellulement individuel qui est inscrit dans la loi depuis 14 décennies doit être mis en œuvre avant la fin de cette quinzisième décennie. Toutefois, ce ne sont plus seulement les vertus supposées de la solitude que l'encellulement individuel doit aujourd'hui poursuivre, mais le devoir de la République d'offrir à chaque personne détenue un lieu de vie digne et salubre.

La situation de surpopulation carcérale de la France n'est pas le problème de la seule administration pénitentiaire, mais la responsabilité de toute la société française. Quelques praticiens, confrontés de manière quotidienne à ce fléau, ont contribué aux travaux de cette Commission. Ils ont témoigné de cette situation qui constitue une atteinte inacceptable à la dignité des personnes. Elle engendre aussi une souffrance professionnelle intolérable pour les personnels pénitentiaires qui y sont confrontés. Elle les détourne de la mise en œuvre des bonnes pratiques qu'on devrait légitimement attendre d'eux. La surpopulation pénale, qui tient structurellement en échec l'objectif de prévention de la récidive assigné à l'exécution de la peine, n'est pas une fatalité si, au-delà d'un nouveau programme de construction, l'autorité politique a le courage de décider que l'incarcération trouve aussi ses limites dans les capacités des établissements.

Cette Commission a pris connaissance des nombreux rapports ou recherches qui ont été conduits, notamment depuis la fin de la seconde guerre mondiale. En conséquence, elle présente son rapport avec humilité.

Elle considère en premier lieu que l'immobilier doit être au service de la mission d'exécution des décisions pénales confiée à l'administration pénitentiaire. Tirant l'enseignement des évolutions architecturales conduites au cours de ces décennies, elle estime que l'association, le plus en amont possible, des utilisateurs et des usagers aux choix qui sont faits, est un gage de réussite. Elle ne juge pas opportun d'assigner aux futurs bâtiments une mission signifiante particulière. Elle tient en revanche pour essentiel qu'ils s'intègrent le mieux possible dans leur environnement et assurent les fonctionnalités qu'on attend d'eux, en considération des profils des personnes qui y sont détenues.

Pour faire entrer une personne détenue dans une dynamique de changement, l'encellulement individuel ne suffit pas. Le législateur a voulu que la prison cesse d'être un lieu de désœuvrement, en instituant une obligation d'activité à l'égard des condamnés. Mais pour que la journée de détention devienne une journée active, deux préalables sont essentiels : d'abord que la prison dispose de locaux adaptés ; ensuite que l'environnement territorial contribue, aux côtés de l'administration pénitentiaire, au déploiement de ces activités.

Les quartiers de préparation à la sortie sont un pan essentiel du programme immobilier et leur livraison rapide permettra d'en mesurer l'efficacité et d'envisager d'en ajouter éventuellement d'autres à la programmation, à la faveur de la construction de certaines des maisons d'arrêt. Lieu de

socialisation, ils peuvent constituer un terrain d'expérimentation pour de nouvelles formes de détention, où la responsabilisation tiendra lieu de mur d'enceinte.

La Commission a aussi pris beaucoup de temps pour réfléchir sur les métiers pénitentiaires et notamment sur celui de surveillant qui, par l'effet du décloisonnement de l'institution, allié à l'extension de ses missions à l'extérieur des établissements, voit la définition de son rôle en détention s'inscrire en creux, alors même qu'il s'agit de son cœur de métier. Réaffirmer la richesse humaine et la diversité technique de la fonction de surveillance apparaît à la Commission comme une priorité impérieuse, afin de répondre au manque d'attractivité actuel de ce corps et de le repositionner à la place centrale qui est la sienne dans l'accomplissement de l'exécution des peines, que ce soit au cœur de la détention, dans la sécurité périmétrique ou dans toutes ses relations avec l'extérieur.

Face à un programme immobilier aussi ambitieux au plan quantitatif que qualitatif, la Commission estime particulièrement nécessaire de rappeler les termes de la loi, qui précise que le service public pénitentiaire est assuré « *avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées* ». L'accomplissement de la mission d'exécution des peines confiée à l'administration pénitentiaire ne peut se faire que dans un cadre interministériel et avec le concours actif des acteurs territoriaux. La prison est un bâtiment républicain et la prévention de la récidive est l'affaire de tous.

Enfin, la Commission mesure pleinement l'effort que la construction du programme immobilier représente pour la Nation. Sans prétendre chiffrer exactement cet effort, elle a voulu en donner une évaluation budgétaire, certes imparfaite et à affiner, afin d'éclairer le débat. Compte tenu de l'engagement demandé, la Commission souhaite que le Parlement s'empare pleinement des questions soulevées, par le vote d'une loi de programme, afin de pérenniser et de garantir la réussite des orientations du plan d'encellulement individuel.

Méthodologie

La Commission du Livre blanc a été installée le 24 janvier 2017 par le Premier Ministre et le garde des Sceaux. Elle s'est réunie à douze reprises. Elle a abordé les différentes questions définies par la lettre de mission du garde des Sceaux autour de trois axes : construire des maisons d'arrêt et des quartiers de préparation à la sortie, recruter et former des personnels, créer des synergies entre les établissements et leur territoire.

Durant ses séances, la Commission a procédé à l'audition de nombreuses personnalités qualifiées (élus, membres d'associations, praticiens, fonctionnaires, chercheurs, etc.). Les organisations syndicales ont été reçues par le président et les rapporteurs. Elles ont en outre apporté des contributions particulières pour alimenter les travaux du Livre blanc. Toutes les contributions spontanées reçues ont par ailleurs été diffusées aux membres de la Commission. Les représentants d'autorités indépendantes, ainsi que les personnalités qualifiées qui en ont fait la demande, ont également été entendus. La Commission a pris connaissance d'un grand nombre de documents mis en ligne sur une plateforme partagée. Elle a ainsi pu disposer d'éléments de réflexion pour identifier les enjeux, dégager les points d'accord et formuler des propositions pour accompagner le futur programme immobilier.

À deux reprises, la Commission a débattu en séance plénière de l'ensemble des propositions.

C'est sur la base de tous ces travaux qu'a été rédigé le Livre blanc, qui a été remis au garde des Sceaux le 31 mars 2017.

PROPOSITIONS

- Proposition n° 1.** *Dynamiser la recherche d’alternatives à l’incarcération pour les personnes prévenues, ainsi que les aménagements de peine pour les personnes condamnées. De plus, réguler les flux d’incarcération, d’orientation et d’affectation des condamnés afin de respecter strictement les capacités d’accueil des nouveaux établissements et d’accompagner la résorption de la surpopulation dans les établissements existants.*
- Proposition n° 2.** *Améliorer la performance du système d’information du ministère de la Justice, pour permettre une meilleure connaissance des parcours des personnes, des flux d’entrées et de sorties, ainsi qu’un partage et une diffusion plus large des données*
- Proposition n° 3.** *Concevoir les espaces des nouveaux établissements pénitentiaires autour d’une journée de détention principalement organisée en dehors de la cellule et fluidifier les circulations.*
- Proposition n° 4.** *Intégrer les nouvelles technologies pour faciliter la vie quotidienne en détention et pour éviter certaines extractions, comme par exemple la télémédecine.*
- Proposition n° 5.** *À l’occasion de la construction du programme, faire de l’offre de 5 heures d’activité par jour pour chaque personne détenue une norme à atteindre par l’administration pénitentiaire, avec le concours des autres services de l’État, des collectivités territoriales, des associations et d’autres personnes publiques ou privées.*
- Proposition n° 6.** *Faire des maisons d’arrêt un véritable lieu d’exécution des peines et, en conséquence, aligner le régime des permissions de sortir des personnes condamnées exécutant leur peine en maison d’arrêt sur celui des personnes condamnées l’exécutant en centre de détention.*
- Proposition n° 7.** *Accroître la capacité des quartiers arrivants et la durée de séjour pour en faire un lieu d’évaluation renforcée et d’orientation efficace. L’affectation directe dans les quartiers de préparation à la sortie doit être envisagée pour les courtes peines.*
- Proposition n° 8.** *Concevoir des maisons d’arrêt avec des niveaux de sécurité différenciés.*
- Proposition n° 9.** *Offrir des lieux de détention adaptés aux populations spécifiques ou vulnérables (femmes, dont mères avec enfants, mineurs et jeunes majeurs, personnes handicapées, personnes âgées, etc.).*
- Proposition n° 10.** *Encourager le développement de quartiers aux régimes différents en maison d’arrêt. Développer le « régime Respect » en précisant les conditions d’intégration et d’exclusion du dispositif et le labéliser.*
- Proposition n° 11.** *Faire des quartiers de préparation à la sortie une priorité du programme immobilier et des lieux de forte innovation, que ce soit en terme architectural ou de prise en charge et notamment expérimenter le concept de prison ouverte.*

Proposition n° 12. Concevoir au sein des établissements des espaces collectifs propices à une meilleure qualité de vie et favorisant la socialisation des personnes détenues.

Proposition n° 13. Organiser la commande publique pour susciter la concurrence pour chacune des nouvelles opérations et favoriser la qualité architecturale.

Proposition n° 14. Associer le plus en amont des programmations et de manière pérenne la totalité des acteurs de terrain appelés à faire fonctionner et utiliser le futur établissement.

Proposition n° 15. Concevoir des établissements offrant des espaces de travail apaisants pour les personnels.

Proposition n° 16. Valoriser l'identité professionnelle des surveillants en s'appuyant sur la diversité des missions exercées par ces agents

Proposition n° 17. Conforter l'Énap dans son rôle d'opérateur unique de la formation de l'ensemble des personnels pénitentiaires :

- en formation initiale, en lui confiant l'organisation des recrutements ;
- en formation continue, en lui confiant le pilotage pédagogique des centres territoriaux de formation continue qu'il convient de créer ;
- en adaptant le site d'Agen à la croissance actuelle et prévisible de ses effectifs.

Proposition n° 18. Impliquer l'ensemble des acteurs publics, de façon à donner toute son effectivité à l'article 2-1 de la loi pénitentiaire, et notamment, pour les collectivités territoriales :

- Les conseils régionaux, en raison de leurs attributions en matière de formation professionnelle, de transports collectifs et de développement économique pour favoriser l'intégration des nouveaux établissements pénitentiaires dans les dynamiques de développement économique local ;
- Les conseils départementaux, en raison de leurs compétences dans le domaine des politiques sociales et pour préparer l'insertion à l'extérieur des personnes dès leur sortie de détention ;
- Les communes et leurs regroupements (communautés de communes, d'agglomération, métropoles), en raison de leurs compétences dans les services de proximité.

Proposition n° 19. Intéresser les leaders d'opinion du territoire à l'établissement pénitentiaire et aux atouts qu'il peut représenter en nouant des relations avec le monde de l'entreprise, les chambres consulaires, les partenaires sociaux et les représentants locaux des branches professionnelles.

Proposition n° 20. Expertiser l'usage de la dépense fiscale et les critères d'octroi de la dotation de solidarité pour faciliter l'intégration économique des nouveaux établissements pénitentiaires sur les territoires.

Proposition n° 21. Confier le pilotage du déploiement et de l'accompagnement des nouvelles maisons d'arrêt et quartiers de préparation à la sortie au sein de l'administration pénitentiaire à une direction de projet, afin d'associer de façon horizontale l'ensemble des acteurs impliqués

Proposition n° 22. *Solliciter du préfet et du président de Conseil départemental l'organisation d'une réunion annuelle, afin de favoriser l'intégration territoriale, entre les directeurs d'établissements pénitentiaires, le directeur fonctionnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation, les maires des communes d'implantation, le président de l'association des maires du département, les présidents des intercommunalités siège d'un établissement pénitentiaire, le président de la Région ou son représentant, les présidents et les procureurs près les TGI du ressort.*

Proposition n° 23. *Faire preuve d'une grande vigilance quant au recours éventuel à des marchés de partenariat (ex-PPP) afin de conserver sur le long terme les marges indispensables pour financer le fonctionnement et l'entretien des bâtiments existants, et de pouvoir réaliser l'ensemble des recrutements nécessaires.*

Proposition n° 24. *Confier au législateur la définition d'une loi de programme qui sanctuarise les investissements nécessaires à la réalisation du plan d'encellulement individuel (PEI), en conciliant maîtrise des dépenses publiques et respect des orientations décidées.*

REMARQUES LIMINAIRES

A. Pour juguler l'inflation carcérale le programme immobilier doit être accompagné d'une politique pénale ambitieuse.

1. Les précédents programmes immobiliers ont échoué à endiguer la surpopulation carcérale.

Si le nombre de places en établissements pénitentiaires s'est accru ces dernières années, cette augmentation s'est accompagnée d'une croissance encore supérieure du nombre des personnes incarcérées. Le taux de densité carcérale est ainsi passé de 112% au 1^{er} janvier 1995 à 118% au 1^{er} janvier 2017, alors que le parc immobilier s'est accru sur la même période de 10 494 places pour atteindre une capacité de 58 681 places en détention.

La densité carcérale est très inégalement répartie. Les établissements pour peines ne sont occupés qu'à 86 % au 1^{er} février 2017, alors que les maisons d'arrêt le sont à 142 %. Cette situation, qui apparaît tout à fait inacceptable, résulte de l'attention accordée aux établissements pour peines depuis la réforme de 1975 qui leur garantit, sur le territoire hexagonal, un *numerus clausus* de fait.

Le déséquilibre est par ailleurs accentué par de réelles difficultés d'orientation et d'affectation des condamnés, auxquelles s'ajoute la priorité accordée au nécessaire maintien des liens familiaux qui serait compromis par des affectations dans des établissements éloignés et mal desservis. Le faible taux d'occupation des établissements pour peine s'explique également par la volonté de ne pas procéder à des montées en charge trop rapides dans les maisons centrales nouvellement ouvertes, mais aussi par la sous-occupation des quartiers arrivants, du fait de la faible rotation des personnes détenues dans ces établissements. Il faut également compter avec des quartiers rendus indisponibles pour travaux. Enfin, il convient de noter que la majeure partie des condamnés ayant des reliquats de peine inférieurs à deux ans ont la possibilité, depuis la loi pénitentiaire, de solliciter leur maintien en maison d'arrêt pour préparer un aménagement de peine et conserver des liens familiaux.

Dans le même temps, les aménagements de peine, qui avaient connu un développement notable au cours de la dernière décennie, sont actuellement dans une période de stagnation. Le placement sous surveillance électronique a pu concerner jusqu'à plus de 11 000 personnes écrouées ; il répond à un réel besoin de contrôle de personnes qui peuvent ainsi limiter ou éviter un séjour en détention. Il est cependant difficile d'apprécier quelle a été la part prise par cette mesure dans la limitation du niveau de la surpopulation carcérale et celle qu'elle a pu jouer dans la croissance des prononcés de peines d'emprisonnement en raison de cette nouvelle possibilité de mise à exécution. Quoi qu'il en soit, le nombre des personnes en bénéficiant n'était que de 9 505 au 1^{er} janvier 2017.

Autre facteur important, le nombre des personnes placées en détention provisoire, qui s'était stabilisé entre 2008 et 2014, est à nouveau en nette progression depuis deux ans, avec un passage de 16 549 prévenus incarcérés au 1^{er} janvier 2015 à 19 498 au 1^{er} janvier 2017.

D'autres mesures, telles que la libération sous contrainte introduite par la loi du 15 août 2014, n'ont pas connu le développement espéré.

2. Le nouveau programme se concentre sur les maisons d'arrêt et la préparation à la sortie.

Parmi les 64 nouveaux établissements pénitentiaires du programme envisagé, 35 sont des maisons d'arrêt et 28 sont des quartiers de préparation à la sortie¹. Il s'agit là d'un choix déterminé, celui de traiter prioritairement la question de la surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêt, puisque c'est le lieu où elle n'a cessé de s'aggraver au cours des dernières décennies. C'est aussi le lieu de la plus grande rupture, celui d'un coup d'arrêt dans un rythme de vie ou de délinquance qui était plus ou moins maîtrisé. C'est bien le moment où doit pouvoir s'établir une première évaluation, celui où peut se décider une première orientation vers des parcours en détention ou vers l'extérieur, qui seront appelés à être très individualisés. Ce programme est complété par des quartiers de préparation à la sortie, afin de prendre en compte la nécessité d'accompagner l'exécution de la peine jusqu'à la mise en place des meilleures perspectives de réinsertion, ce qui est un axe essentiel de la mission de l'administration pénitentiaire.

La Commission a exprimé avec constance tout au long de ses travaux la conviction qu'un programme de construction, aussi justement défini qu'il puisse être, ne permettra pas à lui seul d'en finir avec la surpopulation carcérale. Il doit être accompagné d'autres mesures et engagements, que ce soit en termes d'orientations de politique pénale, de modalités d'exécution des peines ou d'accompagnement à la réinsertion.

3. Les orientations de politique pénale doivent conforter l'ambition du programme et prendre en considération l'existence d'un nombre limité de places.

Ce Livre blanc s'attache à présenter les axes forts d'évolution de la prise en charge en détention, avec des orientations architecturales qui seront précisées, et un engagement consolidé des personnels et des partenaires. Tout ceci ne pourra avoir d'efficacité qu'accompagné d'orientations de politique pénale qui puissent limiter la croissance tendancielle des incarcérations.

À ce titre, dans le prolongement du constat établi par M. Dominique Raimbourg sur les difficultés à respecter le principe de l'encellulement individuel² et du rapport de suivi du garde des Sceaux³, la Commission s'est interrogée sur les dispositifs qui pourraient être mis en œuvre pour réellement contrôler l'évolution de la population pénale.

Les pays membres du Conseil de l'Europe ont adopté en juin 2016 un livre blanc sur le surpeuplement carcéral⁴, reprenant largement des recommandations émises en 1999⁵, qui restent

¹ Un centre de détention est en outre prévu en outre-mer.

² Dominique Raimbourg, « Encellulement individuel. Faire de la prison un outil de justice », rapport de mission, 2014, 52 p.

³ Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, En finir avec la surpopulation carcérale, 2016, 70 p.

⁴ Conseil de l'Europe, Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, direction générale droits de l'Homme et État de droit, Strasbourg, juin 2016, 34p.

toujours d'actualité. Force est de constater que les stratégies de long terme et les politiques assumées de réduction du recours à l'incarcération (mises en œuvre en Allemagne ou aux Pays-Bas et plus encore dans les pays scandinaves) peinent à s'imposer dans notre pays.

Pourtant, c'est bien en limitant le flux des incarcérations et la durée des sanctions pénales que l'on peut limiter la surpopulation carcérale et non uniquement en agissant sur les flux de sortie comme les politiques pénales l'encouragent depuis près de 20 ans⁶.

Développer des alternatives à la détention provisoire

La loi ne cessant de rappeler le caractère exceptionnel du placement en détention provisoire, son augmentation notable ces deux dernières années devrait mobiliser l'autorité judiciaire sur la recherche d'alternatives. L'assignation à résidence sous surveillance électronique fixe ou mobile (ARSE/M)⁷, instituée dans un cadre présentenciel par l'article 137 du code de procédure pénale (introduit par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009), reste une mesure de sûreté sous-utilisée à ce jour, avec 300 mesures prononcées en 2015⁸, pour 18 900 placements sous contrôle judiciaire et 14 600 placements en détention provisoire.

L'enquête de faisabilité préalable à son prononcé, jointe à la fréquente impossibilité de vérifier les déclarations du mis en cause sur ses conditions de vie et ses garanties de représentation, peuvent être des freins à cette mesure, en raison de la brièveté des délais de la phase de défèrement. En outre, les permanences d'orientation pénale relèvent de la compétence des associations, alors que l'enquête de faisabilité relève du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Ceci va à l'encontre d'une appréciation globale de la situation de la personne déférée et ne facilite nullement la continuité de l'évaluation initiale des alternatives possibles. **Confier au SPIP le soin de coordonner cette évaluation pourrait favoriser leur développement.** Lui permettre par ailleurs d'accéder aux renseignements du logiciel APPI dès la phase de défèrement enrichirait aussi l'évaluation de la situation de la personne déférée. Ainsi que l'a souligné Mme Marie Deyts, directrice du service

⁵ Comité des ministres du conseil de l'Europe, recommandation (99)22 « Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale » adoptée le 30 septembre 1999. À lire également le rapport annexe rédigé par A. Kuhn, P. Tournier et R. Walmsley (212 pages).

⁶ Voir sur ce point la constance des mesures législatives en matière d'exécution des peines depuis 2000, toutes tendances politiques confondues : loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire, loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

⁷ Prévue par les articles 142-5 à 142-13 et D 32-3 à D 32-31 du code de procédure pénale, l'ARSE/M est une mesure intermédiaire entre le contrôle judiciaire et la détention provisoire, qui permet à une personne mise en examen lors d'une information judiciaire, d'être assignée à domicile sous placement sous surveillance électronique fixe ou mobile (PSE-PSEM) pendant le temps de l'instruction et de voir la durée de cette assignation imputée sur celle d'une éventuelle peine privative de liberté ultérieurement prononcée.

⁸ Chiffre curieusement rigoureusement identique à celui de 2014 et de 2013, références statistiques Justice année 2015, §13.4, tableau 4, p.121.

pénitentiaire d'insertion et de probation du val de Marne, membre de la Commission, le SPIP devrait pouvoir accéder aux rapports même s'il n'a pas encore de mesure active.

Si aucune alternative à l'incarcération n'a pu être mise en œuvre *ab initio*, l'accueil au quartier arrivants devrait être systématiquement mis à profit par le SPIP pour évaluer les possibilités d'alternatives à la détention de la personne prévenue et accompagner son éventuelle demande de mise en liberté.

Tenir compte des taux d'occupation

Le taux d'encombrement des maisons d'arrêt devrait pouvoir être pris en compte au moment du choix du lieu de l'incarcération et l'administration pénitentiaire avoir un rôle beaucoup plus déterminant dans le choix du lieu d'écrou. Les dispositions mises en œuvre doivent être territorialisées et non ciblées sur tel ou tel établissement par l'autorité judiciaire. À terme, avec l'aboutissement du « plan encellulement individuel » (et l'implantation de plusieurs maisons d'arrêt sur une même agglomération) ainsi que la reprise complète des extractions judiciaires par l'administration pénitentiaire, celle-ci doit pouvoir être autonome dans la répartition des prévenus à charge pour elle de garantir leur présentation devant les magistrats dans les délais requis.

Fluidifier le circuit d'orientation et d'affectation des condamnés

Si certains condamnés ont vocation à rester en maison d'arrêt, pour des raisons tenant à leur faible reliquat de peine, à la préparation d'un aménagement de peine potentiel ou à leur situation familiale, l'article 717 du code de procédure pénale pose le principe que les condamnés exécutent leur peine en établissement pour peines.

Dans cette perspective, le chef d'établissement constitue un dossier d'orientation, obligatoire pour les condamnés ayant à subir un reliquat de peine de plus de deux ans⁹, facultatif dans les autres cas. La constitution de ce dossier est fréquemment retardée par l'attente des pièces de procédure et des avis des autorités judiciaires. La surcharge de travail des magistrats, notamment ceux du ministère public chargés de la collation et de la transmission des pièces, compromet la fluidité du traitement de ces dossiers, d'autant que la mise en forme des jugements correctionnels non frappés d'appel peut parfois prendre plusieurs mois dans certains tribunaux. Cette situation, qui paralyse la procédure d'affectation, pénalise la personne détenue et concourt à la sur-occupation des maisons d'arrêt.

La politique d'orientation et d'affectation des condamnés doit être conduite avec toujours plus de déconcentration et de fluidité par l'administration pénitentiaire afin de mettre fin à la sous-occupation des établissements pour peine. Là encore, la Commission encourage l'administration pénitentiaire à développer des logiques d'affectation par territoires qui dépasseraient les circonscriptions administratives des directions interrégionales des services pénitentiaires (principalement pour la région parisienne mais également pour la région PACA).

Développer les aménagements de peine

⁹ Cf. Article D76 du code de procédure pénale

Le développement des aménagements de peine, et notamment la libération sous contrainte, doit véritablement être encouragé en prenant notamment en compte les conclusions du rapport rendu sur ce sujet par l'Inspection générale des services judiciaires en juillet 2016. Parmi celles-ci, la Commission a relevé la nécessité d'intensifier le recrutement de psychologues et d'assistants de services sociaux dans l'ensemble des SPIP, d'expérimenter, dans les grandes juridictions, des unités SPIP pour développer les aménagements de peine *ab initio* et de faire de la commission d'exécution des peines, en place dans chaque juridiction, l'instance pivot d'une politique locale d'aménagement des peines¹⁰.

Toutes ces mesures risquent cependant de ne pas suffire pour respecter le principe d'encellulement individuel, ou tout du moins pour assurer que la capacité d'hébergement des établissements ne sera pas dépassée. Le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral publié par le Conseil de l'Europe, après avoir rappelé que « *la détention en cellules partagées non adaptées à cette fin, notamment dans des conditions de surpeuplement et d'insalubrité, constituait un traitement inhumain ou dégradant et emportait donc une violation de l'article 3 de la CEDH* », indique qu'il faut réussir « *à instaurer une coopération et un dialogue permanents entre les différents acteurs du système de justice pénale* » pour réussir à maîtriser la situation. La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), dans son rapport d'activité pour l'année 2016, précise aussi que « *des mécanismes locaux informels de régulation permettent de maîtriser la surpopulation pénale efficacement et avec souplesse* » et souhaite que cela soit « *inscrit dans l'ordre juridique* ». On peut déjà noter que le législateur a bien inscrit dans l'article 707 du CPP que le retour progressif à la liberté qu'il souhaite pour tout condamné puisse se faire « *en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire* ».

Se donner les moyens de rompre avec la fatalité du moratoire

La Commission considère que le législateur devra renoncer, à l'issue de ce programme de construction, à un nouveau moratoire repoussant la mise en œuvre du principe d'encellulement individuel qui a été consacré par la loi du 5 juin 1875. Il convient, d'ici-là, de rendre la concertation qui s'est mise en place entre les différents acteurs judiciaires et pénitentiaires beaucoup plus opérationnelle. Les conférences régionales semestrielles sur l'aménagement des peines et les alternatives à l'incarcération présidées par les chefs de cours et à la préparation desquelles les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires (DISP), qui y siègent, sont généralement associés, ont un rôle essentiel d'orientation et de mobilisation. Mais, c'est la commission d'exécution des peines en formation élargie¹¹, qui réunit les magistrats du tribunal de grande instance (TGI) et les directions des services pénitentiaires de son ressort, qui doit être le lieu réel de « *régulation carcérale* »¹². Si la mission d'un magistrat est de prononcer des jugements qui sont toujours individuels, il ne peut rester indifférent au fait que la somme de ces décisions aboutisse à une exécution dans des conditions qui peuvent, dans certaines circonstances, être qualifiées

¹⁰ Rapport de l'IGSJ relatif à l'évolution des aménagements de peine, au recours à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte, juillet 2016.

¹¹ Voir Bulletin Officiel du ministère de la justice, circulaire NOR : JUSD1113051C du 12 mai 2011 relative à l'aménagement de peine des condamnés libres et au développement des aménagements de peine prononcés à l'audience de jugement p.5

¹² Comme l'a qualifié le CGLPL dans son rapport d'activité pour l'année 2016.

d'inhumaines ou dégradantes. La concertation qui s'est ainsi parfois déjà mise en place et qui devra se développer s'appuiera sur différents leviers auxquels peuvent recourir ces acteurs : les procédures d'orientations des condamnés et les délais de mise à exécution de certaines peines ou de certains aménagements de peine, qui devront tenir effectivement compte des conditions de surpeuplement et d'insalubrité, comme l'a déjà prévu le législateur.

Proposition n° 1. Dynamiser la recherche d'alternatives à l'incarcération pour les personnes prévenues, ainsi que les aménagements de peine pour les personnes condamnées. De plus, réguler les flux d'incarcération, d'orientation et d'affectation des condamnés afin de respecter strictement les capacités d'accueil des nouveaux établissements et d'accompagner la résorption de la surpopulation dans les établissements existants.

B. Il est indispensable de développer une meilleure connaissance du parcours des personnes placées sous main de justice et d'en assurer une large diffusion.

1. Les carences des systèmes d'information du ministère de la Justice dans le domaine pénal doivent être corrigées.

a) Les déficiences du dispositif statistique en place

La démographie carcérale souffre de certaines lacunes dans la collecte comme dans la diffusion des données. Ainsi que le rapporte M. Pierre-Victor Tournier, membre de la Commission, dans une note adressée au garde des sceaux le 25 juillet 2016, plusieurs pistes doivent être poursuivies pour redéfinir la statistique pénitentiaire, notamment la nécessité de disposer de statistiques régulières et plus fines dans la description des populations incarcérées et suivies en milieu ouvert¹³. Cette refondation de l'appareil statistique, déjà évoquée dans le cadre de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive au début de l'année 2013¹⁴, est partagée. Ainsi, le contre-rapport « *Pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale* »¹⁵ de la FARAPEJ

¹³ Cf. annexe note de M. P-V. Tournier au Garde des Sceaux du 24 juillet 2016, actualisée au 1^{er} février 2017.

¹⁴ En 2013, le jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive formulait, dans ses conclusions finales, une recommandation 12 « coordonner la recherche » :

« Le jury recommande de regrouper, à l'instar de ce qui s'est fait dans d'autres ministères, les différentes unités statistiques existant au sein du ministère de la justice. Pourrait s'y ajouter les divers observatoires qui ont été créés pour suppléer au manque de cohérence statistique : l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONRDP), ainsi que l'Observatoire de la récidive prévu par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, et jamais mis en place.

Le jury recommande aussi d'inscrire l'évaluation de la politique de prévention de la récidive dans le programme d'évaluation interministériel du Conseil interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP). En effet la prévention de la récidive concerne de nombreux départements ministériels : police, gendarmerie, justice, affaires sociales, travail emploi, logement, etc. Cette évaluation interministérielle pourrait se faire dans la durée, avec la participation de groupes d'acteurs locaux, pour analyser la totalité des parcours des justiciables, détecter les points de blocage et les facteurs d'amélioration. »

¹⁵ Contre-rapport « *Pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale* » Dix propositions de la FARAPEJ pour un véritable plan d'action contre la surpopulation carcérale

reprend à son compte l'analyse de M. Tournier, notamment dans sa deuxième proposition : « Développer l'outil statistique du ministère de la Justice pour permettre une meilleure connaissance de l'état de la surpopulation et de l'exécution des peines ».

En l'absence de règlement de ces défaillances, la fiabilité des évaluations qui peuvent être faites sur la situation de la population pénale est largement compromise et, par voie de conséquence, l'analyse des besoins et des actions à mener tant en matière de politique pénale que pénitentiaire l'est également. Il en est de même des transmissions d'informations du ministère de la justice (direction de l'administration pénitentiaire) au Parlement sur les effectifs et conditions de détention.

b) L'insuffisance des liens entre les systèmes d'information

Les systèmes d'information qui renseignent la chaîne pénale (CASSIOPEE) sont mal reliés à ceux de l'administration pénitentiaire (applications GENESIS et APPI). Ils ne permettent pas de disposer d'informations fiables sur les trajectoires pénales et ne sont pas conçus pour le recueil d'informations relatives à la situation sociale ou professionnelle des personnes.

Les données de l'application CASSIOPEE sont traitées par la sous-direction de la statistique au secrétariat général du ministère de la justice (détention provisoire, mandats de dépôt), avec des restrictions de champ qui en limitent la fiabilité¹⁶.

L'application GENESIS gère l'exécution des décisions prononcées par les autorités judiciaires et relatives aux personnes sous écrou hébergées et non hébergées (milieu fermé). Elle n'est pas utilisée pour apporter des éléments d'informations sur les parcours des personnes détenues.

L'application APPI, commune aux services d'application des peines, aux SPIP et aux parquets gère les informations relatives aux mesures judiciaires d'application des peines prononcées par les magistrats en charge de l'application des peines et suivies par les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Cette application ne dispose pas d'un pilotage clair. Ses dictionnaires de données, insuffisamment mis à jour, ne sont pas pleinement renseignés. Elle est inégalement utilisée selon le type de mesures. Par ailleurs, de nombreuses données, notamment d'ordre socio-professionnel, qui ne sont pas historicisées dans APPI, sont manquantes dans l'infocentre.

Enfin, chaque application ayant son propre système d'identification des personnes, il n'est pas possible de disposer en temps réel de données sur les parcours judiciaires, notamment sur le suivi de l'exécution des peines. Comme le relèvent les inspections générales, « *Cassiopée identifie les personnes à partir d'une affaire mais seulement jusqu'à la condamnation de la personne, tandis qu'APPI identifie uniquement les personnes condamnées et pas les affaires. En principe, les données issues de Cassiopée sont récupérables dans APPI, mais dans la pratique, cette fonctionnalité n'est pas*

¹⁶ Subsistance ici et là de l'usage du logiciel Winstru qui rend les données de Cassiopée incomplètes et absence de déploiement de Cassiopée dans les cours d'appel.

toujours effective. De ce fait, le suivi automatisé d'une personne condamnée sur l'ensemble de son parcours est impossible en l'état »¹⁷.

S'il existe des flux inter-applicatifs entre Cassiopée et APPI, ils ne permettent pas d'en extraire des données statistiques fiables. Sous l'égide du secrétariat général de la Chancellerie, un projet dénommé SID (Système d'information décisionnel) vise au rapprochement des données identifiantes des justiciables, afin de réaliser un appariement des sources et de suivre des trajectoires. En cours de déploiement, ce projet se heurte cependant à des obstacles pour mettre en place un identifiant unique. **Il faut faire de la mise en place d'un identifiant unique aux différentes applications une priorité et lever les obstacles techniques et juridiques à sa réalisation.**

c) Une perte d'information et de capacité d'analyse prévisionnelle subséquente

Les défauts d'interface entre les différents logiciels ont deux conséquences.

En amont, les orientations de politique pénale des parquets et leurs incidences en termes de défèrement, de placement sous mandat de dépôt, de mise à exécution des peines, outre qu'elles ne sont pas toujours connues localement, ne donnent pas lieu à un suivi quantitatif. Les autorités pénitentiaires sont ainsi privées de toute capacité d'analyse prévisionnelle et d'éléments objectifs de discussion, tant avec les juridictions au sein des commissions locales d'exécution des peines, qu'au niveau des cours d'appel dans les conférences semestrielles de l'exécution des peines. **Développer des systèmes d'information en lien avec l'autorité judiciaire permettrait de connaître en temps réel les flux d'entrée et de sortie et les niveaux d'occupation afin de mesurer au plus près la sur-occupation.**

En aval, les faiblesses des systèmes d'information dont dispose l'administration pénitentiaire entraînent des difficultés à mettre en relation les éléments sociodémographiques dont elle dispose auprès de ses partenaires, pour qui cette méconnaissance et ce défaut d'identification précise de la population des personnes détenues ne permet pas de les faire entrer dans leurs propres systèmes d'information. Ceci est notamment le cas pour l'accès aux minima sociaux (RSA, AAH, allocation logement), aux contrats uniques d'insertion ou pour le suivi de la santé des personnes détenues.

À cet égard, comme le souligne Mme Catherine Bernard, entendue par la Commission en tant que représentante de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), il n'existe pas en France de dispositif régulier de surveillance de la santé des détenus, à l'inverse de la pratique de certains pays. De plus, en dehors du champ des addictions, les enquêtes sont rares.

Les situations étant mal connues en temps réel, la difficulté s'avère plus grande s'agissant de prévision et de prospective. L'absence de données prospectives permettant de dégager des tendances s'explique en partie par la faiblesse de la coordination entre les structures dédiées à cet effet, que ce soit à la DAP, à l'Énap, ou dans les autres services du ministère de la Justice.

¹⁷ « Évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire », rapport IGF-IGAS-IGSJ, juillet 2016.

Ces incertitudes ont également des conséquences en matière de pilotage et de gestion : elles ne facilitent pas l'élaboration d'un dialogue constructif avec les acteurs judiciaires et pénitentiaires sur les conditions d'occupation des établissements. Elles ont également des incidences dans la conduite du dialogue social, par exemple en empêchant de disposer de ratios indiscutables sur le nombre de personnes suivies par CPIP ou par personnel de surveillance.

Proposition n° 2. Améliorer la performance du système d'information du ministère de la Justice, pour permettre une meilleure connaissance des parcours des personnes, des flux d'entrées et de sorties, ainsi qu'un partage et une diffusion plus large des données

2. Les instruments de connaissance et de vigilance voulus par le législateur doivent voir leurs missions réaffirmées.

a) La commission de suivi de la détention provisoire (CSDP)

Parmi les personnes détenues, on distingue les condamnés, dont la courbe d'évolution est parallèle à celle de l'ensemble de la population pénale (à l'exclusion de la période 2015-2016 où ce sont les effectifs de prévenus qui augmentent alors qu'ils avaient jusqu'alors fortement diminué). Le Conseil de l'Europe, dans son étude annuelle, publiée le 14 mars 2017, établit pour la France le taux de détenus sans condamnation définitive à 27,3 % ce qui conduit à un taux de détenus sans condamnation définitive pour 100 000 habitants de 26,9, supérieur à la médiane des 47 administrations pénitentiaires ayant répondu à l'enquête (respectivement 25,4 % et 24,5)¹⁸.

La Commission de suivi de la détention provisoire (CSDP), issue de la loi du 15 juin 2000¹⁹, a attiré l'attention des pouvoirs publics sur l'augmentation très significative du nombre des prévenus ces dernières années. M. Bruno Aubusson de Cavarlay²⁰, son président, membre de la Commission, dans une note qu'il lui a remise, relève que l'on observe une baisse des mandats de dépôt à l'instruction entre 2013 et 2015 (de 16 500 à 14 600). Cependant, cette baisse est contrebalancée par le niveau de mandats de dépôt décernés avant jugement en comparution immédiate, qui est de l'ordre de 17 000 en 2014. L'ensemble de ces procédures produisait ainsi en 2014 un peu moins de 32 000 décisions judiciaires de détention avant jugement.

Le président de la CSDP émet l'hypothèse d'une croissance du nombre de détenus prévenus liée à l'allongement de la durée de la détention provisoire, elle-même due à un allongement des délais de procédure. Il préconise une approche en termes de longs séjours (et donc pas seulement de courtes ou longues peines) qui devrait aussi tenir compte du cumul des peines et des révocations de sursis, qui peuvent être mis à exécution à l'occasion d'une incarcération.

¹⁸ Cf. Conseil de l'Europe mars 2017 étude SPACE-I-2015 Executive-Summary_FR_170314

¹⁹ Art. 72 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. : « Une commission de suivi de la détention provisoire est instituée. Elle est placée auprès du ministre de la justice. »

²⁰ B. Aubusson de Cavarlay, « Quelques remarques à propos de l'évaluation quantitative de la situation des maisons d'arrêt », 2017

Dans son dernier rapport²¹, la CSDP dresse la liste des lacunes du dispositif statistique actuel : « On retiendra d'abord un indice, sinon un aveu, troublant : l'extraordinaire et persistante incapacité, qui défie l'entendement, de l'appareil statistique à appréhender le phénomène de la détention provisoire. Pour les raisons une nouvelle fois détaillées dans le rapport, la lisibilité des données aurait même tendance à se dégrader : pas moins de quatre sources statistiques non cohérentes, rupture depuis 2011 dans les séries judiciaires, indications lacunaires ou trop sommaires, agrégations de données qui rendent les catégories hétérogènes et peu utilisables, pans entiers de procédures hors observation statistique, décalages temporels aléatoires dans les prises en compte chiffrées. Depuis sa création, la commission de suivi se heurte invariablement aux soupirs navrés des directions compétentes, et notamment de la SDSE, qui invoquent le paramétrage implacable des logiciels, fruits de complexes et coûteuses passations de marchés, mais aussi leur plan de charge saturé ou encore les commandes impromptues et astreignantes qu'elles reçoivent. ».

Il n'est pas apparu à la Commission que tous les enseignements avaient été tirés de ces critiques étayées.

b) L'Observatoire de la récidive et de la désistance

L'observatoire de la récidive et de la désistance (ORD), créé par décret du 1^{er} août 2014 en application de l'article 7 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009²² et installé le 26 avril 2016 par le garde des sceaux, a vocation à contribuer à la diffusion de connaissances dans le débat public. Si son avènement doit être salué, on ne peut que relever son caractère tardif, près de sept ans après que le législateur en ait exprimé la volonté. Ainsi que l'ont relevé certains commentateurs, « l'un des rôles d'un tel organe est également de communiquer auprès des citoyens, de donner à mieux connaître des phénomènes parfois fantasmés »²³. Le premier rapport annuel de l'ORD est attendu.

Lors de son audition par la Commission, la présidente de l'Observatoire a évoqué l'intérêt d'une instance indépendante en capacité d'éclairer les pouvoirs publics sur les relations qui peuvent exister entre les conditions de détention et la récidive. Depuis son installation par le ministre de la justice en avril 2016, l'institution a fixé deux axes de travail majeurs : l'examen de l'impact des courtes peines sur la récidive et les effets des sorties dites « sèches » (sans aménagement de la peine et donc sans accompagnement ni contrôle).

²¹ Rapport 2015-2016 de la commission de suivi de la détention provisoire remis au garde des Sceaux en décembre 2016

²² Article 7 de la loi pénitentiaire : « Un décret détermine les conditions dans lesquelles un observatoire indépendant, chargé de collecter et d'analyser les données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération, établit un rapport annuel et public comportant les taux de récidive et de réitération en fonction des catégories d'infraction et des peines prononcées et exécutées, ainsi qu'une estimation de ces taux par établissement pour peines. Il comprend également le taux de suicide par établissement pénitentiaire. Ce rapport présente une évaluation des actions menées au sein des établissements pénitentiaires en vue de prévenir la récidive et la réitération, favoriser la réinsertion et prévenir le suicide. »

²³ « L'Observatoire de la récidive et de la désistance : un nouvel outil », Alice Campagnolle, La semaine juridique- Edition générale n°25.

La présidente souhaite voir l'Observatoire jouer un rôle plus pédagogique auprès de l'opinion sur les thèmes de son mandat, en soulignant que la désistance est un concept mal connu en France et que les contours de la notion de récidive méritent d'être explicités.

La loi confère un statut d'organisme indépendant à l'ORD. Celui-ci ne dispose cependant d'aucun moyen propre, même léger en ressources humaines, qui lui permettrait de jouer un rôle dans les orientations d'études ou de recherche dans son domaine de compétence.

La Commission estime qu'il est indispensable d'améliorer significativement les connaissances longitudinales, à la mesure de l'impact d'un programme qui engage pour une longue période les finances publiques. Les pouvoirs publics auraient tout intérêt à s'appuyer sur la CSDP et l'ORD, afin de développer des études de parcours qui permettraient de mieux connaître l'efficacité des prises en charge. Ces instances pourraient s'associer pour mobiliser la communauté de recherche, notamment avec le soutien du GIP Droit et Justice.

CONSTRUIRE DE NOUVELLES PRISONS

A. L'objectif d'encellulement individuel doit s'accompagner d'une nouvelle conception de la journée de détention.

Si le respect de l'obligation d'encellulement individuel constitue le levier du futur programme immobilier, la fonctionnalité des nouveaux établissements doit avant tout contribuer à développer une prise en charge qualitative des personnes détenues, afin de susciter une dynamique de changement. Les cinquième et sixième principes fondamentaux des règles pénitentiaires européennes (RPE)²⁴ disposent que « *la vie en prison est alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison* » et « *chaque détention est gérée de manière à faciliter la réintégration dans la société libre des personnes privées de liberté* ». **L'enjeu essentiel est donc de concevoir des espaces adaptés à une journée de détention organisée en dehors de la cellule.**

1. Organiser les espaces autour de la journée de détention et faciliter la vie quotidienne de tous

a) Permettre l'existence d'espaces d'intimité mais favoriser la vie sociale

L'encellulement individuel consacre la cellule comme un espace d'intimité, mais ne doit pas favoriser l'isolement social et l'oisiveté. La cellule doit permettre le repos, l'activité personnelle et la détente. S'il doit être aussi possible d'y stocker des denrées et de s'y restaurer, les unités dans lesquelles une vie collective est favorisée, qu'il s'agisse des quartiers appliquant le « régime Respect » ou des quartiers de préparation à la sortie, doivent avoir des salles permettant la prise de repas en commun²⁵. Par ailleurs, tous les bâtiments doivent disposer d'espaces de socialisation, y compris de salles de détente.

Certaines situations individuelles peuvent relever de l'exception, mais **le principe d'une journée de détention organisée en dehors de la cellule devrait être posé pour toutes les personnes détenues dans les futurs établissements**. Ainsi que le rappelle l'article 25-2 des règles pénitentiaires européennes, le régime de détention « *doit permettre à tous les détenus de passer chaque jour hors de leur cellule autant de temps que nécessaire pour assurer un niveau suffisant de contacts humains et sociaux* ». Dans le commentaire qu'il fait de la règle 25²⁶, le Conseil de l'Europe précise même que « *le Comité de prévention de la torture (CPT) a indiqué que les diverses activités auxquelles participent les détenus doivent les occuper en dehors de leur cellule au moins huit heures par jour* ».

b) Fluidifier les circulations

L'organisation d'une journée de détention suppose une attention particulière aux circulations au sein de l'établissement. Dans les maisons d'arrêt ne nécessitant pas de haut niveau de sécurité, il apparaît essentiel de lutter contre la multiplication des portes qui freine la fluidité des mouvements.

²⁴ Recommandation Rec. (2006)2 du Comité des Ministres aux Etats-membres sur les règles pénitentiaires européennes.

²⁵ Comme le prévoit l'article 49 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires pour les centres pour peines aménagées.

²⁶ Commentaire de la Recommandation Rec. (2006)2, Editions du Conseil de l'Europe, p.59.

Les temps d'attente générés par ces dispositifs peuvent en effet compromettre l'accès aux activités et aux services depuis les unités de vie²⁷. Une attention particulière doit être portée à l'unité destinée aux personnes vulnérables, qui doit disposer d'un accès aisé au service médical.

Il est également important de faciliter l'accès à la détention depuis l'administration²⁸. A cet égard, le futur établissement de Lutterbach innove de façon intéressante, en faisant le choix d'une administration située au cœur de la détention, juste au-dessus des ateliers.

Proposition n° 3. Concevoir les espaces des nouveaux établissements pénitentiaires autour d'une journée de détention principalement organisée en dehors de la cellule et fluidifier les circulations.

c) Simplifier le quotidien de tous grâce aux nouvelles technologies

Désormais, l'emploi des nouvelles technologies est indispensable à l'accomplissement de nombreux actes de la vie courante, qu'il s'agisse de la vie professionnelle, des relations avec l'administration, de la consommation courante et aussi de l'organisation des relations sociales et amicales. En détention, l'emploi de ces nouvelles technologies reste en retrait et le traitement de toutes les demandes se fait généralement par voie écrite²⁹, qu'il s'agisse d'une inscription à une activité, d'une demande de rendez-vous médical ou d'une commande à la cantine. Outre le temps d'attente et parfois les tensions générés par ce système pour les personnes détenues, qui ignorent si leur demande est bien parvenue à destination, cette organisation engendre un fastidieux travail de collecte et de traitement pour les personnels. L'installation en cellule ou sur l'unité de vie d'écrans interactifs permettant de prendre des rendez-vous, de consulter son compte nominatif, de cantiner et de s'inscrire aux activités serait un gain de temps pour tous et une source d'apaisement pour les personnes détenues. Elle serait aussi de nature à habituer à ces nouvelles technologies ceux qui les maîtrisent mal et contribuer ainsi à leur insertion.

Ces mêmes écrans interactifs pourraient aussi permettre à la personne détenue d'accéder à des sites identifiés, notamment pour développer davantage son autonomie et son implication personnelle dans la construction de son projet.

Par ailleurs, dans les quartiers de confiance, l'adjonction à ces écrans d'un système de téléphonie (soumis au régime de contrôle) favoriserait le maintien des liens familiaux et permettrait d'établir des contacts à des heures où les personnes sont rentrées à leur domicile. De même, **le développement de dispositifs (contrôlés) de type « Skype » ou « FaceTime » devrait être envisagé, selon la nature des quartiers et des établissements, dans les cellules ou dans des parloirs électroniques, disponibles sur les unités.**

Les nouvelles technologies pourraient être utilement développées dans bien d'autres champs de la vie courante en détention. Ainsi, dans tous les établissements, la réservation des parloirs

²⁷ Un membre de la commission comparait le CD de Melun où 3 portes séparent la cellule de l'atelier et un nouvel établissement qui en comporte 9.

²⁸ Le fait de devoir circuler en extérieur non abrité des intempéries pouvant freiner les échanges.

²⁹ Demande déposée encore aujourd'hui dans une « boîte à lettres » artisanale collée au dos de la porte de cellule.

devrait se faire par internet. De même, les difficultés d'extractions, alliées au manque de personnel médical devraient inciter au développement de la télémédecine.

Proposition n° 4. Intégrer les nouvelles technologies pour faciliter la vie quotidienne en détention et pour éviter certaines extractions, comme par exemple la télémédecine.

d) Développer une consommation équitable et responsable en détention

L'article 25 du règlement intérieur type des établissements, relatif à la cantine, pose le principe d'acquisitions sous le contrôle du chef d'établissement. Cette situation est une source d'inégalité de traitement entre les personnes détenues selon l'établissement où elles se trouvent et peut, ainsi qu'il a été souligné, être une source de difficulté, si un objet cantiné dans l'un n'est pas accepté dans l'autre à l'occasion d'un transfert.

La Commission préconise la formalisation, à l'échelon national, d'une liste de produits « cantinables », en fonction des catégories d'établissements. Une réflexion sur une harmonisation des prix serait également souhaitable.

La Commission attire aussi l'attention sur le gâchis en détention. Les jets de nourriture par les fenêtres, qui contribuent à la prolifération des animaux nuisibles et expliquent pour partie l'adjonction de caillebotis aux fenêtres, constituent un phénomène désolant, qui porte préjudice à toute la collectivité. La suppression progressive des barquettes, et avec elles, l'amélioration de la qualité gustative des repas, ont contribué à la réduction de ces projections. Il en va de même de la possibilité pour les personnes détenues de ne prendre dans le menu que ce qu'elles souhaitent consommer. Enfin, la dynamique de réduction du gâchis et d'assainissement des espaces pourrait se poursuivre en confiant l'entretien des pieds de bâtiments à ceux qui y résident plutôt qu'aux personnes classées au service général. En effet, il a été constaté que les personnes détenues ayant intégré un « régime Respect », qui entretiennent à tour de rôle leurs espaces collectifs, sont plus attentives que les autres.

Le respect des espaces collectifs et la prise de conscience de l'impact d'un comportement individuel sur un groupe participent autant de l'éducation à l'hygiène que de la socialisation. La responsabilisation de chacun sera d'autant plus facilement acceptée que les bâtiments des futures maisons d'arrêt seront eux-mêmes respectueux des futurs hébergés. La suppression des caillebotis pourrait être envisagée dans ce cadre.

Si la vie quotidienne en détention doit inciter à davantage de responsabilisation et de socialisation des personnes détenues, leur insertion passe aussi par l'obligation d'activité.

2. Concevoir les nouveaux établissements autour du développement de l'obligation d'activité

a) Mieux appréhender la mesure et la nature des activités proposées

Édictée par l'article 27 de la loi pénitentiaire comme une obligation incombant aux personnes détenues condamnées, l'obligation d'activité, aux termes de l'article R57-9 du code de procédure pénale, peut s'exercer dans des domaines variés : travail, formation professionnelle, insertion par l'activité économique, enseignement, activités éducatives, culturelles, socioculturelles, sportives et physiques.

Le rapport de M. Dominique Raimbourg, député, portant sur l'encellulement individuel (novembre 2014), préconisait le développement des activités en détention (préconisation 18)³⁰.

L'objectif de 5 heures d'activités par jour et par personne détenue semble cependant se heurter aux limites architecturales et humaines des établissements surpeuplés. Le rapport du garde des Sceaux au Parlement sur l'encellulement individuel relevait qu'en 2012 ces dispositions ne concernaient que 34,7 % des personnes détenues en maison d'arrêt et avançait, pour 2014, le chiffre moyen d'une heure d'activité par personne détenue³¹. L'administration pénitentiaire a cependant communiqué à la Commission les premiers résultats³² d'une enquête flash dont il résulterait que les personnes détenues en maison d'arrêt bénéficieraient en moyenne aujourd'hui de 3h43 d'activité quotidienne en semaine et de 24 minutes le week-end. Si ces premiers chiffres doivent être appréhendés avec prudence (les résultats étant très partiels, l'exercice étant nouveau et les consignes n'ayant pas été identiquement entendues), ils semblent augurer d'une situation en voie de progrès. L'extrême faiblesse des temps d'activité le week-end et la relative disparité entre directions interrégionales attirent néanmoins l'attention et suggèrent d'ores et déjà des pistes d'action. La démarche d'évaluation régulière dans laquelle s'engage l'administration pénitentiaire devra permettre de mieux appréhender la mesure et la nature des activités et de fixer des orientations adaptées. Un indicateur d'activités a ainsi été inclus dans les conférences d'objectif des DISP pour l'année 2017 afin de suivre précisément l'évolution du nombre et de la nature des activités réalisées en détention.

Si 5 heures d'activités par jour et par personne détenue reste un objectif encore difficile à atteindre pour l'administration pénitentiaire, dans un contexte de surpeuplement carcéral et d'établissements ne disposant pas toujours des espaces et des environnements adaptés, le futur programme immobilier devrait en revanche permettre d'en faire une norme contraignante.

b) Ériger l'objectif de 5 heures d'activités en norme contraignante

La Commission estime que si l'obligation d'activité doit être une obligation pour la personne détenue, l'offre d'activité, à tout le moins dans le nouveau programme immobilier, devrait être une obligation pour l'administration pénitentiaire, avec le concours de l'ensemble des acteurs du territoire.

L'article 2-1 de la loi pénitentiaire³³ énonce en effet que le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire, « avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées ».

³⁰ D. Raimbourg, rapport de mission auprès du garde des Sceaux, « Encellulement individuel : faire de la prison un outil de justice », novembre 2014.

³¹ Jean-Jacques Urvoas, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, 2016, « En finir avec la surpopulation carcérale », p.46.

³² Document intitulé « première synthèse partielle des remontées de l'indicateur P2.3 au 20 février 2017 » sur la base d'une enquête flash menée dans 175/187 établissements (hors CSL et EPSNF) du 12 au 16 décembre 2016. Ces premiers résultats résultent de l'exploitation de 60 / 114 enquêtes remontées sur 175 retours d'enquêtes attendus.

³³ En sa version modifiée par l'article 30 la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

Or, nombre des activités énoncées par l'article R57-9 du code de procédure pénale sont conditionnées à l'intervention des partenaires de l'administration pénitentiaire.

Prévue par le législateur, la signature de conventions, auxquelles sont associés des objectifs précis, constitue un moyen opérationnel d'énoncer la mesure des besoins. Le développement d'enquêtes annuelles, annoncé par la direction de l'administration pénitentiaire, permettra quant à lui de mieux évaluer si les objectifs quantitatifs sont atteints.

La conception d'un outil d'évaluation qualitatif serait également nécessaire afin de mesurer l'impact de l'obligation d'activité. Cet impact devrait être mesuré en premier lieu sur la qualité de vie en détention, notamment grâce à des enquêtes auprès de personnes détenues. On devrait aussi, idéalement, tenter d'en mesurer l'effet sur l'insertion des sortants de prisons.

L'enjeu concerne la société toute entière, dès lors que la finalité assignée par le législateur à l'obligation d'activité est la réinsertion. Il en va aussi de la logique d'une conception de l'enfermement comme mode de socialisation.

Proposition n° 5. *A l'occasion de la construction du programme, faire de l'offre de 5 heures d'activité par jour pour chaque personne détenue une norme à atteindre par l'administration pénitentiaire, avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.*

3. Réaffirmer la finalité de réinsertion de l'obligation d'activité

Ainsi que l'écrivait la directrice de l'administration pénitentiaire en avant-propos du manuel de mise en œuvre de la contrainte pénale³⁴ : « *la sortie de la délinquance nécessite autant d'interroger la motivation et le comportement des personnes que d'intervenir sur leurs besoins et perspectives d'insertion sociale* ».

L'obligation d'activité a pour finalité de contribuer à cette insertion, en tenant compte des besoins de la personne. Ainsi, le législateur, dans l'article 27 de la loi pénitentiaire, a indiqué qu'elle doit être « *adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité* » et précisé : « *Lorsque la personne condamnée ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, l'activité consiste par priorité en l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Lorsqu'elle ne maîtrise pas la langue française, l'activité consiste par priorité en son apprentissage. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsqu'elle exerce une activité de travail.* »

a) Proposer à chaque personne détenue un programme personnalisé d'activités

Dès lors, **un programme personnalisé d'activités devrait être systématiquement proposé à la personne détenue par la Commission pluridisciplinaire unique (CPU) à l'issue de la phase d'accueil et d'évaluation.** Il devrait être très fortement individualisé pour répondre aux risques et besoins spécifiques de la personne, ainsi qu'à ses capacités de mobilisation du moment. Ces activités pourraient, dès lors, être de natures très différentes et adaptables au fur et à mesure de l'évolution de la personne et de son implication. De façon générale, ce programme d'activité personnalisé,

³⁴ Ce manuel constitue en réalité un véritable guide des pratiques professionnelles en matière de probation.

coordonné par le SPIP et l'établissement, mais mis en œuvre par l'ensemble des personnels et partenaires publics ou privés en charge de différentes actions individuelles ou programmes collectifs, devrait constituer l'épine dorsale du parcours en détention.

Ce programme d'activités devrait contribuer à étayer le projet d'exécution de peine des personnes condamnées, mais aussi le projet de préparation à la sortie de toutes les personnes détenues. Pour les prévenus, la présomption d'innocence ne doit pas nécessairement constituer un obstacle à un travail sur leur acte, s'ils le souhaitent et l'ont reconnu ; l'absence d'« obligation » d'activité ne devrait pas non plus les faire passer après les personnes condamnées pour l'accès à l'enseignement, la formation professionnelle et l'emploi.

b) Développer les savoirs et les savoir-faire

L'enseignement s'adresse en priorité aux plus jeunes (mineurs et jeunes adultes) et aux adultes sans qualification, ni diplôme, notamment les illettrés et les non-francophones.

Pour les mineurs, l'enseignement est au cœur de l'emploi du temps en détention. L'obligation scolaire reste la règle pour les moins de 16 ans. Pour ceux qui n'en relèvent pas, l'enseignement ou la formation constituent la part la plus importante de l'emploi du temps du mineur incarcéré. En 2015, ils bénéficiaient d'un temps moyen hebdomadaire de scolarisation de 15h (12h en quartier mineurs et 18h en établissement pour mineurs).

Pour les adultes, le public cible est constitué des 15 % de personnes détenues repérées comme « non-francophones » ou « illettrées ». Néanmoins, plus du quart des détenus entrants ont des besoins importants dans le domaine de la maîtrise des savoirs de base (lecture, écriture, calcul, etc.) ; plus de la moitié se situent à un niveau de fin d'études primaires et ne disposent pas de réelle qualification professionnelle.

Afin de proposer une offre d'enseignement satisfaisante, d'importants moyens sont engagés par l'Éducation nationale. À la rentrée scolaire 2015-2016, selon la DAP, 491 enseignants exerçaient à temps plein, encadrement complété de vacances réalisées sur une enveloppe d'environ 4 600 heures supplémentaires/année. Ces moyens ont permis d'assurer 14 487 heures d'enseignement et représentent plus de 710 ETP. Cela permet de scolariser de manière régulière 96,5 % des mineurs détenus et 25 % des personnes adultes détenues³⁵.

Les actions culturelles menées en milieu pénitentiaire font également partie de l'offre d'activité. Les initiatives sont à cet égard nombreuses et variées.

S'agissant de **la formation professionnelle**, la Commission attire l'attention sur la nécessité de proposer des formations concernant des métiers en tension dans le territoire concerné et susceptibles de se poursuivre à l'extérieur, en raison de la brièveté du séjour des personnes détenues en maison d'arrêt. **La Commission souligne l'importance d'organiser la continuité des formations entre le dedans et le dehors.**

³⁵ Suivant avec assiduité un enseignement durant au moins 3 semaines ou un module de plus de 20 heures.

Elle préconise aussi des démarches innovantes en matière de formation professionnelle, en adaptant les méthodes aux profils particuliers des personnes détenues, à l'image de certaines expériences menées en France ou à l'étranger pour former des personnes au profil atypique, en peu de temps et suivant des méthodes nouvelles³⁶.

Les échanges en Commission ont montré l'importance de l'inscription du projet de formation dans le projet d'application de peine mais aussi les limites posées par les régimes des permissions de sortir, plus restrictifs en maison d'arrêt (trois jours maximum) qu'en centre de détention (cinq jours). Or, l'accomplissement d'un stage d'une semaine nécessite une permission de sortir de cinq jours. Cette situation montre combien la maison d'arrêt n'a, jusqu'à présent, pas été pensée comme un lieu d'exécution de peines, ce qu'elle est pourtant. **La Commission propose donc d'aligner le régime des permissions de sortir des personnes condamnées exécutant leur peine en maison d'arrêt sur celui des personnes condamnées l'exécutant en centre de détention.** Cette préconisation figurait déjà dans le rapport de la commission présidée par M. Bruno Cotte sur la refonte du droit des peines³⁷.

Proposition n° 6. Faire des maisons d'arrêt un véritable lieu d'exécution des peines et, en conséquence, aligner le régime des permissions de sortir des personnes condamnées exécutant leur peine en maison d'arrêt sur celui des personnes condamnées l'exécutant en centre de détention.

S'agissant du **travail**, l'administration pénitentiaire fait état, pour 2016, des données suivantes : 13,50% de la population écrouée ont travaillé en tant qu'auxiliaire au service général, 13,33% en tant qu'opérateurs de concession et 1,43% en tant qu'opérateurs du service de l'emploi pénitentiaire (SEP) et de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP). Ces chiffres globaux ne permettent pas de mesurer la situation des personnes détenues en maison d'arrêt, qui doit être moins bonne qu'en établissements pour peines.

Atout important pour la prévention de la récidive, l'accès au travail n'est pas chose aisée pour les personnes détenues et ne l'est pas davantage pour les anciens détenus en milieu ouvert.

La Commission estime essentiel que l'implantation de chaque futur établissement soit accompagnée d'une prospection active des ressources du territoire, afin d'identifier les partenaires potentiels et de concevoir des espaces d'ateliers compatibles avec les activités du secteur³⁸.

Par ailleurs, la Commission est favorable à la systématisation de clauses d'insertion sociale dans les marchés publics susceptibles de bénéficier aux personnes placées sous main de justice³⁹.

³⁶ Voir la formation au codage informatique en 6 mois proposée à des jeunes de quartiers défavorisés par Simplon.co et cofinancée par la région Ile de France et des fonds privés ou la formation « cuisine mode d'emploi(s) » de 12 semaines relatives aux métiers de la restauration, de la boulangerie et du service en salle ouverte aux personnes placées sous main de justice bénéficiant également de cofinancements Ville, État, fonds privés. 10% des stagiaires sont d'anciens détenus.

³⁷ Rapport Public *Pour une refonte du droit des peines*, commission présidée par M. Bruno Cotte, La Documentation française, Paris 2015.

³⁸ On peut déplorer que, dans le Nord, une formation au tri sélectif très performante débouchant sur des classements en détention, puis sur des emplois de proximité à la sortie ait été arrêtée à la fermeture de l'établissement où elle se trouvait et n'ait pu être reprise dans le nouvel établissement, l'atelier étant trop court de 3 mètres pour y installer la chaîne de tri.

La Commission a également été sensible aux suggestions faites par des acteurs du monde de l'entreprise et de l'innovation sociale, relatives aux opportunités offertes par les « contrats à impact social »⁴⁰, notamment pour développer le mentorat auprès des personnes placées sous main de justice, afin de les soutenir dans leur projet professionnel pendant leur détention et à l'issue de celle-ci.

Mais convaincre le monde économique de l'employabilité des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) ne va pas de soi. Une étude récente montre que, si près de 9 entreprises sur 10 estiment avoir un rôle important à jouer dans l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi, seules 47% estiment qu'il est important qu'elles agissent en faveur de l'insertion professionnelle des personnes condamnées⁴¹.

Les directeurs d'établissements ont un rôle éminent à jouer dans ce domaine, en engageant et développant des contacts personnels et suivis avec les chefs d'entreprises du territoire et les instances consulaires.

Mais cette situation appelle aussi à reconsidérer l'organisation et les moyens mobilisés pour développer le travail en détention, l'insertion professionnelle constituant un enjeu essentiel du parcours de nombreuses personnes détenues, tant durant leur séjour à l'établissement que pour préparer leur sortie.

Dans leur livre « Prison, le choix de la raison »⁴², Stéphane Jacquot et Dominique Raimbourg, tous deux membres de la Commission du Livre blanc, suggèrent la création d'une « agence nationale de l'activité des personnes placées sous main de justice », établissement public, sous double tutelle du ministre de la Justice et du ministre du Travail, qui aurait en charge l'encadrement du travail en détention et créerait des partenariats avec les entreprises, pour offrir du travail en prison, mais aussi recruter d'anciens détenus. Elle suivrait les personnes détenues après leur sortie, dans leurs projets de réinsertion, le manque d'emploi étant souvent une cause de récidive. Elle s'occuperait également de développer le travail d'intérêt général (TIG).

L'administration pénitentiaire est consciente de la nécessité de repenser les orientations stratégiques en matière de travail, de développer l'offre, de revoir la gouvernance et l'organisation actuelle. Elle entend remédier au déficit de pilotage par la mise en place d'une entité dédiée au travail et à la formation professionnelle. Il s'agirait d'un service à compétence nationale qui lui serait

³⁹ Elle reste cependant divisée quant à l'opportunité de faire travailler ces personnes à l'édification d'établissements pénitentiaires.

⁴⁰ Grâce à ce mécanisme, un acteur social pourra faire financer un programme de prévention par un investisseur privé, qui sera lui-même remboursé par la puissance publique uniquement en cas de succès. Le contrat à impact social, inscrit dans la politique de développement de l'économie sociale et solidaire fait l'objet d'un appel à projet permanent de l'Etat.

⁴¹ Rapport de résultats « Les freins et leviers à l'embauche des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire », SGMAP, Janvier 2016, étude à la demande des inspections générales (IGF, IGAS, IGSJ) pour l'évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire.

⁴² Editions Economica.

rattaché, mais disposerait par ailleurs d'un maillage territorial fort, avec des implantations interrégionales et locales. Il aurait pour périmètre le travail en production, le service général, la formation professionnelle et les activités d'insertion par l'activité économique en détention.

La Commission ne peut qu'accueillir favorablement un projet destiné à donner une visibilité nationale à l'offre et à la demande, ainsi qu'à favoriser le développement qualitatif du travail pour les personnes détenues, en l'articulant avec la formation professionnelle et en l'intégrant dans des programmes personnalisés d'accompagnement d'insertion professionnelle. Elle relève également qu'il intègre la nécessité d'harmoniser l'acte d'engagement et de mieux contrôler le respect des règles de rémunération.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et les décrets subséquents prévoient que les personnes détenues sont rémunérées sur la base d'un taux horaire du SMIC : entre 20 % et 33 % dans le cadre du service général et 45 % en production. Pour ce qui concerne le travail en production, les dispositions législatives et réglementaires ne sont pas partout mises en œuvre.

L'article D. 433 du code de procédure pénale dispose que « *l'organisation, les méthodes et les rémunérations du travail doivent se rapprocher autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures afin notamment de préparer les détenus aux conditions normales du travail libre* », s'inspirant en cela de l'article 26.7 des règles pénitentiaires européennes (RPE).

Dans un avis très récemment publié au journal officiel⁴³, le CGLPL dresse un état des lieux des pratiques et des dysfonctionnements observés en détention au regard des modalités d'accès au travail, des conditions du travail pénitentiaire, de la rémunération, de la protection sociale et de la procédure de déclassement. Il conclut à la nécessité de clarifier les droits et obligations du travailleur détenu et de développer certains dispositifs innovants : expérimentation d'établissements et services d'aide par le travail pour les personnes souffrant de troubles psychiques, implantation de structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) pour remobiliser des personnes confrontées à des difficultés d'accès à la vie professionnelle et permettre une continuité à l'extérieur. Il souligne enfin que si les personnes détenues ont théoriquement la possibilité de travailler pour leur propre compte, elles en sont en pratique empêchées, l'inscription automatique des personnes incarcérées au régime général de la sécurité sociale faisant obstacle à leur affiliation au régime social des indépendants (RSI). Le CGLPL propose donc d'aller plus loin que « l'acte d'engagement »⁴⁴ prévu par l'article 33 de la loi pénitentiaire, pour que le travail en détention soit régi par un véritable droit social pénitentiaire permettant aux personnes détenues d'être protégées au titre de l'activité professionnelle qu'elles réalisent.

Développer le savoir-être

Si les activités liées à l'acquisition de compétences et de savoir-faire sont essentielles, celles relatives aux savoir-être constituent des gages de réussite de la dynamique de changement. Le sport constitue sans doute le vecteur le plus accessible pour la population pénale, compte tenu de son âge

⁴³ Avis du 22 décembre 2016 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires, JORF du 9 février 2017, p99.

⁴⁴ Dont la légalité ne fait plus débat, cf. QPC n°2013-320 et 321 du 14 juin 2013 et QPC n°2015-485 du 25 septembre 2015.

moyen et de ses centres d'intérêt. Il contribue au respect du corps et au développement du goût de l'effort. Il est aussi un terrain privilégié d'apprentissage des règles et même de leur rappel aux autres, au travers des formations à l'arbitrage proposées dans plusieurs établissements.

Pour d'autres détenus, ce seront des groupes de parole qui permettront d'engager un travail sur la maîtrise et l'estime de soi, l'élaboration de la pensée, les comportements à risques, les addictions, la relation aux autres, la responsabilité de ses actes, la souffrance des victimes, l'importance de la réparation, etc.

Toutes ces activités participent de la prévention de la récidive à un double titre. Elles sont de nature à contribuer à la socialisation mais aussi à faciliter l'accès à l'emploi. Ainsi qu'il a été dit à la Commission, les entreprises qui recrutent portent une attention croissante aux questions de comportement et de capacité à s'adapter.

Évoquer l'importance pour les personnes détenues d'un travail sur soi et sur son acte impose de dire un mot particulier sur les victimes, dont les droits au cours de l'exécution de la peine sont énoncés par l'article 707-IV du code de procédure pénale. L'exécution de la peine devrait être pour la personne détenue un temps privilégié de réalisation de la souffrance faite à autrui. Pour reprendre les propos d'un représentant d'association d'aide aux victimes lors de son audition : « *la victime ne représente rien. Le mal fait à la victime, le détenu doit en prendre conscience* »⁴⁵. À cet égard, **la Commission a été très intéressée par les démarches de justice restaurative** qui ont été expérimentées à la maison centrale de Poissy entre auteurs et victimes et qui se développent actuellement, en ce qu'elles participent tout autant de la réparation des victimes que du changement de comportement des auteurs⁴⁶.

c) L'obligation d'activité doit mobiliser de multiples acteurs

La diversité des risques et besoins de chaque personne détenue suffit à démontrer toute l'importance de la pluridisciplinarité de sa prise en charge, qui doit être assurée de façon coordonnée, non seulement par les professionnels pénitentiaires, au premier rang desquels les personnels des SPIP, mais aussi par les autres services de l'État, collectivités territoriales, associations et autres personnes publiques ou privées concourant au service public pénitentiaire.

Parmi les services de l'État, ceux de l'éducation nationale, de la culture et aussi des affaires sociales, s'agissant notamment des actions de prévention et d'éducation pour la santé, ont un rôle essentiel à jouer pour la mise en œuvre de l'obligation d'activité. La signature de conventions d'objectifs partant de diagnostics partagés sur les besoins de la population pénale doit être encouragée. Elle renvoie corrélativement au besoin impérieux de faire le plus régulièrement possible des enquêtes à ce sujet et des évaluations de l'efficacité des actions mises en place.

Une mention particulière sera faite pour la convention unissant l'administration pénitentiaire à Pôle emploi. Elle permet l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi non immédiatement disponibles des personnes condamnées à 6 mois de leur libération ou pouvant prétendre à un

⁴⁵ Alain Boulay, président de l'association d'Aide aux Parents d'Enfants Victimes (APEV).

⁴⁶ Le ministère de la Justice (SADJAV) promeut et finance ces démarches et le garde des Sceaux a signé une circulaire le 15 mars 2017 en ce sens.

aménagement de peine et prêtes à entreprendre une démarche d'insertion professionnelle. Cette démarche permet ainsi l'accès anticipé à l'offre de service de droit commun de Pôle emploi.

Au sein des collectivités territoriales, les conseils régionaux sont appelés désormais à jouer un rôle éminent dans l'obligation d'activité, puisqu'ils ont désormais en charge la formation professionnelle. Le processus de décentralisation de la formation professionnelle, tel qu'il est prévu dans la loi du 5 mars 2014 est très largement engagé, mais n'aboutira qu'au 1er janvier 2018, date d'échéance des marchés pour les établissements relevant de la gestion déléguée. Des retards certains sont observables ; des arrêtés interministériels ont ainsi dû venir se substituer aux conventions de mise à disposition, faute de signature. En l'état, les premières remontées de l'enquête-flash de la DAP sont assez préoccupantes pour la plupart des directions interrégionales⁴⁷.

De la mobilisation effective des exécutifs régionaux dépend la réussite d'un levier d'insertion majeur.

4. Associer la personne détenue à l'obligation d'activité

L'article 29 de la loi pénitentiaire dispose que « *sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées* ».

Un recensement entre le 1er janvier et le 31 décembre 2015 révèle que presque tous les établissements pénitentiaires ont mené au moins une consultation dans l'année. Les activités culturelles et sportives constituent les thèmes privilégiés de consultation.

Les établissements qui ont mené une consultation en 2015 expriment des retours majoritairement positifs. Parmi les effets bénéfiques que semble avoir ce dispositif, les établissements relèvent notamment que :

- les consultations menées ont un impact très concret dans les domaines liés à la vie en détention, tels que la restauration, les cantines ainsi que les activités socio-culturelles et sportives ;
- en instaurant un dialogue, elles semblent apaiser les tensions, et seraient ainsi de nature à prévenir et/ou réduire les phénomènes de violence en détention ;
- elles auraient également une incidence positive sur la responsabilisation de la population carcérale : implication de la population pénale dans la vie de l'établissement, engagement des représentants des personnes détenues pour recueillir les informations auprès de leurs codétenus ; réassurance des personnes détenues par la prise de parole ;
- enfin, elles seraient facteur de cohésion de l'ensemble des professionnels.

Les échanges au sein de la Commission et les auditions, qu'il s'agisse des personnels pénitentiaires ou des personnes détenues, ont confirmé le caractère extrêmement positif de cette démarche. Mme Cécile Dangles, présidente de l'association nationale des juges d'application des peines (ANJAP), Mme Aurélie Leclercq, directrice d'établissement, membres de la Commission et deux personnes détenues auditionnées dans le cadre d'une permission de sortir, ont fait un

⁴⁷ Hormis celles de Toulouse, Bordeaux et Lille

témoignage particulièrement convaincant. **La Commission considère qu'il convient de développer les consultations des personnes détenues afin qu'elles soient forces de proposition.**

B. La construction de nouvelles maisons d'arrêt doit être l'occasion de promouvoir une prise en charge qualitative.

1. Réserver un temps essentiel pour l'accueil et l'évaluation

L'arrivée en prison commence par les formalités d'écrou au greffe. Pour les primo-incarcérés, le temps d'attente qui peut l'accompagner est d'autant plus perturbant qu'ils ignorent ce qui va se passer et combien de temps cette attente va durer. Cette situation anxiogène peut être source de tensions, voire d'incidents, ainsi que l'a évoqué M. Pierre Botton, membre de la Commission.

La délivrance immédiate d'une information contribuerait à apaiser la personne. Cependant, le personnel pénitentiaire n'a pas toujours la disponibilité pour le faire, notamment dans les grands établissements accueillant simultanément plusieurs détenus. **L'apposition d'une affiche d'information avec des pictogrammes compréhensibles de tous ou la diffusion d'un support audiovisuel dans le local d'attente devrait être systématisée.** En 2011, une association avait proposé à la direction de l'administration pénitentiaire un « programme de prévention du choc carcéral » dans le cadre duquel elle avait conçu et financé un petit film d'animation de 7 minutes. Ce film, diffusé dans une vingtaine de maisons d'arrêt de métropole, explique phase par phase les formalités liées à l'écrou, ainsi que la possibilité de prévenir la famille⁴⁸.

Par ailleurs, l'incarcération intervient généralement après de longues heures de garde à vue et un défèrement au tribunal, sans que la personne n'ait pu se laver et se changer. Il convient de lui proposer systématiquement d'accéder à des toilettes. L'article 2 du règlement intérieur⁴⁹ prévoit par ailleurs qu'il lui est proposé une douche, remis une trousse de toilette comprenant des produits d'hygiène corporelle et qu'elle « *peut également demander à recevoir des effets vestimentaires de première nécessité* ». **La Commission juge nécessaire que, outre des sous-vêtements, des vêtements propres soient systématiquement remis aux personnes arrivantes.**

a) La labélisation des quartiers arrivants a constitué une avancée majeure dans la prise en charge des personnes détenues

Le moment de l'incarcération est un temps aussi essentiel que critique et tout doit être mis en œuvre pour permettre la meilleure prise en charge. Les règles pénitentiaires européennes, qui ont été adoptées par la France le 11 janvier 2006, appellent l'attention sur l'importance de l'accueil en détention ; c'est pour asseoir leur mise en œuvre que la direction de l'administration pénitentiaire a lancé en 2007 un vaste programme de labélisation des quartiers arrivants.

Ce fut une étape déterminante dans la structuration de ce que sont devenus les quartiers arrivants et les pratiques professionnelles qui y sont développées. L'établissement labélisé s'engage à mettre en œuvre un dispositif particulier d'accueil qui prend en compte en premier lieu les besoins urgents de la personne détenue arrivante : accès à un local de douche, repas chaud, dotation de

⁴⁸ Programme conçu par l'association « Les prisons du cœur », devenue l'association « Ensemble contre la récidive », présidée par M. Pierre Botton et financée par des fonds privés.

⁴⁹ Annexe à l'article R57-6-18 du code de procédure pénale

sous-vêtements propres, accès gratuit au téléphone... Il est le lieu de la première transmission de toutes les informations utiles sur la vie dans l'établissement, son règlement intérieur, les relations possibles avec les familles, le fonctionnement de la cantine, du courrier, l'accès aux différentes activités... Il garantit aussi une prise en charge individualisée par les différents services de l'établissement. Un examen concerté de la situation de la personne détenue est réalisé à l'issue de ce parcours par une équipe pluridisciplinaire, dans le respect des prérogatives et obligations de chacun de ses membres. Ce bilan individualisé doit être présenté à la personne détenue et permettre d'élaborer les éléments d'un parcours en détention et dans un premier temps d'une affectation dans un quartier de détention.

La qualité du travail pluridisciplinaire qui s'est engagé dans ce cadre s'avère être l'amorce d'un engagement professionnel nouveau qui va conduire à approfondir les capacités d'évaluation et d'orientation développées par l'administration pénitentiaire.

b) Un temps d'évaluation approfondie doit renforcer cette première étape du parcours en détention.

La taille des quartiers arrivants ne permet pas de remplir totalement la fonction d'évaluation approfondie qu'on pourrait attendre d'eux, même en vue d'une simple affectation dans un quartier. La Commission a entendu M. Christophe Loy, directeur du centre pénitentiaire de Beauvais, établissement de 615 places comprenant un quartier arrivants de 23 places. La taille de ce quartier ne permet un séjour que de 2 à 4 jours pour chaque arrivant, du fait du flux d'incarcérations que connaît cet établissement. Ceci paraît tout à fait insuffisant pour réaliser une évaluation initiale correcte. Il a donc été décidé, dès l'ouverture de l'établissement en décembre 2015, d'installer dans un bâtiment de détention un quartier d'évaluation de 41 places qui complète l'action qu'il paraît nécessaire de conduire lors de cette phase initiale.

La Commission considère que le temps d'évaluation initiale doit pouvoir être prolongé sur une période de deux semaines minimum et que la taille des quartiers arrivants doit être augmentée pour permettre, après un temps d'accueil et d'information, la mise en œuvre d'une évaluation approfondie de la personne détenue. Ce temps d'accueil s'impose encore plus en maison d'arrêt qu'en établissement pour peines car le choc de l'incarcération est plus réel et les connaissances acquises sur la personne sont bien moindres. Il doit en premier lieu permettre de repérer les situations de fragilité ou de risque, mais aussi de dangerosité spécifique afin de pouvoir prendre dans chaque cas les mesures ou orientations adaptées.

Le quartier arrivants doit rester autonome par rapport aux autres bâtiments de détention car il permet de gérer ce moment d'arrêt entre l'extérieur et la détention. Il devrait bénéficier d'une proximité avec l'unité sanitaire et offrir des temps de rencontre individuelle avec chacun des intervenants, mais aussi des périodes de socialisation qui seuls permettent d'avoir une perception ajustée des difficultés éventuelles que la personne détenue sera amenée à rencontrer ou générer.

La taille de ce quartier qui était passé de 5 à 8 % de la capacité de l'établissement devrait donc atteindre 12 à 15 % de sa capacité pour permettre l'évaluation et l'orientation indispensables dès le début du séjour.

Le travail d'évaluation approfondie doit être défini et piloté par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, tout en impliquant l'ensemble des services de l'établissement. C'est

également l'occasion de positionner les différents personnels et services dans leur mission au sein de l'établissement.

C'est le moment, sous la responsabilité de l'autorité judiciaire, de clarifier la situation pénale de la personne détenue, susceptible d'avoir d'autres peines à exécuter. Pour cette dernière, ce doit être aussi un temps de prise de conscience de sa situation, ce qui justifie qu'un temps suffisant y soit consacré.

Cette connaissance acquise et partagée de la personnalité de la personne détenue et de son parcours antérieur doit permettre de l'orienter au mieux⁵⁰.

c) Le quartier arrivants et d'évaluation permet une première orientation sans exclure des approfondissements ultérieurs.

Cette première orientation à l'intérieur de l'établissement concerne l'affectation dans un quartier et la participation à certaines activités, programmes ou soins. Elle éclaire aussi sur la situation judiciaire ou pénale. L'administration pénitentiaire a toujours moins de maîtrise sur la situation des prévenus, mais doit mobiliser ses moyens pour une prise en charge de la personne même si c'est sur une durée qui reste incertaine.

Pour les condamnés, un projet d'exécution de peine doit être élaboré le plus tôt possible. Les maisons d'arrêt accueillent un nombre important de condamnés à de courtes peines pour lesquels une orientation rapide doit mobiliser toutes les énergies. **L'affectation dans un quartier de préparation à la sortie doit être examinée dès ce stade et la possibilité d'éviter une affectation en détention, privilégiée chaque fois que c'est possible.** Cela peut parfois nécessiter une légère prolongation du séjour dans le quartier arrivants. La mise en place d'un aménagement de peine, avant même de quitter le quartier arrivants, peut aussi être examinée de manière prioritaire avec ces condamnés à de courtes peines qui n'ont pas toujours su saisir ces opportunités avant l'incarcération⁵¹.

L'affectation vers un établissement pour peines peut aussi être instruite dès ce stade. La déconcentration, la dématérialisation et la simplification souhaitées de ces procédures devraient tendre vers une limitation du temps qui sera exécuté en maison d'arrêt.

La responsabilisation et la mobilisation de la personne nouvellement détenue sont essentielles pendant cette période qui est un temps essentiel d'orientation.

Le maintien dans l'établissement sera la situation la plus fréquente et c'est donc le choix du quartier et de son régime de détention qui doit alors faire l'objet d'une évaluation fine. La mise en place de régimes différenciés doit fonder le sens de cette affectation.

⁵⁰ Ainsi que le prévoit le manuel de mise en œuvre de la libération sous contrainte conçu par la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des services judiciaires (janvier 2017, pp.18-33)

⁵¹ Cf. l'expérimentation menée entre 2012 et 2014 par le service de l'application des peines du TGI de Créteil, le service pénitentiaire d'insertion et de probation du Val-de-Marne et le centre pénitentiaire de Fresnes : une équipe dédiée du SPIP orientait, à l'issue du quartier arrivants, les personnes détenues pour de très courtes peines vers un aménagement de peine hors débat selon des critères définis par le SAP (111 aménagements de peines accordés pour 119 dossiers examinés en 2013).

La durée du séjour au quartier arrivants et d'évaluation doit être déterminée de la manière la plus individualisée possible, ainsi qu'il a été dit. Un retour vers ce quartier ne doit pas être exclu non plus, notamment pour permettre un approfondissement de l'évaluation ou une nouvelle tentative d'orientation. Ceci peut-se faire à l'occasion d'une évolution de la situation pénale qui est régulière en cours de détention, mais aussi à l'occasion d'un événement marquant de la vie d'un détenu. Ce quartier doit être repéré comme un espace où le discernement est favorisé par le professionnalisme de l'équipe qui y est affectée.

Proposition n° 7. Accroître la capacité des quartiers arrivants et la durée de séjour pour en faire un lieu d'évaluation renforcée et d'orientation efficace. L'affectation directe dans les quartiers de préparation à la sortie doit être envisagée pour les courtes peines.

2. Adapter les établissements à la diversité des profils des personnes détenues.

a) Différencier les niveaux de sécurité des établissements pour préserver la majorité de la population pénale des rigueurs sécuritaires nécessaires à quelques-uns

Un des constats les mieux partagés au sein de la Commission est celui du « nivellement par le haut » du niveau de sécurité des maisons d'arrêt, les impératifs justifiés par la présence de quelques personnes détenues imposant au reste de la population pénale un régime de sécurité disproportionné.

L'article 726-2⁵² du code de procédure pénale a institué des unités dédiées pour les personnes condamnées dont le comportement porte atteinte au maintien du bon ordre de l'établissement. Elles ont vocation à y bénéficier d'une évaluation ou d'un programme spécifique de prise en charge ; l'exercice des activités pouvant, le cas échéant, s'effectuer à l'écart des autres personnes détenues. Par ailleurs, le garde des Sceaux a décidé d'un programme de prise en charge spécifique pour les personnes détenues radicalisées, accompagné de leur affectation dans des établissements pénitentiaires présentant un niveau de sécurité adapté à leur dangerosité ou leur violence⁵³.

Le traitement de ces populations spécifiques n'est donc pas au cœur des sujets de la Commission du livre blanc. Celle-ci estime néanmoins important d'appeler l'attention, de façon plus générale, sur la nécessité d'orienter les personnes dans des établissements les plus adaptés à leur personnalité, tant en ce qui concerne le niveau de sécurité nécessaire, que la prise en charge répondant à leur situation et leurs besoins.

Le CGLPL l'a souligné auprès de la Commission⁵⁴ : « L'adoption de mesures de sécurité par l'administration, dès lors que celles-ci sont contraignantes, doit obéir à un principe de nécessité : cela signifie que les mesures prises doivent être adaptées à la réalité des risques identifiés et au comportement des personnes auxquelles elles s'appliquent ».

⁵² Créé par la loi n°2016-731 du 3 juin 2016.

⁵³ « Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente » - Plan d'action, 25 octobre 2016, Jean-Jacques Urvoas, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

⁵⁴ « Sécurité et Protection des personnes », 31 janvier 2017, contribution du CGLPL au Livre Blanc.

Pour permettre de diminuer de façon générale le standard de sécurité passive des futures maisons d'arrêt, qui génère parfois plus de peur que de sécurité, et privilégier une organisation des espaces apaisante, tant pour les personnes détenues que les personnels, **la Commission suggère de réétudier la possibilité de regrouper les personnes détenues justifiant de mesures particulières de sécurité, lorsqu'elles ne relèvent pas d'établissements pour peines, dans quelques maisons d'arrêt régionales**⁵⁵. La sécurité accrue ne devra cependant pas être un obstacle à ce qu'elles y bénéficient d'un niveau d'activité comparable aux autres maisons d'arrêts. Compte tenu d'un éventuel éloignement géographique induit par ce regroupement, le maintien des liens familiaux pourrait être facilité par le recours à des parloirs de type « FaceTime » ou « Skype » déjà évoqués.

La Commission considère par ailleurs que l'affectation des personnes détenues au sein des établissements devrait avant tout être faite en considération de leur personnalité plutôt que de leur situation pénale. **Elle préconise notamment de séparer les primo-incarcérés des personnes régulièrement détenues.** De façon générale, elle observe que l'existence de régimes différenciés au sein des maisons d'arrêt constitue un bon moyen de créer des groupes de personnes plus homogènes. Elle facilite ainsi des prises en charge plus individualisées, répondant mieux à la diversité des besoins liés à la personnalité des personnes détenues, mais aussi à l'état d'esprit dans lequel elles se trouvent à un moment de leur parcours en détention, qui peut toujours évoluer. Au-delà des régimes différenciés au sein d'une maison d'arrêt, l'existence de quartiers de préparation à la sortie, destinés à accueillir des personnes ayant vocation à bénéficier d'un aménagement de peine ou à être rapidement libérées, répond à l'adaptation des structures aux profils et aux personnalités.

Enfin, la Commission appelle l'attention sur les difficultés particulières posées au sein des détentions par les personnes détenues ayant des problèmes de comportement liés à une affection mentale. Chacun s'accorde à dire qu'elles n'ont pas leur place en prison mais tout le monde sait qu'elles s'y trouvent, leur dangerosité potentielle n'étant qu'un argument social de plus pour les y envoyer (notamment lorsque les expertises ne s'accordent pas sur l'irresponsabilité pénale)⁵⁶ et un obstacle certain aux aménagements de peine. Si l'existence d'unités hospitalières de soins adaptés (UHSA) dans les établissements hospitaliers et de services médico-psychologiques régionaux (SMPR) dans les établissements pénitentiaires constituent des réponses sanitaires à la prise en charge de leur pathologie, leurs troubles du comportement n'en ont pas moins un impact au quotidien sur la vie en détention, tant à l'égard des codétenus qu'envers les personnels. Ces derniers ont développé de véritables compétences au centre pénitentiaire de Château-Thierry pour accueillir ces personnes détenues, en principe le temps d'une stabilisation de leur état. Pour autant, cette structure unique ne peut répondre aux besoins nationaux en maisons d'arrêt destinées à accueillir les personnes détenues souffrant de troubles du comportement. **Il serait utile d'identifier sur le territoire national quelques établissements susceptibles de développer les mêmes compétences que le centre pénitentiaire de Château-Thierry et de former les personnels.**

Proposition n° 8. Concevoir des maisons d'arrêt avec des niveaux de sécurité différenciés.

⁵⁵ Ainsi que l'a suggéré M. Éric Lallement, procureur de la République près le TGI d'Evry, membre de la Commission.

⁵⁶ Telle que définie par l'article 122-1 du code pénal.

b) Prendre en considération la situation des plus vulnérables

Le CGLPL a eu l'occasion de faire des recommandations pour améliorer les conditions de détention des populations vulnérables, parmi lesquelles les femmes, les étrangers, les personnes âgées et handicapées et les personnes transsexuelles⁵⁷.

Les femmes

On comptait 1 745 femmes détenues en maison d'arrêt au 1er janvier 2017, dont 531 femmes étrangères⁵⁸. Le programme de construction de maisons d'arrêt devra permettre l'accueil systématique de mères avec enfants de moins de 18 mois. La situation des enfants accueillis en détention devrait également être améliorée, notamment s'agissant de leur espace de vie et de l'accès aux soins.

Les bilans de premières expérimentations d'activités mixtes au sein des détentions, qui ont été évoqués par la Commission, apparaissent largement positifs. **La Commission recommande en conséquence de développer la mixité des activités en détention.**

Les femmes détenues doivent par ailleurs pouvoir bénéficier de l'accès aux quartiers de préparation à la sortie, dès lors que les modalités d'hébergement et de prise en charge sont strictement encadrées.

Les mineurs

769 mineurs étaient détenus au 1er janvier 2017, dont 574 prévenus⁵⁹. Avec un taux d'occupation de 66 %, les 6 établissements et 42 quartiers pour mineurs sont loin de la saturation, à l'exception notable cependant de la région parisienne (Fleury-Mérogis et Nanterre), de Mayotte et de la Polynésie, et dans une moindre mesure, de Perpignan et Baie-Mahault. Les jeunes filles représentent près de 20 % de la délinquance des mineurs, 10 % des prises en charge de la PJJ et moins de 5 % des mineurs détenus. Elles sont généralement une trentaine à être détenues au 1^{er} de chaque mois et moins de 200 à entrer en détention par an.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) estime que l'ouverture de nouveaux quartiers pourrait être envisagée, non pour augmenter la capacité nationale actuelle, mais en travaillant sur une cartographie qualitative des lieux de détention des mineurs, afin de généraliser l'étanchéité avec la population majeure et offrir des conditions matérielles qui se rapprochent de celles des établissements pour mineurs (EPM) tout en répondant aux besoins spécifiques de ce public et des professionnels qui les prennent en charge⁶⁰. Elle souhaite notamment revoir la cartographie

⁵⁷ Voir le site internet : cglpl.fr

⁵⁸ Source Fichier National des Détenus- retraitement DAP/SDMe/Me5.

⁵⁹ Source : statistique mensuelle de la DAP. Jamais le nombre de mineurs prévenus n'a été aussi élevé depuis au moins 10 ans.

⁶⁰ Propositions du 13 mars 2017 de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre du programme immobilier pénitentiaire.

des lieux de détention pour les jeunes filles mineures⁶¹, afin de réduire les disparités territoriales, tout en développant la mixité.

En outre, le passage à la majorité en détention⁶² ne devrait pas introduire une rupture trop brutale ; l'adjonction de quartiers jeunes majeurs, lorsqu'il existe des quartiers mineurs dans les futurs établissements, est appelée de ses vœux par la DPJJ.

Les étrangers

Le CGLPL a appelé l'attention sur la situation des étrangers détenus⁶³ ; leur préparation à la sortie soulève la question essentielle de leur capacité à pouvoir renouveler leur titre de séjour.

Les mineurs étrangers non accompagnés représentaient 10% des mineurs incarcérés au 1er juin 2015⁶⁴ ; ils sont en augmentation constante. Fleury-Mérogis concentre l'intégralité des mineurs et près de la moitié des mineurs détenus. La construction de projets de sortie est une difficulté notable et doit justifier la mobilisation des territoires.

Les personnes dépendantes et âgées

La situation des personnes âgées, handicapées et souffrant de maladies invalidantes reste une préoccupation. Le CGLPL recommande de permettre une capacité d'accueil des personnes à mobilité réduite dans des cellules adaptées de l'ordre de 1 à 1,5% des places disponibles, réparties dans les différents quartiers, sans les placer systématiquement au sein des ailes fermées. D'ores et déjà, l'article 20 de l'arrêté du 4 octobre 2010 relatif à l'accessibilité des personnes handicapées dans les établissements pénitentiaires lors de leur construction fixe à 3% de la capacité d'un établissement de plus de 120 places le nombre de cellules aménagées et à 2% pour les établissements de moindre capacité.

Une enquête conduite par la DAP en mars 2016 sur l'intervention en détention des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) a permis d'établir que 0,28%⁶⁵ de la population détenue avait besoin d'une aide. S'ils sont moins nombreux dans les maisons d'arrêt (46 personnes détenues) que dans les établissements pour peine (139), ils sont également moins bien pris en charge. Au sein des maisons d'arrêt, on constate qu'une part importante (70%) des personnes ayant besoin d'une aide ne sont aidées ni par un intervenant extérieur, ni par un codétenu (contre 7% dans les établissements pour peine). Seules 12% des maisons d'arrêt ont signé une convention avec un SAAD et 6% avec un SSIAD.

⁶¹ En inscrivant par ailleurs la liste des établissements pénitentiaires habilités à l'accueil des jeunes filles dans le code de procédure pénale.

⁶² Deux mineurs sur dix passent leur majorité en détention.

⁶³ On recensait 14 963 personnes étrangères détenues au 1er janvier 2016, soit 19% de la population pénale.

⁶⁴ Enquête DAP/DPJJ relative aux mineurs détenus au 1er juin 2015.

⁶⁵ Soit 185 personnes sur 65 544 (enquête réalisée sur la population pénale au 7 septembre 2015).

Ainsi que le souligne aussi un rapport de recherche sur la prise en charge des personnes âgées⁶⁶, si la dépendance n'est pas considérée comme un « état durablement incompatible avec la détention », ne permettant pas ainsi aux détenus de bénéficier d'une mesure de suspension de peine pour raison médicale, la prise en charge de la dépendance dans les établissements pénitentiaires doit progresser pour mieux répondre aux besoins des personnes. **La Commission approuve les quatre pistes préconisées** par ce rapport :

- encadrer l'aide apportée par les codétenus ;
- faciliter la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de l'allocation adulte handicapé (AAH), par la signature de conventions entre les établissements pénitentiaires, les conseils départementaux, les SPIP et les organismes intervenant au titre de l'aide à domicile afin de faciliter leur intervention, notamment pour l'évaluation du degré de dépendance en détention et pour lever les difficultés de domiciliation des personnes détenues⁶⁷ ;
- introduire plus de flexibilité dans l'organisation de la détention pour faciliter l'intervention d'auxiliaires de vie extérieurs qui, de leur côté, devraient aussi mieux s'adapter au contexte carcéral en augmentant le temps habituellement prévu pour une intervention à domicile ;
- mettre en place des protocoles d'intervention qui définiraient en amont l'ensemble des actes de la vie quotidienne et des problèmes très pragmatiques posés par la prise en charge des personnes en perte d'autonomie et spécifieraient le rôle de chacun au sein de l'établissement.

Au-delà de la question spécifique de la perte d'autonomie, les professionnels soulignent la forte vulnérabilité des personnes détenues âgées en détention et déplorent de disposer de peu de moyens pour les protéger. Ces dernières évoquent, pour leur part, la peur qu'elles ressentent en prison. L'ambiance générale de la prison et le comportement jugé violent des autres détenus sont décrits comme très anxiogènes. Leur faiblesse physique dans une institution où la loi du plus fort prédomine, leurs ressources financières quand elles bénéficient d'une pension de retraite, leur moindre maîtrise des codes de la prison et les représentations associant personnes détenues âgées et « pointeurs » participent de cette peur. En nombre relativement réduit en maison d'arrêt⁶⁸, les personnes âgées doivent être accueillies dans des quartiers spécifiques situés en rez-de-chaussée, réservés aux personnes vulnérables et bénéficier d'activités adaptées : ateliers entretien de la mémoire, gymnastique douce, entretien d'un jardin potager, etc.

⁶⁶ Désesquelles A., Touraut C., La prison face au vieillissement. Expériences individuelles et prise en charge institutionnelle des détenus âgés, Rapport de recherche, GIP Mission de recherche Droit et Justice, 2015.

⁶⁷ En effet, malgré les dispositions de la loi pénitentiaire, un certain nombre de centre communaux d'action sociale n'acceptent pas toujours facilement la domiciliation des personnes détenues. La proposition n°76 d'un rapport IGSI-IGAS-IGF de juillet 2016 sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire préconise d'« imposer aux communes de notifier par écrit leur décision de refus de domiciliation d'une personne placée sous main de justice et inciter les préfets à exercer leur contrôle de légalité en la matière ».

⁶⁸ Au 1er janvier 2017, on dénombre en maison d'arrêt 235 personnes âgées de 70 à 80 ans et 18 de plus de 80 ans.

Les autres personnes vulnérables

Le CGLPL, dans sa contribution aux travaux du Livre Blanc⁶⁹, indique qu'il « a été à de nombreuses reprises le témoin de situations dans lesquelles les personnes détenues, par peur, développent des « *stratégies personnelles* » pour échapper à la détention classique : demande de mise à l'isolement prolongées ou fautes intentionnellement destinées à provoquer un placement au quartier disciplinaire ».

Certaines personnes doivent être protégées du reste de la population pénale, par exemple en raison de la nature de faits qu'elles ont pu commettre (auteurs d'infractions à caractère sexuel, notamment), de leur isolement linguistique ou de leur vulnérabilité psychologique.

Elles doivent bénéficier d'un regroupement dans une unité de petite capacité. Le choix de dimensionner des unités à hauteur de 10 à 15 % du nombre de détenus en QMA prises pour les opérations les plus récentes, telle Lutterbach, doit être consacré. Cette unité doit bénéficier d'une cour de promenade et de salles d'activités adaptées aux besoins spécifiques des personnes détenues.

Proposition n° 9. Offrir des lieux de détention adaptés aux populations spécifiques ou vulnérables (femmes, dont mères avec enfants, mineurs et jeunes majeurs, personnes handicapées, personnes âgées, etc.).

c) Assurer aux prévenus une véritable prise en charge

Parmi les 68 432 personnes détenues au 1er janvier 2017, on recense 19 498 prévenus, soit 28,5% de la population écrouée, ce qui confirme la brusque augmentation de la proportion de détenus prévenus observée au cours de l'année 2015 par la Commission de suivi de la détention provisoire (CSDP) dans son rapport 2015-2016.

En moyenne, sur la base des condamnations inscrites au casier judiciaire, la durée de détention provisoire est de 4 mois pour les délits et 26,6 mois pour les crimes. Si 42,4% des détentions provisoires durent moins d'un mois, 14,9% durent plus d'un an, dont 5,1% plus de deux ans. Tous les prévenus étant détenus en maison d'arrêt, le futur programme de construction constitue donc une occasion privilégiée de s'intéresser à la prise en charge qualitative de ces personnes.

Le CGLPL a relevé que « *la séparation des prévenus et des condamnés est une exigence des règles pénitentiaires européennes qui n'est pas forcément, en elle-même, le clivage le plus pertinent : une séparation des primo-incarcérés et de ceux qui ont déjà connu la prison semblerait parfois plus indiquée* ». La Commission s'est aussi interrogée sur cette question, la nature de la procédure d'origine (comparution immédiate, instruction) pouvant augurer de durées très variables de séjour en détention provisoire et justifier des prises en charge de niveau et de nature différentes pour l'administration pénitentiaire.

⁶⁹ « La prise en charge des populations spécifiques au sein des établissements pénitentiaires », 31 janvier 2017, contribution du CGLPL au Livre Blanc.

S'agissant de la détention elle-même, si les condamnés ont seuls vocation à s'inscrire dans un parcours d'exécution de peine, **la présomption d'innocence dont bénéficie le détenu provisoire ne saurait faire obstacle à la prise d'initiatives favorisant son insertion durant le temps de détention.**

Ainsi, la vérification de la situation administrative et de l'accès de la personne détenue à l'ensemble des droits sociaux auxquels elle pourrait prétendre devrait être faite dès l'incarcération pour tous les détenus provisoires. Cette démarche systématique et précoce est nécessaire, dès lors que la durée de séjour peut être très brève, s'agissant notamment des personnes poursuivies en comparution immédiate. Il en va évidemment de même de leur prise en charge sanitaire et de l'incitation à prendre en charge leurs éventuels problèmes d'addiction et, de façon générale, de l'organisation de tous les relais utiles en milieu ouvert dans le cadre d'une préparation à la sortie qui peut intervenir très brutalement.

La perspective future de normalisation des taux d'occupation en maison d'arrêt, liée à l'ouverture de nouveaux établissements, autorisera un accès égal de tous aux activités, même si les prévenus n'ont pas d'obligation en ce domaine. Dès lors que la personne détenue adhère à la démarche, la mise en place d'un projet personnel, tenant compte de sa personnalité, de ses besoins, de sa capacité de mobilisation et de la durée plausible de séjour dans l'établissement pénitentiaire, permettra d'investir utilement le temps de détention sans le cantonner à la seule attente des décisions de justice à venir.

La situation des prévenus ayant vocation à subir une détention provisoire de très longue durée interpelle enfin tout particulièrement. Ainsi, le dernier rapport annuel de la CSDP, sur la base des chiffres clés de la Justice 2015, a relevé que, pour les crimes, l'ensemble de la durée de l'instruction et du délai d'audiencement avant condamnation en première instance était en moyenne de 39,5 mois et de plus de 60 mois en cas d'appel. Ce rapport a souligné que sur ces cinq années, près de trois sont pour les accusés des durées de pure attente et un peu plus de deux années seulement sont liées à la longueur de l'instruction⁷⁰.

Ces données font écho à la proposition que la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France⁷¹ avait faite il y a plus de quinze ans, en estimant « *souhaitable de prévoir la possibilité d'affecter en établissements pour peine les prévenus lorsque leur instruction est achevée ou lorsqu'ils sont en attente d'appel ou de cassation* ». Cette proposition met en exergue **la nécessité d'accorder aux détenus provisoires de longue durée des conditions de détention de qualité au moins égale à celles des condamnés**⁷².

L'accès de ces détenus provisoires à des régimes différenciés dans des maisons d'arrêt leur assurant l'encellulement individuel constitue, à droit constant, une alternative.

⁷⁰ Rapport 2015-2016 de la CSDP, p.35 et 36.

⁷¹ « Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France », rapport de commission d'enquête n° 449 (1999-2000) de MM. Jean-Jacques Hyest et Guy-Pierre Cabanel, fait au nom de la commission d'enquête, déposé le 29 juin 2000.

⁷² Cette légitime amélioration des conditions de détention ne dispensant pas, évidemment, de continuer d'œuvrer au raccourcissement des délais d'audiencement aux assises, sujet qui retient toute l'attention du ministère de la Justice depuis 2015.

d) Différencier les régimes de détention en maison d'arrêt pour mobiliser les personnes détenues et renforcer le rôle du personnel de surveillance

De même que la journée de détention doit axer l'organisation de la vie quotidienne de la population pénale autour des activités et réduire le temps passé en cellule, le séjour en détention doit, de façon plus générale, imprimer une dynamique, en inscrivant la personne détenue dans un parcours. Ce parcours doit permettre une évolution interne, sur le fondement d'une évaluation effectuée dès l'entrée en détention, qui sera poursuivie tout au long du séjour.

Quel que soit le régime de détention, les surveillants doivent être mis en capacité d'exercer pleinement leur fonction d'observation et d'évaluation

Dès 2001, un rapport remis au garde des Sceaux⁷³ relevait, en le déplorant, « la fuite des détentions » des personnels qu'il imputait à l'évolution de la personnalité des détenus, aux vacances de postes, aux nouvelles missions et à l'éloignement des « services sociaux éducatifs » dans l'aile administrative. Il citait en exemple l'expérience de réappropriation de la détention menée au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis pour faire face à la violence et à l'insécurité. Il relevait que cette réappropriation s'est faite autour de trois idées force : sectorisation des hébergements pour mieux connaître les détenus et régimes de détention différenciés, augmentation et formation des personnels et enfin accroissement important de l'activité journalière des détenus.

Pour sa part, le législateur de la loi pénitentiaire de 2009 a souligné l'importance d'un bilan de personnalité des personnes détenues dès leur accueil dans l'établissement pénitentiaire⁷⁴, dans le cadre d'une observation pluridisciplinaire.

Or, l'observation, dont chacun mesure les limites dans des maisons d'arrêt surpeuplées, est justement le cœur du métier de surveillant. Elle contribue à la sécurité, mieux peut-être que la surveillance derrière des vitres fumées ou au sommet d'un mirador, qu'ont induites les organisations d'espaces des nouveaux établissements.

Ainsi qu'il a été dit à la Commission, la peur, que partagent parfois détenus et personnels, est une source de tensions et de violence. L'éloignement des coursives et des cours de promenade favorise les rapports de force entre détenus et l'oppression des plus vulnérables.

Pour réinvestir les détentions, il importe que les espaces n'isolent pas le surveillant sur sa coursive, ce qui a été le cas avec les programmes de construction massive, dont les leçons ont été désormais tirées avec le rétablissement récent des demi-nefs.

Un travail en équipe, sous la coordination d'un officier est également indispensable à un exercice apaisé de la surveillance. En effet, les recrutements massifs actuels et futurs, font arriver dans les établissements des jeunes gens formés mais encore inexpérimentés, qui aspirent à bénéficier de la transmission des savoir-faire de leurs aînés mais aussi d'un encadrement disponible et présent sur les coursives. Délivrés de leurs appréhensions, ces jeunes surveillants gagneront alors

⁷³ Groupe de travail sur la sécurité des établissements pénitentiaires et des personnels qui y travaillent présidé par Jean-Marc Chauvet, DRSP de Paris, 2001.

⁷⁴ Article 717-1 du code de procédure pénale.

en confiance et en sérénité dans leurs rapports avec la population pénale, contribuant activement à l'apaisement des tensions.

Par sa présence en détention, le surveillant est un acteur essentiel de l'insertion des personnes détenues. Bien avant le projet d'exécution de peines, qui ne concerne que les condamnés, l'insertion commence avec la capacité que vont avoir les personnes placées en détention, quelle que soit leur situation pénale, à supporter le choc de l'incarcération, le contrôle des mouvements, la perte d'intimité... Le surveillant est le premier témoin de cette acclimatation et aussi celui qui parfois porte secours dans des moments de désespoir, ainsi que M. Pierre Botton, membre de la Commission, en sa qualité d'ancien détenu, a pu l'exprimer.

Premier facteur de sécurité active, la connaissance des personnes détenues place le surveillant à la bonne distance, dans un rapport d'autorité serein. Il n'a dès lors nul besoin de se départir de son humanité pour exercer naturellement cette autorité. De cette place, le surveillant peut devenir un acteur à part entière du parcours pénitentiaire de la personne détenue.

e) Développer des régimes de détention suscitant l'engagement des personnes détenues (le « régime Respect »)

Des expériences centrées autour du concept d'« établissement à réinsertion active »⁷⁵ ont déjà été tentées par l'administration pénitentiaire. Elles ont pour objectif d'améliorer les conditions matérielles et professionnelles du métier de surveillant et les conditions d'accueil et de détention des personnes détenues, ainsi que préparer la réinsertion, prévenir la récidive, lutter contre le suicide et lutter contre les violences en détention. Ces expériences mettent ainsi en œuvre des régimes de détention différenciés.

À Beauvais, où une expérimentation de cet ordre est réalisée, cela se concrétise par la mise en place d'un secteur dédié appelé le P.I.P.S (pôle d'insertion et de préparation à la sortie) et l'implication des personnes détenues dans leur parcours de détention. Des prises en charge individuelles et collectives sont réalisées dès l'arrivée dans l'établissement, avec un renforcement des missions d'observation et d'évaluation de tous les personnels pénitentiaires. Par ailleurs, un travail en étroite collaboration entre tous les services de l'établissement est mené, avec notamment la création de binômes entre conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) et personnel de surveillance. L'objectif est que les personnes détenues deviennent « acteur de leur projet » vers un aménagement de leur peine. À l'issue de la phase d'accueil et d'évaluation, la personne détenue est affectée dans un des deux régimes de détention, régime « classique » ou régime « Respect ».

Le bâtiment « Respect » accueille jusque 200 détenus -soit 1/3 de l'effectif. Il a ses propres cours de promenades et un accès privilégié à l'un des deux terrains de sport. Le personnel de surveillance est affecté spécifiquement à ce bâtiment et deux CPIP sont dédiés à ce secteur

La Commission s'est montrée très intéressée par les expérimentations actuellement en cours autour de ce « régime Respect »⁷⁶ qui n'est, en aucun cas, réductible à l'ouverture des portes des cellules durant la journée, ni à une relative liberté de circulation. En effet, « *il ne suffit pas de laisser*

⁷⁵ Projet d'établissement présenté à la commission du Livre Blanc par M. Loy, directeur du CP de Beauvais, le 31 janvier 2017.

⁷⁶ Inspiré du régime « Respecto » mis en place en Espagne.

déambuler les détenus dans une portion de couloir de type hospitalier pour prétendre avoir réalisé un projet de vie sociale⁷⁷ ». Le « régime Respect », ce sont surtout des obligations, des évaluations et une structuration institutionnelle.

Des obligations

Le « régime Respect » est accessible à toutes les personnes détenues sauf les détenus particulièrement surveillés (DPS) ou les détenus dangereux. Son intégration s'effectue toujours sur la base du volontariat et donne lieu à la signature d'un contrat d'engagement. La décision de l'entrée est prise en CPU, puis validée par le chef d'établissement.

Chaque entrant se voit alors remettre une liste d'objectifs (travail – soins – école – bon comportement, etc.) qui serviront de base à son évaluation. La première obligation est le respect de l'autre (personnel et codétenu), de soi et des lieux. Tout manquement grave au règlement intérieur ou à la loi donne lieu à une exclusion du régime.

Il n'y a pas d'auxiliaire d'étage. Chaque personne détenue doit, à tour de rôle, effectuer, pendant une quinzaine de jours, un service d'entretien et de distribution des repas.

Des évaluations

Le personnel est déchargé de ses missions premières de gestion des mouvements. De ce fait, il est redéployé sur des missions d'évaluation de chaque détenu sur son secteur. Le positionnement professionnel devient alors différent.

Chaque agent dispose d'une grille journalière exploitée par l'officier de bâtiment. Chaque évaluation donne lieu à un point positif ou négatif. Au bout d'un certain nombre de points négatifs sur une période donnée, l'officier et le CPIP référents procèdent à un recadrage, voire proposent une exclusion du régime.

Si des critiques ont pu être émises au sein de la Commission quant au choix d'un processus d'évaluation par points « positifs » ou « négatifs », il a été souligné que les personnes détenues, loin d'y voir un processus infantilisant, y trouvent des repères ; le fait d'être convoqué pour être félicité étant parfois pour certains le premier signe de reconnaissance positive de toute leur existence.

Pour autant, cette mission d'évaluation des surveillants ne les dispense pas des tâches traditionnelles en maison d'arrêt, notamment celles liées à la sécurité ou à l'observation. Cependant, dans ces modules, l'organisation du travail s'articule autour des besoins de la détention : la présence des surveillants est requise là où l'activité l'exige. Une surveillance dynamique sur l'ensemble des bâtiments s'applique donc et se substitue à une surveillance statique circonscrite sur un étage. De ce fait, cette organisation autorise la mise en place d'un travail en binôme et ceci à effectif constant.

⁷⁷ « Architecture carcérale et métiers pénitentiaires », Christian Demonchy- actes du colloque organisé par l'Énap « Les métiers pénitentiaires : enjeux et évolutions » les 11 et 12 septembre 2013– Les presses de l'Énap - septembre 2014

Une structure institutionnelle

La vie du « régime Respect » est encadrée par diverses commissions. Outre la CPU de départ, il existe :

- la commission d'accueil pour les détenus intégrant le dispositif ;
- la commission médiation en cas de conflit léger entre détenus (co-animée par un détenu régulateur) ;
- la commission activité, en lien avec l'article 29 de la loi pénitentiaire de 2009 ;
- la commission de bilan intégrant la présence de personnes détenues référentes ;
- la commission de suivi en lien avec le SPIP qui vise à étudier chaque livret d'évaluation, d'envisager un maintien, un recadrage ou une sortie du régime.

Un régime qui permet de mieux vivre ensemble, tant pour les personnes détenues que pour les personnels.

Une participation active à la vie collective et une diminution notable des incidents

La participation « active » aux activités, qui est évaluée, est meilleure qu'en détention classique. À Beauvais, le taux d'accès aux activités est de 80 % (145 détenus pour 181 hébergés). Au CP de Mont-de-Marsan, ces activités très diverses mobilisent de multiples acteurs, le SPIP, mais aussi le personnel de surveillance, les moniteurs de sport. Elles résultent parfois des propositions de la population pénale.

L'amélioration du rapport des détenus aux règles d'hygiène collective est visible. On observe ainsi moins de jets de détritus par les fenêtres et les coursives sont propres.

AU CP de Mont-de-Marsan, seuls 15% des incidents établis au cours de l'année 2015 sont imputables aux personnes détenues en « régime Respect », représentant 50% de la population pénale.

Sur l'année 2016, les incidents disciplinaires au quartier respect du QMA de Beauvais ont été 7 fois inférieurs au régime classique (102 contre 751). Les fautes graves sont 8 fois inférieures. En novembre 2016, 79 incidents ont été relevés en régime classique, 8 en « régime Respect », en décembre 2016 : 67 incidents en régime classique, 3 en « régime Respect ».

Ces constats sont partagés par l'ensemble des établissements ayant expérimenté un régime de ce type, y compris dans un établissement aussi sur-occupé que la maison d'arrêt de Villepinte, que les rapporteurs de la Commission ont visité.

Un épanouissement manifeste des personnels

Lors du déplacement des rapporteurs à la maison d'arrêt de Villepinte, Mme Léa Poplin, directrice, membre de la Commission a insisté sur la mobilisation des surveillants. Ceux-ci ont évoqué en quoi l'instauration de ce régime avait amélioré leurs conditions de travail : ils en ont fini avec la course aux ouvertures et fermetures de portes, les incessantes montées et descentes d'escaliers ; ils sont salués le matin à l'ouverture des portes par des personnes détenues levées, habillées et qui ont fait leur lit ; on leur dit « bonjour surveillant », et aussi « merci » ; ils sont respectés, connaissent les personnes détenues de leur unité et observent leur comportement ; ils échangent entre eux, sont écoutés et ont un avis qui compte.

À Beauvais, le « régime Respect » a été ouvert avec des personnels de surveillance désignés d'office par le directeur de l'établissement, pour une durée d'un an. À l'issue de cette période, on recense deux départs et 17 demandes d'entrée. La mise en œuvre du régime semble avoir un impact positif notable sur l'absentéisme.

La Commission a entendu un surveillant principal venu témoigner de son expérience dans un « régime Respect ». Celui-ci a expliqué : « *les problèmes de violences en détention, de relations interpersonnelles, de sens du métier sont tellement interdépendants, tels la poule et l'œuf, que vous devez traiter l'ensemble ou rien du tout* »⁷⁸. Il a précisé : « *La plupart des agents, j'en atteste, viennent maintenant exercer un métier là où auparavant, dans le meilleur des cas, ils faisaient leur travail. Ils font partie d'une équipe qui inclut les cadres, les CPIP, le Psychologue PEP, chacun apportant à l'autre l'éclairage de ses fonctions particulières. Les détenus redeviennent des personnes avec lesquelles il est nécessaire, utile et souvent agréable d'échanger. Et surtout ne pensez pas que le « régime Respect » ne s'adresse qu'à des détenus « faciles ». C'est loin d'être le cas. À Neuvic nous avons plusieurs exemples de personnes arrivées par mesure d'ordre et de sécurité, en révolte, difficiles à gérer en détention classique et qui ont fait de très beaux parcours au sein du programme* ».

Une évaluation positive

L'évaluation faite des expériences du « régime Respect » au CP de Mont-de-Marsan et au CD de Neuvic⁷⁹ confirme que ces modules rendent effectivement le détenu acteur de sa vie et de son quotidien, que la détention est plus apaisée et que cette démarche constitue une valeur ajoutée pour les demandes d'aménagement de peine.

Ce rapport souligne également l'émergence d'une nouvelle forme d'autorité pour les surveillants, qui deviennent des acteurs essentiels du parcours d'exécution de peine, des régulateurs de la vie en collectivité et sont présents dans les instances décisionnelles.

Pour permettre le développement de ces modules dans les maisons d'arrêt, le rapport estimait nécessaire de veiller à ce que l'architecture des établissements autorise une séparation du module avec le reste de la détention et qu'elle puisse offrir des espaces adaptés à des activités collectives. Il soulignait aussi la nécessité d'adapter la réglementation puisque, en l'état, l'article 42 du règlement intérieur-type des établissements pénitentiaires annexé à l'article R57-6-18 précise que : « *la personne détenue...ne peut librement sortir de sa cellule durant la journée. Les déplacements hors de celle-ci doivent être justifiés* ».

Le « régime Respect » a recueilli la plupart des suffrages au sein de la Commission. Le programme de construction pénitentiaire constitue donc une opportunité pour encourager le développement de ces nouveaux dispositifs. La Commission note que leur développement devra être accompagné d'une réflexion particulière sur la formalisation des conditions d'intégration et

⁷⁸ Y. Steinkevich, à propos de la mise en place du « régime Respect » au CD de Neuvic.

⁷⁹ Rapport 2016-10025444 de l'Inspection des services pénitentiaires, direction de l'administration pénitentiaire, 2 juin 2016.

d'exclusion du dispositif, afin de ne pas s'exposer à des critiques d'arbitraire ou de sanctions déguisées⁸⁰. Il est en effet important que ce régime puisse être « labélisé », pour éviter toute dérive.

f) Maintenir des régimes de détention classique en maisons d'arrêt

En dépit de l'intérêt réel manifesté par la Commission pour le développement du régime Respect », l'unanimité s'est faite pour préconiser le maintien en parallèle de régimes classiques au sein des maisons d'arrêt.

En effet, la population pénale n'est certainement pas prête dans son ensemble à intégrer de tels modules. Il est important que les personnes détenues soient réellement volontaires pour intégrer un dispositif qui offre, certes, davantage de liberté d'aller et venir qu'en détention classique, mais expose aussi à de plus fortes contraintes. L'adhésion de la personne détenue est donc essentielle, d'autant qu'il s'agit bien de s'engager dans un véritable processus de changement.

Chacun doit donc être libre de ne pas intégrer un « régime Respect » et aussi de le quitter. Chacun peut aussi être amené à en être exclu, s'il est objectivé qu'il n'en respecte pas les règles. Il est donc important que l'existence d'un quartier classique soit maintenue, pour disposer au sein d'un même établissement pénitentiaire de quartiers aux régimes différents. En dehors des règles relatives à l'organisation contrôlée des mouvements attachées à un régime de maison d'arrêt ordinaire, cette situation ne doit cependant pas porter préjudice aux détenus du quartier « classique » en ce qui concerne leurs conditions de vie quotidienne et leur accès aux activités.

Envisager d'autres régimes ?

Le « régime Respect » est un outil de prise en charge et non une récompense. Il s'adresse à des personnes dont le parcours en détention a pu être chaotique, mais qui, au moment où elles s'engagent, s'inscrivent dans un processus de désistance.

Tel n'est pas le paradigme des régimes dits « de confiance » qui récompensent par plus de liberté d'aller et venir un parcours d'adaptation exemplaire en détention. Ce type de régime n'est pas adapté à la maison d'arrêt, où le principe est celui de la porte fermée et des mouvements contrôlés. A l'inverse, les quartiers de préparation à la sortie (QPS), dont l'objectif, énoncé dans leur intitulé même, milite en faveur de structures préparant à la responsabilisation des personnes détenues et implique donc un faible niveau de sécurité et de contrôle.

Proposition n° 10. Encourager le développement de quartiers aux régimes différents en maison d'arrêt. Développer le « régime Respect » en précisant les conditions d'intégration et d'exclusion du dispositif et le labéliser.

3. Préparer efficacement la sortie pour prévenir la récidive.

L'administration pénitentiaire a tenté de développer des quartiers pour héberger des condamnés en aménagement de peine, semi-liberté ou placements extérieurs, puis des condamnés à de courtes peines, toujours dans la même perspective : la préparation à la sortie. Cette dernière appellation, bien que signifiante, n'avait pas été retenue jusqu'à ce jour. Le taux de remplissage de

⁸⁰ Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), membre de la Commission, a soulevé ce point.

ces quartiers est cependant resté très modeste⁸¹ et s'est même dégradé ces dernières années. Ceci est particulièrement regrettable alors que la préparation à la sortie et la réinsertion constituent une des missions essentielles de l'administration pénitentiaire. C'est d'autant plus incompréhensible que les maisons d'arrêts qui devraient principalement alimenter ces quartiers sont totalement surchargées.

Le programme immobilier actuel fait le choix d'un investissement important dans des quartiers de préparation à la sortie (QPS). Cette dénomination n'a pas été remise en cause par la Commission. Non autonomes d'un point de vue juridique, ils seront rattachés à des établissements pénitentiaires déjà existants. Pour autant, ils ne seront pas inclus dans leur enceinte, mais seront éventuellement implantés sur leur domaine et prioritairement situés en zone urbaine.

Ces quartiers sont apparus à la Commission comme un complément essentiel des quartiers arrivants et d'évaluation (QAE). En effet, ces deux structures permettent le développement d'un engagement professionnel qualitatif des personnels pénitentiaires pour donner du sens à l'exécution des peines de prison. Ils doivent mobiliser toutes les énergies, tant en ce qui concerne l'orientation, que la mise en place d'une prise en charge qui permette une vraie transition entre le dedans et le dehors, jusqu'à pouvoir se mettre en œuvre dans des formes nouvelles de détention telles que les prisons ouvertes.

a) Un travail d'orientation volontariste et simplifié vers les quartiers de préparation à la sortie (QPS)

Le passage par un quartier de préparation à la sortie (QPS) devrait être le parcours ordinaire d'une personne détenue qui ne présente pas de risque spécifique de sécurité. Il convient de rappeler que près de 40 % des personnes détenues sont des condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an et ce chiffre est porté à plus de 50 % en considérant les reliquats de peine inférieurs à deux ans. Compte-tenu du reliquat de peine des personnes détenues qui seront affectées en QPS, les risques spécifiques de sécurité doivent donc s'évaluer de manière objective et raisonnée. Ainsi, le risque d'évasion ne doit pas être un frein au placement en QPS. En revanche, les conséquences de celles-ci (condamnation pénale, régime de détention plus strict) doivent être clairement présentées aux personnes détenues affectées dans ces quartiers.

Le repérage des candidats doit être réalisé en premier lieu dans tous les QAE des maisons d'arrêt. Les personnes condamnées à de courtes peines, pour lesquelles des perspectives de réinsertion peuvent être pressenties, doivent être orientées vers ces quartiers et éviter une détention en maison d'arrêt (par exemple dans le cas de condamnations pour certaines infractions au code de la route, ou lorsqu'une procédure d'aménagement de peine n'a pas pu aboutir dans le cadre de l'article 723-15 du CPP). Le repérage doit ensuite se poursuivre tout au long de l'exécution

⁸¹ Le taux d'occupation des Centres de semi-liberté était de 88,2% au 1/1/2012 avant de tomber à 66,1% au 1/1/2017. Celui des Centre pour peines aménagées est passé de 82,1% au 1/1/2012 à 70% au 1/1/2017.

de la peine, que ce soit en maison d'arrêt ou en établissement pour peines, comme le rappellent les orientations du manuel de mise en œuvre de la libération sous contrainte⁸².

Déjà évoquée, la mobilisation de l'autorité judiciaire, et singulièrement du Parquet, pour purger les situations pénales, paraît vraiment essentielle dans la perspective de l'affectation dans ces quartiers. En effet, les incertitudes sur la situation pénale de la personne peuvent totalement compromettre l'engagement de projets.

Des entretiens « motivationnels » doivent soutenir cette orientation lorsque la candidature reste indécise. Il est important que l'affectation dans ces quartiers reste basée sur l'adhésion des personnes détenues, même si celle-ci peut s'affirmer de manière progressive. Ce travail sur l'adhésion doit permettre de créer une dynamique qui sera la base de leur engagement à respecter les règles qui sont celles de ces quartiers, en termes de vie collective, d'hygiène de vie, ainsi que de participation aux activités et programmes qui leur seront proposés. C'est sur la base de cet engagement que se fonde ensuite leur éventuelle exclusion si elles ne respectent pas les règles auxquelles elles ont adhéré.

Ces quartiers doivent être des lieux d'exigence et de soutien et ils doivent permettre de développer une relation de confiance et de responsabilisation. Les incidents doivent être gérés de manière graduée avec des procédures de rappel à la règle, clairement formalisées et prononcées au niveau du premier encadrement. En cas d'échec, la possibilité de réaffecter dans un autre quartier de l'établissement de rattachement relève du directeur d'établissement, après avis de la CPU, et sous réserve de la décision du JAP si la personne détenue est en cours d'exécution d'un aménagement de peine.

Les modalités d'affectation et de transfert dans ces quartiers doivent rester souples et rapides. La DAP doit donc s'engager résolument à mettre en œuvre des procédures dématérialisées dans ce cadre. Comme pour l'affectation dans tout quartier de l'établissement, le placement en QPS doit faire partie intégrante des compétences du directeur de l'établissement de rattachement. En ce qui concerne la capacité d'affectation à partir des autres établissements du ressort, elle relève des attributions du directeur interrégional, qui peut cependant la déléguer aux chefs d'établissement les plus proches, en fixant éventuellement des quotas de places. Les DISP devront ainsi déterminer, en lien avec l'autorité judiciaire, les bassins de recrutement des QPS. Ceux-ci pourront être de niveau variable (local, départemental, régional) afin d'optimiser le taux d'occupation de ces structures et la mise en œuvre des programmes de prise en charge.

b) L'intervention déterminante des territoires pour la reconstruction des liens familiaux et sociaux.

Le QPS doit bénéficier de moyens de fonctionnement et de personnels qui lui sont dédiés. L'affectation des personnels doit se faire sur des postes à profil ouverts au sein de l'établissement et du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

⁸² DACG, DAP, DSJ, Manuel de mise en œuvre de la libération sous contrainte, V2, janvier 2017, pp 18-33.

La prise en charge des personnes affectées dans les QPS implique la mise en place de programmes spécifiques afin de répondre à leurs différents besoins, liés aux particularités criminologiques de leur personnalité ou à la préparation de leur réinsertion sociale et au maintien de leurs liens familiaux. Les actions mises en œuvre par la DAP doivent directement permettre aux personnes condamnées « *d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions* »⁸³.

D'autre part, des plateformes coordonnant l'intervention des différents services de l'État, des collectivités territoriales et des associations devront être largement développées, afin de faciliter l'insertion des personnes détenues. Ces démarches ne peuvent cependant pas toutes être traitées au sein du QPS. L'accès au téléphone dans les cellules des QPS doit être possible, ainsi que l'accès à l'internet sécurisé, de plus en plus de démarches ne pouvant être faites que par ces moyens.

L'intervention de l'unité sanitaire de l'établissement de rattachement doit être maintenue car elle est souvent de bien meilleure qualité que celle que les personnes détenues ont connue auparavant ou pourront connaître par la suite. La transition vers les services de santé et les services sociaux extérieurs doit donc être particulièrement accompagnée. La difficulté de beaucoup de personnes libérées à reconstruire un suivi médical à un niveau équivalent à ce qu'ils ont pu connaître pendant le temps d'incarcération est bien réelle. Cet accès aux soins doit donc être préparé en amont.

Une attention particulière doit également être portée à l'état des relations familiales, qu'il convient de prendre en compte dans le cadre du projet de réinsertion. Si la plus grande part des personnes détenues dans les QPS a vocation à bénéficier de permissions de sortir, l'accès aux parloirs doit pouvoir être organisé dans ces quartiers, de même que l'accès aux unités de vie familiale, dans la mesure où elles existent dans l'établissement de rattachement.

Cette reconstruction des liens avec l'extérieur passe également par un accès progressif à des permissions de sortir qui seront modulées avec l'évolution du projet de sortie. **La pratique de certains juges de l'application des peines, qui prononcent des permissions de sortir pour plusieurs sorties et donnent délégation au directeur de l'établissement ou du SPIP pour les mettre en œuvre en fonction des différentes démarches, activités ou soins, a particulièrement retenu l'attention de la Commission. Cette faculté, permise par l'article D. 142 du CPP, devra être encouragée.**

L'ensemble de ce processus d'accompagnement individualisé est essentiel à la préparation d'un aménagement de peine qui pourra finaliser le parcours d'insertion. La qualité du lien entre les agents de ces quartiers et le service du milieu ouvert qui assurera le suivi ultérieur de la personne comme la bonne transmission des informations qualitatives collectées tout au long du parcours en détention doivent être assurées sans défaillance.

c) Une organisation axée sur la réinsertion

Chaque personne détenue aura un programme d'activité individualisé pour la journée entière, qu'il s'agisse d'enseignement, de formation professionnelle, de travail au service général ou d'une

⁸³ Article 707 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et au renforcement de l'efficacité des sanctions pénales.

activité extérieure. L'entretien du bâtiment, le nettoyage et éventuellement la confection des repas seront assurés par la population pénale, avec l'encadrement de professionnels ou de personnel technique, la possibilité d'y trouver les bases de formations qualifiantes devant être recherchée.

Par ailleurs, chaque personne détenue devra être plus particulièrement suivie par un binôme CPIP-personnel de surveillance, en lien avec le psychologue PEP et le juge d'application des peines, s'agissant exclusivement de condamnés.

À l'instar des quartiers de maisons d'arrêt bénéficiant du « régime Respect », les personnels de surveillance en charge des quartiers de préparation à la sortie pratiquant le régime de prison ouverte seront investis d'une mission d'évaluation tout à fait essentielle.

Enfin, ce type de structure devra impérativement faire l'objet d'un projet d'établissement, élaboré par une équipe pluridisciplinaire préfigurant la future équipe de personnel appelé à y exercer.

4. Expérimenter des prisons ouvertes dans le cadre des quartiers de préparation à la sortie.

Le directeur de l'administration pénitentiaire française, M. Germain, rapporteur général au 12^{ème} congrès pénal et pénitentiaire international de La Haye, en août 1950, expliquait : « *ce qui constitue l'essence même de la prison ouverte, c'est la substitution à l'obstacle matériel empêchant l'évasion d'une série de règles conduisant le prisonnier à ne pas user des possibilités de fuite qui lui sont offertes* ». En 1974, le rapport de la Commission « La prison de demain ? », installée par le garde des Sceaux, a tenté de faire passer l'idée de prisons sans miradors, se fondant dans le paysage urbain, aux cellules ouvertes et passant « de la promiscuité à la communauté ». Le rapport de la commission « Architecture et prison » de mars 1985 débouchera quant à lui sur une réalisation : le centre de détention de Mauzac, projet d'urbanisme où toutes les ressources sociales disponibles à l'intérieur de l'enceinte sont librement accessibles à la communauté et où les détenus ont la clé de leur cellule. Prison-village en pleine campagne, avec un projet d'établissement orienté vers l'insertion professionnelle, intra et extra muros, le centre de détention de Mauzac est resté unique⁸⁴.

En 2010, le secrétaire d'État à la Justice (M. Jean-Marie Bockel, membre de la Commission) a lancé une étude de faisabilité⁸⁵ sur les prisons ouvertes. Celle-ci, à l'issue d'un tour d'horizon des pratiques observées dans d'autres pays d'Europe, a conclu qu'elles ont une place naturelle dans notre système pénitentiaire. Elle n'a pourtant été suivie d'aucune expérimentation. L'initiative prise par M. Pierre Botton et son association⁸⁶ d'une « prison d'insertion » destinée à accueillir 120

⁸⁴ Cf. notamment les observations du CGLPL à la suite de la visite de ce centre de détention en août 2010 : « *La qualité de la conception du nouveau centre, fondée sur un système pavillonnaire constitué de petites unités de vie, dotées de jardins et de pelouses, permet une vie sociale dense et bien adaptée à l'accueil de personnes condamnées à de longues peines. La surveillance s'effectue par des rondes, selon un principe « d'ilotage », au cœur de l'espace extérieur, dans une atmosphère apaisée. Le climat social est décrit comme bon, et le personnel adhère au concept original de fonctionnement.* »

⁸⁵ Gontard P-R, Le régime ouvert de détention peut-il être étendu dans le champ pénitentiaire français ?, Mars 2010.

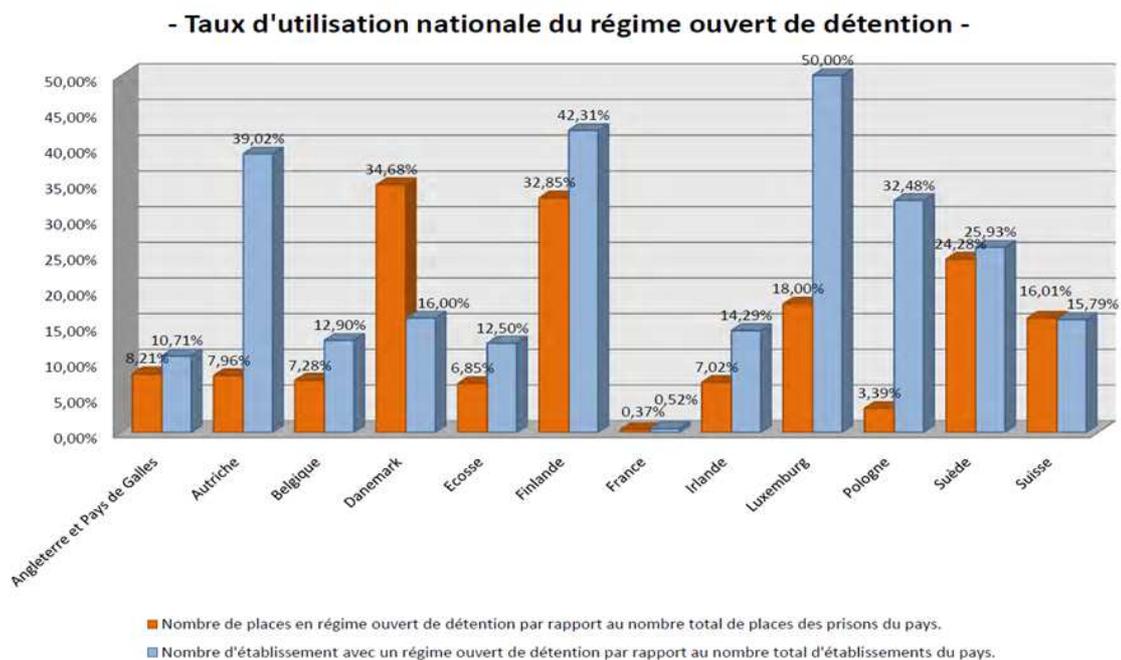
⁸⁶ Association « les prisons du cœur », désormais nommée « Ensemble contre la récidive ».

personnes détenues primo-incarcérées, condamnées à des peines de 6 mois à 5 ans, ne s'est pas davantage concrétisée à ce jour. Le président de la fondation Demeter, M. Pascal Vinarnic, a aussi appelé l'attention de la Commission sur un projet de « Maison » belge, qu'on pourrait également qualifier de maison de transition et qui lui paraissait être un mode d'incarcération alternatif pouvant s'inscrire dans un cercle vertueux de réinsertion.

Si le caractère régalien de la mission de garde a pu être mis en avant pour faire obstacle à des projets de prisons portés par des personnes privées, l'administration ne s'est pas pour autant intéressée au concept de prison ouverte. Est-ce l'oxymore que constitue son nom qui y a fait obstacle ? Pourquoi alors s'accommoder depuis toujours du paradoxe d'une mission qui consiste à vouloir réinsérer en enfermant ? « *Ce n'est (pourtant) pas en isolant un individu de ses semblables qu'il est possible de le préparer à une vie sociale* » comme l'écrivait dans le bulletin de la société de législation comparée, le conseiller Herzog... en 1955⁸⁷.

a) La prison ouverte fait partie des dispositifs pénitentiaires de nombreux pays d'Europe du Nord

Le rapport de M. Gontard contient un graphique éclairant sur le recours fait par différents pays européens au régime ouvert de détention.



Les prisons ouvertes se caractérisent tout à la fois par une absence de moyens passifs de sécurité, par une adhésion des personnes détenues aux règles de vie et par une journée de détention procurant une activité rémunérée, à l'intérieur ou à l'extérieur de la structure. Les personnes détenues les intègrent sur la base d'une sélection.

Si la plupart de ces établissements développent des activités de type agricole, certaines structures s'ouvrent sur la ville. La Belgique, qui développe par ailleurs un programme immobilier

⁸⁷ Herzog J.B, « La crise de la prison et les établissements ouverts », in Revue internationale de droit comparé. Vol.7 N°2, Avril-juin 1955, pp.399-405.

pénitentiaire de grande ampleur, n'écarte pas l'idée d'expérimenter des maisons-prisons⁸⁸ ; petites structures implantées en centre-ville, « les Maisons de détention »⁸⁹ sont connectées au quartier où elles se situent. À partir de l'idée de réparation, elles jouent un rôle économique, social ou culturel dans leur environnement. En vertu du principe de la normalisation, elles utilisent l'offre d'aide et de services provenant des environs immédiats, afin de réaliser les « plans individuels ».

Le Canada a, lui aussi, mis en place depuis plusieurs décennies des « maisons de transition » généralement situées en tissu urbain dense, aux accès contrôlés et bénéficiant de programmes thématiques axés sur la prise en compte de certaines problématiques, comme les addictions ou le retour à l'emploi⁹⁰.

b) Des prisons en ville

Le programme immobilier annoncé par le garde des Sceaux précise que les QPS seront localisés en zone urbaine. Cela pourrait être l'occasion d'expérimenter, en lien avec le territoire d'implantation, une prison ouverte dans un bâtiment urbain.

Cet établissement serait un immeuble banalisé sans barreaux.

Les entrées et sorties des personnes détenues autorisées à se rendre à l'extérieur durant la journée seraient contrôlées par le personnel de surveillance. Une partie du bâtiment pourrait, le cas échéant, notamment pour les besoins d'une activité de service⁹¹, accueillir du public à certaines heures. Cet établissement offrant la possibilité de sortie des personnes détenues ne disposerait pas de parloirs. L'accès au téléphone, voire à des possibilités de visio-téléphonie pour ceux ne pouvant se rendre chaque week-end dans leurs familles, serait en revanche facilité jusqu'à l'heure de fermeture des cellules.

La structure permettrait d'assurer l'encellulement individuel de nuit, mais aussi l'hébergement en cellules doubles pour une partie de la population pénale. Chaque personne détenue disposerait d'une clé de confort pour fermer sa cellule en journée, l'enfermement de nuit étant la règle, à partir d'une heure fixée dans le règlement intérieur.

L'affectation se ferait dans les mêmes conditions que dans les autres QPS. La personne détenue volontaire signerait un engagement à respecter le règlement intérieur, orienté sur la responsabilisation de chacun, le respect des règles collectives ; tout manquement caractérisé, même non constitutif d'une faute disciplinaire, pourrait donner lieu à une réaffectation dans la maison d'arrêt de rattachement, par le chef d'établissement, après avis de la CPU.

Le QPS-« prison ouverte » bénéficierait, comme l'établissement auquel il serait rattaché, des prestations de tous ses intervenants extérieurs. Pour autant, lorsque cela est possible, l'accès aux prestations de droit commun accessibles à la population du territoire serait prioritairement recherché.

⁸⁸ Réponse N° 5722 du ministre de la Justice belge à 3 questions parlementaires, 8 juillet 2015, chambre-2ème session de la 54ème législature, p.5.

⁸⁹ ASBL Les maisons, <http://www.dehuizen.be>.

⁹⁰ Voir annexe Analyses comparées.

⁹¹ Atelier de réparation, magasin vendant la production des hébergés...

L'intégration dans le territoire et la recherche d'activités d'insertion non économiquement rentables⁹² rendant service à la population environnante devrait être systématiquement recherchée. Cette démarche, destinée tout à la fois à incarner l'intégration, à redonner aux personnes détenues le sentiment de leur utilité sociale et à changer le regard des autres sur eux, impliquerait que l'équipe-projet travaille en lien étroit avec les élus, les associations et l'environnement immédiat de l'établissement, pour identifier les besoins et les attentes.

Proposition n° 11. Faire des quartiers de préparation à la sortie une priorité du programme immobilier et des lieux de forte innovation, que ce soit en terme architectural ou de prise en charge et notamment expérimenter le concept de prison ouverte.

C. Les orientations architecturales doivent incarner ces engagements qualitatifs.

L'architecture est un révélateur de la politique carcérale, comme le relève Christian Demonchy, l'architecte du centre de détention de Mauzac⁹³. La conception du cadre bâti, les formes de la cellule comme des espaces collectifs, la visibilité externe de l'établissement avec la présence de signes extérieurs notables tels que les miradors ou les murs d'enceinte, les circulations de l'extérieur vers l'intérieur et à l'intérieur des structures sont autant d'éléments qui doivent participer à la réalisation du projet. L'absence de geste architectural d'envergure depuis plusieurs décennies, au profit de logiques de programmes, a contribué au constat assez largement partagé d'une « industrialisation de la détention », pour reprendre l'expression de M. Jean-Marie Delarue, ancien contrôleur général des lieux de privation de liberté, membre de la Commission.

En dépassant ce diagnostic, la Commission a essayé de dégager quelques orientations majeures, des principes et des éléments de méthode, qui permettraient d'atteindre les objectifs d'encellulement individuel assignés au programme immobilier, alliés à une volonté d'amplifier les politiques de préparation à la sortie, cruciales dans des établissements dont la destination est d'accueillir des personnes pour des durées courtes.

1. Tirer les conséquences des constats inquiétants et répétés des dernières décennies.

a) 30 ans de programmes ayant abouti à une trop forte standardisation

Les établissements pénitentiaires construits au cours des trente dernières années ont apporté une réponse à une situation immobilière de grande vétusté et à des conditions indignes de détention dans les établissements existants à cette époque. Ils ont permis le renouvellement d'une partie importante du patrimoine devenu obsolète. Mais ils ont aussi conduit à une standardisation, sans diversité architecturale et fonctionnelle. Consommateurs de foncier, ils ont été relégués en périphérie des villes.

Dans son intervention lors de la séance inaugurale, M. Nicolas Kelemen, architecte, membre de la Commission, a dressé un bilan architectural des programmes qui se sont succédés depuis trente

⁹² Pour éviter de faire concurrence aux artisans et commerçants environnants.

⁹³ Cf. L'architecture des prisons modèles françaises Demonchy C. pp. Pages 269 – 293 in Ph. Artières et P. Lascoumes dir. Gouverner, *Enfermer*, Paris, 2004, Presses de Sciences Po.

ans, dénommés par le nombre de places qu'ils devaient créer : le 13.000 en 1987, le 4.000 en 1995, le 13.200 en 2002 et le Nouveau Programme Immobilier (ou « NPI ») en 2011⁹⁴.

Le « programme 13.000 » accorde une place majeure au travail, à la formation, à la culture et au sport. Les établissements qui en sont issus sont d'une capacité variant entre 400 et 600 places ; les unités d'hébergement, de taille réduite (25 places), comportent une majorité de cellules individuelles et les fonctions communes sont centralisées. Ce premier programme veut allier l'amélioration des conditions de surveillance avec une multiplication des espaces dont la finalité est la réinsertion. Il repose sur un nouveau principe d'autonomie des déplacements de la personne détenue. La consommation foncière qui résulte de ces choix conduit à des localisations en zone rurale ou péri-urbaine.

Avec le « programme 4 000 », en 1995, les cahiers des charges placent la cellule au centre de la réflexion architecturale : elle fait l'objet d'un programme d'aménagement particulier avec l'introduction d'un coin sanitaire (douche, WC). Les espaces liés aux activités professionnelles et socio-éducatives s'étendent, mais la contrainte sécuritaire est encore plus prégnante, en termes de gestion des flux, de contrôle des co-visibilités entre personnes détenues. Il se caractérise par le développement de postes protégés ; les cours de promenade et la moitié des façades doivent être vues depuis les miradors.

La conséquence est double : d'abord cela conduit à avoir de nombreux espaces délaissés dans les surfaces à l'intérieur du périmètre de l'établissement qui s'est lui-même dilaté. Ensuite l'absence de prise en compte de la surcharge foncière qui en résulte entraîne une poursuite des implantations excentrées.

Le « programme 13 200 », lancé en 2002, introduit une diversité des régimes de détention. Des quartiers de maison d'arrêt, de centre de détention, voire de maison centrale doivent coexister à l'intérieur d'un même périmètre. Cette complexité se combine avec un mode de financement, les partenariats public-privé (PPP), qui n'intègre pas réellement de cahier des charges architectural. Le résultat aboutit à un renforcement de la production standardisée et homogénéisée sur l'ensemble du territoire. Comme le relève M. Nicolas Kelemen⁹⁵ : « *On peut parler de solutions copiées-collées sur des sites, largement détachées de leurs contextes* ». S'y ajoute le constat que la multiplication des espaces d'activités est incompatible avec le projet sécuritaire de contrôle centralisé des déplacements.

Le « Nouveau Programme Immobilier » (NPI), lancé en 2011, vise à remplacer nombre de petits établissements anciens, essentiellement des maisons d'arrêt, situés en centre-ville. Lancé à la suite de la loi pénitentiaire, il traduit dans son cahier des charges l'obligation d'activité, vue par les concepteurs comme contrainte d'une offre de cinq heures d'activité minimale par jour aux personnes détenues. La conséquence en est une contraction des espaces dédiés à l'hébergement et une dilatation de ceux consacrés au socio-éducatif.

Cependant, ce programme introduit une sensibilisation architecturale dans les cahiers des charges, avec l'idée qu'une conception pensée des établissements peut jouer un rôle apaisant. Il va

⁹⁴ Cf. en annexe, Nicolas Kelemen « 30 ans d'architecture pénitentiaire ».

⁹⁵ Cf. note précédente.

en résulter des travaux sur l'insertion des établissements dans le site, la lumière, la diversité des ambiances, la végétalisation. La caractéristique de ce programme est notamment la réintroduction des nefs qui font puits de lumière.

Ces éléments positifs sont atténués par un niveau de contraintes sécuritaires élevé et indifférencié, comme le maintien des miradors, des filins anti-hélicoptères ou la demande de co-visibilités entre postes de surveillance.

Le programme de Lutterbach, qui n'est pas sans rappeler le programme de Mauzac dans les années 1985⁹⁶, mérite un examen particulier. Il a longuement été évoqué lors des travaux de la Commission qui a entendu l'équipe-projet composée de représentants des organisations syndicales, de la direction interrégionale des services pénitentiaire de Strasbourg et de l'Agence pour l'immobilier de la Justice (APIJ).

Ce programme constitue une rupture avec l'approche par zones (de détention, d'activités, d'ateliers...) des programmes précédents, qui empêche de disposer de flexibilité dans les usages des espaces. A l'inverse, le centre pénitentiaire de Lutterbach est conçu comme un campus avec la création d'espaces de socialisation informelle et fondé sur la notion de parcours de détention. Le travail sur la végétalisation, la qualité des espaces communs et la réflexion sur les circulations renvoient l'image d'un cadre respectueux pour une vie digne en détention.

Cette conception est accueillie favorablement par la Commission, même si celle-ci partage les critiques qui ont pu être émises quant à la multiplication, dans le programme NPI, de centres pénitentiaires réunissant en leur sein trop de quartiers distincts (maisons d'arrêt, centre de détention, maison centrale, quartiers femmes, mineurs, etc.).

b) Des critiques convergentes qui n'ont pas été jusqu'à présent suffisamment suivies d'effet

Les constats faits tant par les professionnels que par les parlementaires ou les autorités de contrôle externe relèvent tous le problème de la déshumanisation, accrue par la surpopulation, source d'insécurité et de violences aussi bien pour les personnels que pour les personnes détenues. Le développement des caillebotis, « mauvaise solution apportée à un réel problème »⁹⁷, induit une perte regrettable de luminosité –ainsi que le relève le CGLPL dans le rapport de visite de la maison d'arrêt de Toulouse-Seysses en mai 2010⁹⁸. Les nuisances sonores demeurent nombreuses en détention du fait d'un mauvais traitement acoustique. Faute de bancs, les personnes détenues les plus âgées renoncent à se rendre dans les cours de promenade.

Le sujet majeur aujourd'hui dans nombre d'établissements demeure la multiplication des projections extérieures. Des solutions existent pour limiter l'impact de ce fléau des détentions qui

⁹⁶ Cf. Christian Demonchy « Que signifie punir quelqu'un en le privant de liberté ? » in Prison-Justice, Revue de la FARAPEJ n° 105, juin 2010.

⁹⁷ Comme l'a résumé un membre de l'APIJ participant aux travaux de la Commission.

⁹⁸ « La présence de caillebotis aux fenêtres, qui obscurcissent la vision à l'intérieur des cellules, n'empêche pas que les pieds des bâtiments soient recouverts de déchets », rapport de visite de la Maison d'Arrêt de Toulouse-Seysses mai 2010 in rapport d'activité du CGLPL pour l'année 2010.

porte atteinte à la sécurité des personnels et des personnes détenues. Ainsi à Lutterbach, il est prévu d'internaliser le glaci, avec l'objectif de réduire ce phénomène.

Enfin, l'accueil des familles doit être conçu avec une très grande attention, tant la qualité des relations familiales est essentielle. Les aménagements doivent être pensés en conséquence, depuis les conditions de prise de rendez-vous pour les parloirs, jusqu'aux circulations et à l'équipement des parloirs et des unités de vie familiale (UVF). Les initiatives en cours de développement par l'utilisation de dispositifs tels que « Skype » ou « FaceTime » exigent d'anticiper les espaces adaptés à leur déploiement.

D'une manière générale, la Commission a considéré que les transformations liées à la révolution numérique en cours devaient être anticipées dans la plupart des fonctionnalités des nouveaux établissements. Ainsi dans le domaine de la santé, le recours à la télémédecine devrait être prévu à la fois en raison de sa diffusion rapide mais également comme mode de réduction sensible d'un certain nombre d'extractions médicales. Le recours à la visio-conférence pour un certain nombre d'actes de procédure judiciaire, avec toutes les garanties nécessaires⁹⁹, doit pouvoir également être mieux exploité. Le ministère de la justice pourrait à cet égard s'inspirer de démarches suivies dans plusieurs pays, notamment au Royaume Uni, pays dans lequel l'équivalent de la direction de l'administration pénitentiaire s'est doté d'une cellule explorant toutes les possibilités offertes par ces nouveaux usages¹⁰⁰.

Enfin, l'architecture des établissements n'a pas été suffisamment pensée pour prendre en compte les temps de l'arrivée et de préparation à la sortie, deux temps essentiels dans les conceptions contemporaines de la détention. Ainsi que l'a souligné M. Pierre Botton, c'est dès l'arrivée à l'établissement que doivent être conçus les aménagements nécessaires pour limiter le choc carcéral¹⁰¹.

2. Faire des choix architecturaux forts.

La fonction de l'architecture est d'inscrire dans l'espace des solutions créatrices pour dépasser des contraintes multiples. Les nouvelles maisons d'arrêt doivent être des lieux de sécurité pour les personnels comme pour les personnes détenues. Des partis-pris architecturaux forts doivent être énoncés. C'est le préalable à l'orientation vers la réinsertion qui constitue l'objectif de ces établissements. Mais les fonctionnalités sécuritaires ne doivent pas occulter les autres missions assignées aux nouveaux établissements.

Un équilibre doit être défini entre sécurité passive et sécurité active. L'accent mis dans la conception des établissements sur les équipements de sécurité passive doit avoir pour finalité d'alléger la pénibilité des missions de surveillance. Par ailleurs, il importe de rompre l'isolement

⁹⁹ Cf. CGLPL, avis du 14 octobre 2011 relatif à l'emploi de la visio-conférence pour les personnes privées de liberté qui rappelle que si l'usage de la visioconférence peut être un palliatif parfois inévitable, il ne doit en aucun cas devenir une commodité inconditionnelle et doit surtout être précisément encadré.

¹⁰⁰ Cf. le rapport remis au ministre de la justice du Royaume Uni en mai 2016 « Unlocking Potential A review of education in prison » by Dame Sally Coates. www.gov.uk/moj.

¹⁰¹ cf. annexe, contribution de M. Botton.

entre les personnels de surveillance et de maintenir au maximum leurs contacts avec les personnes détenues.

Les nouvelles maisons d'arrêt doivent être de dimension humaine, ce qui suppose comme condition minimale l'absence de surpopulation. Elles doivent favoriser, dès l'arrivée en détention, l'observation et l'évaluation des personnes détenues tout au long de leur détention.

Compte tenu de la portée juridique que leur a conférée la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁰², les normes de surface, de volume et de confort établies par le Comité de prévention de la torture (CPT)¹⁰³ doivent avoir, pour les concepteurs, un caractère intangible et impératif.

Dans le nouveau programme de construction, la cellule doit être conçue comme un lieu d'hébergement, une chambre, d'où l'on sort le matin et où l'on rentre le soir. Ce principe ne doit pas pour autant remettre en cause les avancées qui ont été opérées par les programmes antérieurs pour en faire des espaces dignes, comportant un coin sanitaire préservant l'intimité.

Le développement de l'encellulement individuel devrait être l'occasion, pour la DAP, de réviser la circulaire du 3 mars 1988 sur les capacités des établissements pénitentiaires, ainsi que l'a suggéré M. P-V Tournier, membre de la commission¹⁰⁴.

L'intégration des établissements dans les territoires constitue également une priorité. La Commission, en rappelant que les maisons d'arrêt sont des équipements publics, certes de nature particulière, entend en tirer un certain nombre de conséquences au plan architectural.

Tout d'abord, il est nécessaire d'intégrer les établissements pénitentiaires aux paysages et à l'environnement dans lequel ils s'insèrent. Les aspects extérieurs des établissements, leur visibilité dans l'espace public, doivent être soignés. Les approches doivent être travaillées, par exemple au niveau de la signalétique ou des dessertes de transport, pour inscrire la construction des établissements dans un projet d'aménagement urbain. Dans nombre de ses rapports de visite, le CGLPL a pu constater que les dessertes étaient souvent mal assurées¹⁰⁵.

¹⁰² CEDH, 8 janv. 2013, Torreggiani *et al.* c/ Italie.

¹⁰³ Les normes fondamentales minimales du CPT (2015) en matière d'espace vital individuel dans les établissements pénitentiaires sont les suivantes :

- 6 m² d'espace vital pour une cellule individuelle + l'annexe sanitaire ;
- 4 m² d'espace vital par détenu dans une cellule collective + l'annexe sanitaire entièrement cloisonnée ;
- au moins 2 m d'un mur à l'autre de la cellule. Au moins 2,5 m du sol au plafond de la cellule.

¹⁰⁴ Voir en annexe : Note à l'attention de M. le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, 25 juillet 2016, P- V. Tournier.

¹⁰⁵ Ainsi s'agissant du centre pénitentiaire du Havre, ouvert en avril 2010 : « *Le centre pénitentiaire est situé à une quinzaine de kilomètres de la ville du Havre. Il est difficilement accessible par les transports en commun. Cette situation illustre, une nouvelle fois, nombre d'inconvénients liés à la construction de nouveaux établissements éloignés des centres urbains : difficultés de transport pour les familles se rendant aux parloirs, bassin d'emploi restreint en direction des condamnés bénéficiant d'un régime de semi-liberté, nombre d'intervenants extérieurs forcément limité en raison des*

Ensuite, les signes extérieurs de la prison doivent être questionnés. Il en va ainsi notamment des miradors, un sujet complexe auquel certaines organisations syndicales sont attachées en raison de son intérêt sécuritaire. **Selon la Commission, une réflexion devrait être engagée sur leur pertinence et leur efficacité, sans pour autant négliger leurs effets en termes d'organisation des cycles de travail.**

Enfin, l'organisation de la vie en détention souhaitée par la Commission implique de remettre au centre de la conception architecturale quelques choix majeurs : de façon générale, les choix architecturaux doivent favoriser l'apaisement et travailler la qualité des ambiances et des espaces en conséquence.

Ces principes doivent conduire à amplifier certaines orientations, dont certaines ont déjà été prises en compte dans les constructions les plus récentes, s'agissant notamment de l'amélioration de la luminosité et du traitement des nuisances sonores. Par ailleurs, les circulations entre les espaces doivent être conçues pour donner davantage d'autonomie à la personne détenue dans ses déplacements.

Proposition n° 12. Concevoir au sein des établissements des espaces collectifs propices à une meilleure qualité de vie et favorisant la socialisation des personnes détenues.

L'accent doit être mis sur la notion de parcours des personnes détenues, ce qui implique un traitement particulier des espaces dédiés aux différents moments de la détention (l'arrivée, l'accueil et l'évaluation ; les différents quartiers), notamment par une différenciation visible des lieux.

Les QPS doivent être intégrés à leur environnement urbain. Lors de ses travaux, la Commission a relevé avec intérêt l'offre de services de la direction de l'immobilier de l'Etat à participer activement à la recherche de bâtiments publics situés en milieu urbain et susceptibles de faire l'objet de transformations d'usage. À cet égard, **la Commission estime qu'il serait nécessaire de favoriser la qualité architecturale à l'occasion de la conception et de l'aménagement des nouveaux QPS, au besoin en lançant un concours d'architecture.** Ceci permettrait de dégager des solutions intégratrices et novatrices tenant compte de la diversité des immeubles qui seront acquis dans le cadre du programme.

Proposition n° 13. Organiser la commande publique pour susciter la concurrence pour chacune des nouvelles opérations et favoriser la qualité architecturale.

3. Associer l'ensemble des acteurs par une méthode plus participative.

La Commission a acquis la conviction que le développement de méthodes participatives très en amont de la conception des établissements devrait être systématisé, à l'image de la démarche suivie pour le projet de l'établissement de Lutterbach. Celle-ci permet d'intégrer les observations des « sachants », au premier rang desquels les personnels, ce qui est de nature à faciliter l'appropriation et le fonctionnement futur de leur outil de travail. Elle devrait être élargie à l'ensemble des professionnels appelés à intervenir dans le futur établissement, notamment les professionnels de

distances à parcourir, durée allongée des extractions médicales et judiciaires. » (CGLPL, rapport de visite du Centre Pénitentiaire Le Havre juillet 2011).

santé mais aussi les autorités judiciaires. Sous des formes appropriées, la participation des personnes détenues devrait être recherchée.

Proposition n° 14. Associer le plus en amont des programmations et de manière pérenne la totalité des acteurs de terrain appelés à faire fonctionner et utiliser le futur établissement.

4. Promouvoir une architecture de la prison respectueuse des principes de la République.

À l'issue de ses travaux, la Commission souhaite promouvoir une architecture des prisons respectueuse des principes de la République. Elle doit en conséquence permettre l'exécution des décisions de justice dans un espace garantissant la dignité des personnes et l'accomplissement d'un parcours vers une place retrouvée dans la société. En effet, ainsi que l'écrit M. Marconot, président de l'association nationale des visiteurs de prison (ANVP), qui a été auditionné par la Commission : « *Comment traiter des murs sans traiter des Hommes ?*¹⁰⁶ »

La qualité architecturale qui doit servir cette ambition passe par des traitements architecturaux différenciés : les formes ou les aménagements doivent rompre l'uniformité des lieux.

Le traitement de la porte d'entrée est, à cet égard, un élément essentiel. L'attention nouvelle portée à ce lieu doit être confirmée. Il apparaît en effet nécessaire pour la Commission de séparer l'entrée des personnels et des intervenants de celle des familles. S'agissant de cette dernière, une attention particulière doit être portée aux lieux d'attente et aux circulations jusqu'aux parloirs

Le positionnement du bâtiment administratif doit faire l'objet d'une réflexion attentive, propre au projet architectural de chaque établissement. Ainsi, l'équipe-projet de Lutterbach a proposé son implantation au cœur de la détention. La situation du greffe doit permettre son intégration dans le parcours des arrivants et des sortants.

Les vestiaires des personnels doivent être situés en amont du premier poste de contrôle.

Les surfaces des entrées dans l'établissement doivent être suffisantes pour permettre l'installation de portiques biométriques afin de lutter contre les entrées de produits illicites.

La Commission est attachée aux conditions de sécurité périmétrique. Les nouvelles constructions devraient intégrer la sécurisation des détentions en empêchant les projections depuis l'extérieur, notamment celles de téléphones portables. Par ailleurs, il est indispensable lutter contre les parloirs « sauvages », qui sont insupportables pour les riverains. L'internalisation des glacis devrait y contribuer. Il en va de même du développement de murs d'enceinte habités¹⁰⁷.

Une architecture privilégiant des dispositifs de sécurité intégrés devrait être favorisée afin d'éviter les procédés rapportés tels que les concertinas. Par ailleurs, l'intégration de brouilleurs performants doit être anticipée.

¹⁰⁶ Editorial de la revue de l'ANVP n°27, à propos du plan d'encellulement individuel lancé par le Garde des sceaux.

¹⁰⁷ L'un des plus célèbres murs d'enceinte habités est celui de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis qui accueille notamment les ateliers, dont les toits en voûtes plates prolongées par des casquettes débordant sur trois mètres empêchent l'escalade des façades.

Au sein de la détention, il convient de promouvoir des demi-nefs pour faciliter la surveillance et renforcer la visibilité des personnels en détention. Elles permettent en outre de ramener la lumière naturelle. Par ailleurs, l'usage des vitres teintées devrait être réduit afin d'améliorer les contacts visuels avec les personnes se trouvant dans les postes de contrôle et de circulation.

Dès l'arrivée en maison d'arrêt, les espaces d'attente doivent prévoir des toilettes, une douche, un vestiaire et l'organisation de dispositifs d'information par vidéo sur les formalités d'écrou et les modalités d'information de la famille.

La prison ne doit pas être un lieu sans repère : un certain nombre de dispositions techniques appropriées doit permettre de maintenir les capacités de repérage spatio-temporel indispensables tant aux personnes détenues qu'aux personnels. À cet effet, il est nécessaire de concevoir des solutions permettant de faciliter les vues lointaines depuis l'intérieur, comme depuis l'extérieur des bâtiments, et de développer des signalétiques appropriées, par l'usage de pictogrammes.

Les circulations internes entre les espaces doivent être abritées des intempéries, tout en garantissant une bonne perception des espaces extérieurs. Ceci devrait aboutir à éviter les couloirs et circulations fermés.

La conception de la cellule comme espace de repos doit conserver les acquis des précédents programmes. Pour autant, les aménagements des parties communes doivent favoriser la vie collective. Ainsi, dans les bâtiments accueillant les « régimes Respect » et les QPS, il convient d'intégrer des salles d'activité et des espaces de socialisation ainsi que des espaces permettant la prise de repas en commun.

Le traitement de la luminosité justifie de reconsidérer les caillebotis sans renoncer aux exigences de sûreté. Il implique de rechercher de nouvelles solutions techniques : ouverture à battants semi-fixes, adaptation des barreaudages. Ces derniers doivent être supprimés dans les quartiers à « régime Respect » et les QPS. Les programmes doivent aussi traiter les possibilités d'occultation lorsque le soleil ou l'éclairage artificiel sont trop forts.

Le traitement des nuisances sonores en détention implique des études de l'acoustique fondées sur des observations réelles¹⁰⁸. Il doit intégrer l'usage de matériaux absorbants au-delà des seules circulations et espaces communs.

Les cours de promenade doivent être aménagées pour permettre de s'y asseoir et de se protéger des intempéries. Des formes variées d'abris et de préaux pourraient être recherchées. Pour en diversifier les usages, la création de sous-espaces et d'ambiances végétalisées avec des exigences

¹⁰⁸ Voir par exemple, les rapports de visite du CGLPL sur deux établissements de création très récentes : CP du Havre, juillet 2011 : observation n°4 : « *Le système de ventilation est trop bruyant ; les détenus se voient dans l'obligation d'obstruer les bouches d'aération pour atténuer un bruit jugé insupportable.* » ; CP de Mont-de-Marsan, septembre 2009, observation n°17 : « *Un bruit continu règne dans les différentes unités. Des doléances ont été exprimées par certaines personnes qui font l'objet de représailles lorsqu'elles s'en plaignent auprès de leurs codétenus. La surpopulation et le bruit entraînent des tensions qui engendrent une demande de soins accrue. Une réflexion sur une limitation des niveaux sonores admis devrait être menée.* »

de mobilier permettraient de rompre l'uniformité. Des possibilités de plantations de haute tige, des jardins-potagers doivent permettre de favoriser des usages apaisés de cet espace.

Les salles d'activités doivent être en nombre suffisant pour assurer à tous cinq heures d'activité par jour. Elles doivent être réparties entre les différents bâtiments d'hébergement et des espaces collectifs communs à plusieurs quartiers, dont la médiathèque. Elles doivent être modulables pour accueillir plusieurs types d'activités.

Les équipements sportifs, terrains de jeux et salles, doivent répondre aux normes extérieures. Les expériences du centre pénitentiaire de Fresnes et de la maison d'arrêt de Nanterre ont montré que la présence de concertina autour des terrains de sport est préjudiciable à l'exercice des activités¹⁰⁹ : sa suppression ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la sécurité des établissements. La Commission propose aussi que certains équipements sportifs, sous certaines conditions, puissent être accessibles au personnel et aux riverains, comme cela existe dans d'autres pays européens. Leur implantation dans l'emprise de l'établissement pénitentiaire devra être pensée en conséquence

Les ateliers doivent être conçus de façon à assurer au plus grand nombre l'accès à une activité de travail ou de formation professionnelle. La prospection anticipée des ressources et besoins économiques et industriels du territoire constituera un gage d'adaptation de la taille et du volume des structures pour permettre l'implantation des activités.

Les efforts entrepris lors des derniers programmes pour améliorer la qualité architecturale des parloirs et permettre notamment de recevoir les familles avec enfants dans de meilleures conditions, doivent être poursuivis. Les zones de parloirs, outre les espaces réservés aux entretiens avec les avocats, doivent par ailleurs intégrer des salles destinées aux visites médiatisées des enfants, ainsi qu'à des entretiens des familles, notamment avec les personnels d'insertion et de probation. Ces salles pourront aussi être utilisées pour des rencontres initiées dans le cadre de la justice restaurative. Enfin, certains espaces de ces parloirs doivent être réservés à l'installation de parloirs de type « Skype » ou « FaceTime ».

Les nouvelles maisons d'arrêt doivent systématiquement disposer d'UVF. Les personnes détenues dans les QPS qui leur sont rattachés pourront y accéder.

L'exigence de qualité qui doit présider au nouveau programme de construction doit aussi bénéficier aux locaux réservés aux personnels, qu'il s'agisse de ceux affectés à la formation, à la restauration ou à l'hébergement des élèves.

L'attention particulière qui doit être portée à l'amélioration des conditions de travail passe aussi par la nécessité de prévoir des espaces de repos de qualité, adaptés aux rythmes de travail et conformes aux exigences chrono-biologiques. Ceci concerne l'amélioration des salles de repos affectées au service de nuit, mais aussi la création de salles de sieste en lien avec de nouvelles organisations de service.

Les agents des SPIP doivent pouvoir disposer de locaux en nombre suffisant, notamment de bureaux d'entretien et des équipements utiles au sein des détentions. Il en va de même des autorités

¹⁰⁹ De très nombreux ballons sont crevés à cause de cet équipement.

judiciaires, des salles d'audiences étant nécessaires pour l'application des peines et pour permettre la comparution personnelle de la personne détenue et son assistance.

Enfin, les locaux des unités sanitaires, accessibles aux personnes à mobilité réduite (PMR), doivent être situés à proximité des QAE et des quartiers réservés aux personnes vulnérables. Ils doivent disposer de locaux de consultation en nombre suffisant et de salles d'activités permettant une prise en charge collective (de type groupe de parole). Enfin, ils doivent permettre l'installation de dispositifs de télémedecine.

Proposition n° 15. Concevoir des établissements offrant des espaces de travail apaisants pour les personnels.

REFONDER LES METIERS PENITENTIAIRES

A. Le métier de surveillant doit retrouver une nouvelle attractivité.

Le ministère de la justice a bénéficié depuis de nombreuses années de créations de postes de surveillants pour permettre la mise en service de nouveaux établissements, développer de nouvelles missions (reprise des extractions judiciaires) et améliorer le fonctionnement de ses services. L'ouverture de nouveaux établissements dans le cadre du « plan encellulement individuel », conjuguée à une pyramide des âges vieillissante du corps d'encadrement et d'application, va nécessiter des recrutements sans précédent pour la direction de l'administration pénitentiaire, alors même que celle-ci est déjà confrontée à des difficultés pour obtenir un nombre satisfaisant de candidats pour ses concours.

Les auditions menées par la Commission ont montré qu'il fallait agir à plusieurs niveaux, tant sur le contenu des missions que sur les modalités d'organisation du travail. Il convient également de rénover les dispositifs de formation et de renforcer l'action de la chaîne hiérarchique pour mieux soutenir l'action des personnels de surveillance, qui sont au cœur de la prise en charge des personnes détenues.

1. Faire face à des besoins de recrutement exceptionnels.

a) La situation en chiffres

L'administration pénitentiaire a connu, depuis près de 30 ans plusieurs vagues importantes de recrutement. La première, à la fin des années 1980, a permis la mise en service des 25 établissements du programme 13 000. Des recrutements massifs ont aussi été organisés au début des années 2000 pour remplacer les départs à la retraite liés à la bonification du 1/5^{ème} obtenue par les personnels de surveillance en 1996¹¹⁰ et pour préparer la mise en service des établissements du 4 000, puis du 13 200. Enfin, le développement de nouvelles missions (unités hospitalières, extractions judiciaires) et la poursuite des programmes immobiliers (nouveau programme immobilier) maintiennent à un niveau élevé les recrutements.

Les services de la DAP auditionnés par la Commission ont indiqué qu'il faudrait recruter plus de 29 000 fonctionnaires pénitentiaires pour la prochaine décennie (2018-2027) afin de remplacer les départs à la retraite et permettre la mise en service des nouvelles structures prévues par le plan encellulement individuel.

La majeure partie de ces recrutements concerne en particulier les personnels de surveillance, dont le nombre de départs à la retraite devrait doubler d'ici 2022, la plupart de ces agents ayant été recrutés au début des années 1990¹¹¹. Par ailleurs, le « turn-over » des agents pénitentiaires est renforcé par la promotion sociale interne (réussite des concours d'officier, de 1^{ers} surveillant ou de

¹¹⁰ Article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire

¹¹¹ Présentation de Mme Catherine Frénot, cheffe du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des crédits de rémunération (RH3), direction de l'administration pénitentiaire, sous-direction des ressources humaines et des relations sociales, le 1^{er} mars 2017.

conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation pour les surveillants) ou les départs vers d'autres administrations (détachements dans la police municipale, réussite aux concours de gardien de la paix ou d'agent des douanes notamment). Le taux de démission des élèves et jeunes fonctionnaires est également pris en compte (4,5 % en moyenne¹¹²). Dans une moindre mesure, le corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation est lui aussi marqué par un renouvellement notable (réussite des concours de directeur pénitentiaire d'insertion et de probation, de directeur des services pénitentiaires ou de magistrat) mais avec une pyramide des âges plus jeune.

Ainsi, le ministère de la justice anticipe l'effet de ces départs importants (retraites et autres sorties du corps) qui représenteront environ 1 300 agents par an à compter de 2021, soit l'équivalent de 5% du corps d'encadrement et d'application. Ce « turn-over » significatif, conjugué à la mise en service des premiers établissements du plan d'encellulement individuel, doit entraîner le recrutement de plus de 2 000 surveillants chaque année à partir de 2021. À titre de comparaison, seules les années 2016 et 2017 ont connu des recrutements de surveillants supérieurs à 2 000 agents, la moyenne annuelle se situant plutôt entre 800 et 1 300 agents depuis la fin des années 2000.

La direction de l'administration pénitentiaire est donc confrontée à un double défi : trouver des candidats et des candidates pour exercer un métier qui a une mauvaise image et former ces agents au sein d'une école qui est d'ores et déjà en tension.

b) Le contact avec la réalité professionnelle ne fait que renforcer la déception et le mal-être.

Le premier engagement professionnel en responsabilité des surveillants se fait majoritairement dans les établissements franciliens qui connaissent les plus forts taux de surpopulation, alors que ces personnels sont eux-mêmes originaires de province ou d'outre-mer. Ceci conduit souvent à parler de « choc carcéral » à leur égard, d'autant que les populations pénales des établissements où ils sont affectés semblent bien mieux intégrées dans les lieux. En outre, ces personnels vivent dans le même temps une situation de séparation vis-à-vis de leurs familles et de leurs attaches sociales et connaissent des conditions de logement souvent très difficiles.

Plusieurs recherches ont été réalisées depuis 25 ans sur la socialisation professionnelle des surveillants pénitentiaires¹¹³. Récemment, l'administration pénitentiaire a financé ou cofinancé plusieurs études avec l'institut national de veille sanitaire (2015) et l'université Paris-Descartes (2017), afin de mieux comprendre les difficultés liées à l'exercice des missions du personnel de surveillance et les conséquences sanitaires de celles-ci.

Ainsi, si le taux d'absentéisme des personnels de surveillance peut paraître élevé¹¹⁴, il convient de mettre en perspective ces absences avec les conditions de travail et l'organisation générale d'un

¹¹² Présentation de Laurent Gras (Énap – observatoire de la formation) devant la commission le 16 février 2016.

¹¹³ G. Benguigui, A. Chauvenet et Fr. Olric (1994), G. Benguigui, Fr. Guilbaud et G. Malochet (2008), L. Gras (2011).

¹¹⁴ Sur l'absentéisme au sein de la fonction publique, voir le dossier publié par la direction générale de la fonction publique en 2015 (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Faits et chiffres édition 2015, « Absence pour raisons de santé et lien avec les conditions de travail dans la fonction publique et le secteur privé », pp. 219-251).

service qui fonctionne 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. L'étude réalisée par l'institut national de veille sanitaire concernant la mortalité des personnels pénitentiaires entre 1990 et 2008 fait apparaître des taux voisins à ceux que l'on retrouve chez les agents d'EDF ou de la RATP¹¹⁵. Néanmoins, cette étude pointait un risque de sur-suicidité pour les surveillants hommes, sans lien cependant avec la sur-occupation des établissements pénitentiaires.

En s'appuyant sur l'étude longitudinale menée auprès des agents de la 130^{ème} promotion de personnels de surveillance¹¹⁶, la Commission relève que les principales difficultés liées à l'exercice de leur profession citées par les agents, 10 ans après leur titularisation, sont l'usure nerveuse liée à leur métier et l'impact de leur travail sur leur vie familiale. Le discours, malheureusement peu valorisant, des organisations professionnelles sur le métier de surveillant vient conforter des attitudes de retrait de la détention exprimées par les surveillants. Ces tensions sur le long terme peuvent expliquer à la fois les absences pour congés de maladie et les risques de passage à l'acte suicidaire.

Toutefois, il convient de relever que le sentiment d'appartenance à une communauté de travail et l'implication dans un projet d'établissement contribuent directement à améliorer l'engagement professionnel des agents et peuvent donc être des facteurs de protection et de motivation au travail¹¹⁷. C'est donc, pour la Commission, une piste importante de réflexion dans le cadre du développement de l'attractivité des métiers pénitentiaires.

2. Accompagner les transformations du métier de surveillant.

Le recrutement des personnels de surveillance est indissociable de l'attractivité des métiers pénitentiaires. S'il est nécessaire de changer l'image de la prison dans notre société, le ministère de la Justice doit s'efforcer de les valoriser, en mettant en avant la diversité des fonctions exercées par les personnels de surveillance, trop souvent considérés comme des « porte-clés ». Le développement de l'attractivité de cette profession nécessite donc d'avoir un discours clair sur la nature des missions, tout en améliorant les conditions de travail des personnels, rendues insupportables par la surpopulation carcérale.

a) Faire un métier intéressant : l'enrichissement des missions du surveillant est de nature à satisfaire les personnalités les plus diverses

Depuis près de 20 ans, les fonctions des surveillants se sont diversifiées et enrichies mais paradoxalement les nouvelles missions exercées (ERIS, surveillance électronique, unités hospitalières...) les ont éloignés de leur cœur de métier : la garde et la réinsertion de la population pénale. Si la loi pénitentiaire identifie les personnels de surveillance comme une des forces dont dispose l'État pour assurer la sécurité intérieure, elle indique également qu'ils veillent aussi au respect de l'intégrité physique des personnes privées de liberté et participent à l'individualisation de

¹¹⁵ Jean-Luc Marchand, Thomas Doulat, Frédéric Moisan, « Mortalité des agents de l'administration pénitentiaire entre 1990 et 2008 : description et analyse. Synthèse des résultats. », Saint-Maurice, Institut de veille sanitaire, 2015, 8 p.

¹¹⁶ Georges Benguigui, Fabrice Guilbaud, Guillaume Malochet, *La socialisation professionnelle des surveillants de l'administration pénitentiaire*, rapport pour la mission de recherche droit et justice, Paris-X Nanterre/CNRS, juin 2008, 87 p.

¹¹⁷ Témoignage de M. Yvan Steinkevich, surveillant brigadier au centre de détention de Neuvic, le 9 février 2017 ; Pr Régis Mollard, « Etude des rythmes de travail et des modalités du travail en équipe des personnels de surveillance », Université Paris-Descartes, 2017.

leur peine ainsi qu'à leur réinsertion¹¹⁸. À ce titre, comme l'a indiqué M. Philippe Lemaire, procureur général près la cour d'appel d'Amiens, président du conseil d'administration de l'Enap, membre de la commission, « *les personnels de surveillance sont avant tout une force de justice* ».

Cette diversification des missions en dehors des murs s'est accélérée ces dernières années avec la reprise progressive des extractions judiciaires et le développement de missions de sécurité (équipes de sécurité pénitentiaire) et du renseignement pénitentiaire, décidés dans le cadre de la lutte contre la radicalisation violente¹¹⁹.

Les missions pénitentiaires s'articulent donc autour de deux axes : la sécurité, à l'intérieur des établissements et désormais sur la voie publique, et la prévention de la récidive, par l'accompagnement et l'observation des personnes détenues. Cette deuxième mission a souvent été revendiquée sans réellement prendre forme en maison d'arrêt, compte-tenu des contraintes de gestion liées à la surpopulation et à l'urgence du quotidien¹²⁰.

Pourtant, ces deux facettes du métier de surveillant ne doivent pas être considérées comme antinomiques ; elles devraient, à l'inverse, permettre à l'administration pénitentiaire de construire de réels parcours professionnels, en s'appuyant sur la formation continue et en valorisant les compétences acquises tout au long de la carrière.

Les témoignages de professionnels recueillis par la Commission dans le cadre de la mise en œuvre du « régime Respect » montrent bien leur capacité de mobilisation pour participer aux projets d'établissement et jouer un rôle plus actif dans l'encadrement de la population pénale¹²¹. L'expérience ancienne des moniteurs de sport qui continuent de s'impliquer de manière pertinente est une autre illustration d'un métier de cœur de détention. **Les prises en charge innovantes des personnes détenues ne peuvent se réaliser qu'en valorisant l'action des personnels de surveillance et en mobilisant l'ensemble des intervenants d'un établissement.**

Dans le même temps, les « nouveaux métiers » des surveillants (ERIS, unités hospitalières, extractions judiciaires...) peuvent répondre à des appétences particulières des agents qui acquièrent ainsi des qualifications nouvelles et nouent des relations enrichissantes avec les partenaires et même avec les personnes détenues¹²². Ces compétences, plus axées sur les missions de sécurité (techniques d'intervention, tir...) peuvent être une des facettes du métier de surveillant¹²³. Un projet de création d'une police pénitentiaire avec des pouvoirs de police judiciaire, porté par un des membres de la

¹¹⁸ Article 12 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire modifiée.

¹¹⁹ Ministère de la justice, « Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente », 25 octobre 2016

¹²⁰ Guillaume Malochet, « les surveillants de prison : marges du travail, travail sur les marges », n°156, décembre 2009, pp. 42-49

¹²¹ Témoignage de M. Yvan Steinkevich, surveillant brigadier au centre de détention de Neuvic, le 9 février 2017 ; Jacques et Christophe Faget, « Les modules de responsabilisation des centres pénitentiaires de Mont de Marsan et Neuvic, Rapport de recherche », Bordeaux, 2017, 55p.

¹²² Témoignage de M. Yvan Le Guludec, directeur des services pénitentiaires au centre de détention de Joux-La-Ville, le 9 février 2017.

¹²³ Cf. Georges Benguigui, Fabrice Guilbaud, Guillaume Malochet, *op cit.*

Commission, au travers de l'extension des missions extérieures de l'administration pénitentiaire, a été abordé durant les débats, mais n'a pas recueilli l'adhésion.

Le développement de nouvelles missions ces 15 dernières années ne doit pas faire oublier que la majorité des personnels de surveillance continuent d'exercer en détention¹²⁴. La trop forte valorisation ces nouvelles missions peut être source de frustration pour les agents qui n'y accèdent pas.

Il est donc nécessaire que l'administration pénitentiaire organise des passerelles entre les différentes fonctions exercées par les personnels de surveillance, en s'appuyant sur la formation continue tout au long de la carrière, dans une logique de parcours.

La DAP doit mettre en œuvre une réflexion sur la validation des acquis professionnels, en particulier lorsque les agents exercent des fonctions spécifiques (greffe, ERIS, renseignement). Avec une certaine expérience, ces agents pourront devenir moniteurs ou instructeurs et contribuer directement à la formation continue de leurs collègues, assurant ainsi un partage de savoirs utile à l'enrichissement des métiers pénitentiaires.

b) Avoir une vie équilibrée : la vigilance sur les conditions de travail est une urgence.

Les témoignages des personnels entendus par la Commission confortent les études précitées et indiquent clairement que les rythmes et les conditions de travail sont particulièrement éprouvants pour les surveillants.

Il en est ainsi de l'enquête menée auprès de surveillants de la 130^{ème} promotion : ces derniers relèvent que « l'usure nerveuse » et la perte de vie de famille sont les deux principaux écueils de ce métier. C'est donc l'impact du métier sur la vie personnelle qui est considéré comme étant le plus pesant au quotidien pour les surveillants¹²⁵.

Les travaux menés par le professeur Régis Mollard (université Paris-Descartes), membre de la Commission, ont permis de mieux comprendre ces difficultés rencontrées par les surveillants dans l'exercice de leurs missions. En effet, au-delà d'une organisation du travail qui génère une fatigue excessive en raison de l'enchaînement de services non-respectueux des rythmes chrono-biologiques, cette recherche relève que les agents sont plus à même d'accepter des contraintes horaires lorsqu'ils se retrouvent dans le projet de service. C'est le cas à la maison d'arrêt de Rodez ou au centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan dans les bâtiments où sont mis en place les « régimes Respect ». Lorsque les agents ont le sentiment d'appartenir à une communauté de travail et d'exercer leurs missions dans le même sens, les difficultés du quotidien paraissent plus acceptables.

Le « travail en roulement » tel qu'il est organisé depuis les années 1930¹²⁶ ne paraît plus adapté aux attentes en matière de prévention des risques psychosociaux, même si un certain

¹²⁴ 80% des agents exercent toujours en détention 14 ans après leur entrée dans l'administration pénitentiaire.

¹²⁵ Cf. Georges Benguigui, Fabrice Guilbaud, Guillaume Malochet, *op cit*

¹²⁶ Jean-Lucien Sanchez, « L'organisation du cycle de service « matin-nuit » des personnels des services pénitentiaires », DAP/Me5, juillet 2016, 11p.

nombre d'agents s'en accommodent afin de pouvoir bénéficier de repos plus regroupés et de rentrer plus longuement chez eux.

Dans le cadre des travaux préparatoires du « séminaire métiers » organisé par la DAP en juillet 2016, plusieurs pistes de réflexion ont été évoquées pour faire évoluer l'organisation du travail des personnels de surveillance. La Commission a pu constater qu'il n'y avait pas nécessairement de consensus sur ces questions et que les expérimentations envisagées n'avaient pas encore été mises en place au plan local, dans le cadre de projets d'établissement associant les représentants des personnels de surveillance.

La Commission propose de développer des organisations de services qui modulent les rythmes de travail selon les missions principales des agents. Ainsi, la tenue des postes de sécurité passive (porte d'entrée, miradors, poste central d'information, rondes de nuit) continuerait à s'effectuer en roulement 24 heures sur 24 par des équipes dédiées, alors que l'encadrement de la population pénale, qui relève directement de la sécurité active et de l'accompagnement des personnes détenues, s'organiserait, sept jours sur sept, selon un rythme uniquement diurne, conforme à l'actuelle journée de détention (7h/19h). Une telle organisation permettrait alors d'assurer une continuité de suivi des personnes détenues, comme c'est actuellement le cas pour les équipes dédiées au « régime Respect » au centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan.

Ces problématiques de qualité de vie au travail et leur impact sur l'attractivité des métiers pénitentiaires sont mentionnées quasi-systématiquement dans les accords signés récemment par le ministère de la Justice avec les organisations professionnelles représentant les surveillants¹²⁷.

La prégnance des questions d'accès au logement en début de carrière, en particulier en région parisienne et la pénibilité du travail des surveillants imposent de mieux faire accompagner les agents par les médecins de prévention, les assistants de service sociaux et les psychologues des personnels. L'organisation des services devrait aussi intégrer des temps d'échanges et de réflexion sur les pratiques professionnelles, en complément des temps de formation¹²⁸. Les efforts prévus dans le cadre des derniers protocoles doivent donc être concrétisés en ce sens. Enfin, **il paraît indispensable de conduire des politiques permettant l'accès au logement social des personnels dans de bonnes conditions.**

Proposition n° 16. Valoriser l'identité professionnelle des surveillants en s'appuyant sur la diversité des missions exercées par ces agents

3. Communiquer sur la réalité des métiers.

En matière de recrutements, le ministère de la Justice peine à faire reconnaître les métiers pénitentiaires auprès du grand public. La concurrence avec les autres administrations régaliennes (armée, police, gendarmerie, douane) est très forte ce qui limite le nombre de candidats et de candidates pour les concours de surveillants.

¹²⁷La direction de l'administration pénitentiaire dispose désormais d'un bureau de la santé, de la sécurité et de la qualité de vie au travail (RH1) qui suit ces questions en lien avec le secrétariat général du ministère de la justice principalement compétent en matière d'action sociale.

¹²⁸ Avis du CGLPL du 17 juin 2011 relatif à la supervision des personnels de surveillance et de sécurité, 2p.

Le dernier défilé du 14 juillet, où, pour la première fois, des personnels pénitentiaires ont défilé sur les Champs-Élysées, ainsi que la dernière campagne de promotion du métier de surveillant (« fier de servir la justice »), ont eu un impact positif auprès des personnels et marquent une réelle reconnaissance de ces fonctions, même si les effets en matière de recrutement restent à établir.

La communication institutionnelle est nécessaire pour promouvoir le métier de surveillant et faire connaître les dates des concours. Toutes les études réalisées sur la socialisation professionnelle des personnels de surveillance montrent bien que ce n'est pas un métier fait par vocation, que les candidats présentent le concours principalement pour des raisons utilitaristes (sécurité de l'emploi), soit par hasard, soit parce qu'ils ont un proche dans l'institution¹²⁹. Il convient néanmoins de relever que s'ils sont satisfaits ou moyennement satisfaits de leur métier, les surveillants en gardent majoritairement une image positive (55%) même après plusieurs années d'exercice.

L'administration pénitentiaire dispose donc potentiellement de bons « ambassadeurs » qui pourraient promouvoir concrètement le métier de surveillant. La DAP devrait mobiliser ses agents pour rencontrer les candidats potentiels, qu'il s'agisse de personnes ayant déjà eu une première carrière (cible actuelle des campagnes de promotion de l'institution) mais également des candidats plus jeunes (en lycée professionnel, au sein des missions locales, des bureaux d'information et d'orientation professionnelles, des universités...). Ainsi, les jeunes sapeurs-pompiers volontaires, qui ne peuvent plus être recrutés en aussi grand nombre par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), pourraient trouver un débouché dans cette profession. Actuellement, la présentation des métiers pénitentiaires est principalement dévolue, lors des forums métiers, aux formateurs de personnels et aux agents exerçant des fonctions spécialisés (ERIS principalement). Il serait sans doute utile de permettre à des professionnels travaillant quotidiennement en détention de participer à ces forums.

Il paraît aussi nécessaire de maintenir une mobilisation médiatique importante, en particulier par le biais de la télévision et d'internet, qui ont un impact fort sur le nombre d'inscriptions au concours, sans négliger pour autant la presse quotidienne régionale ainsi que les outils d'information des collectivités territoriales.

B. L'approche pluridisciplinaire doit être au cœur d'un renouvellement des méthodes de travail.

Depuis le développement du décloisonnement de l'administration pénitentiaire dans les années 1980 et dans le prolongement des travaux engagés pour la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes, la prise en charge pluridisciplinaire au sein des établissements a été privilégiée.

Cette démarche a été consacrée par la loi pénitentiaire, qui a reconnu le caractère partenarial du service public pénitentiaire¹³⁰. La loi du 15 août 2014 a par ailleurs renforcé ces dispositions pour

¹²⁹ Laurent Gras, « Regards croisés sur la socialisation professionnelle des surveillants pénitentiaires », Énap, dossiers thématiques, 2011, 63p ; G. Benguigui et alii, *op cit.*

¹³⁰ Julien Morel d'Arleux « L'externalisation et les partenariats publics du service public pénitentiaire en France : quel bilan ? », in Jean-Charles Froment et Martine Kaluszynski (dir), « L'administration

favoriser l'accès des personnes condamnées au droit commun et aux dispositifs d'insertion¹³¹. Si l'accès au droit commun reste actuellement perfectible¹³², la Commission a pu relever que l'action des services pénitentiaires s'appuie quotidiennement sur un travail pluridisciplinaire, qui se traduit par la réunion de commissions pluridisciplinaires uniques (CPU) associant les représentants du chef d'établissement, le SPIP, l'éducation nationale, les services de santé, les partenaires privés et les bénévoles associatifs¹³³.

1. Confirmer le rôle essentiel des personnels d'insertion et de probation dans le développement du travail pluridisciplinaire.

Un important travail de réflexion a été conduit au cours des dernières années pour préciser les méthodologies d'intervention des personnels d'insertion et de probation et professionnaliser leurs métiers. Depuis la conférence de consensus et avec l'adoption de la loi du 15 août 2014, la direction de l'administration pénitentiaire s'est engagée dans une refonte ambitieuse des méthodologies d'intervention des SPIP. À la suite du manuel de mise en œuvre de la contrainte pénale et de celui récemment publié pour la libération sous contrainte, un référentiel de la méthodologie de l'intervention des SPIP a été élaboré et présenté aux services. La Commission encourage vivement son adoption et sa diffusion, qui consacreront des prises en charge, en milieu ouvert comme en milieu fermé, conformes aux règles européennes relatives à la probation (REP) adoptées par le Conseil de l'Europe en janvier 2010.

pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique », Presses Universitaires de Grenoble, 2011, pp. 103-107.

¹³¹ Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, article 30 qui modifie l'article 3 de la loi pénitentiaire (nouvel article 2-1) : « *Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.*

« *Chacune de ces autorités et de ces personnes veille, en ce qui la concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent aux droits et dispositifs de droit commun de nature à faciliter leur insertion ou leur réinsertion.*

« *Des conventions entre l'administration pénitentiaire et les autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et d'autres personnes publiques ou privées définissent les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs mentionnés au deuxième alinéa en détention.*

« *Sont associés à ces conventions des objectifs précis, définis en fonction de la finalité d'intérêt général mentionnée au même deuxième alinéa, ainsi que des résultats attendus, et faisant l'objet d'une évaluation régulière* ».

¹³² IGAS, IGF, IGSJ, Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, juillet 2016, 167 p.

¹³³ Circulaire JUSK1140048C du 18 juin 2012 relative aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique et circulaire N°DGS/MC1/DGOS/R4/DAP/DPJJ/2012/94 du 21 juin 2012 relative aux recommandations nationales concernant la participation des professionnels de santé exerçant en milieu carcéral à la commission pluridisciplinaire unique (CPU) prévue par l'article D90 du code de procédure pénale ou à la réunion de l'équipe pluridisciplinaire prévue par l'article D514 du même code et au partage d'informations opérationnelles entre professionnels de santé et ceux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Au sein des structures pénitentiaires, le rôle des chefs d'établissement et des directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP) est d'encourager la pluridisciplinarité et de la faire vivre dans la perspective d'une meilleure prise en charge des personnes détenues. C'est le sens de l'article 89 de la loi pénitentiaire qui modifie l'article 717-1 du CPP¹³⁴. Il prévoit un « bilan de personnalité » dès l'arrivée de la personne détenue et rappelle la nécessité de définir un parcours d'exécution de peine individualisé pour chaque personne condamnée. Ces dispositions ont été précisées par la loi du 15 août 2014 qui a mieux défini le rôle du SPIP dans cette phase d'évaluation¹³⁵.

Primordiale au sein des établissements pénitentiaires, la phase d'accueil doit s'accompagner d'une véritable évaluation de la situation individuelle des personnes détenues. Cette évaluation ne doit pas se limiter aux seules personnes condamnées et encore moins aux seuls établissements pour peines comme ce fut le cas dans le cadre du projet d'exécution de peine. Au sein des maisons d'arrêt, c'est donc le parcours de détention qu'il faut envisager dès l'écrou, ainsi que son articulation avec les prises en charge qui ont pu exister en milieu ouvert ou celles qui seront mises en œuvre en établissement pour peines. L'ensemble des acteurs doit être mobilisé tout au long du séjour dans l'établissement, afin d'avoir la connaissance la plus éclairée possible de la personnalité et du projet de la personne détenue. Par ailleurs, la restitution aux personnes détenues de la synthèse de l'avis pluridisciplinaire et la mise en place d'échanges avec elles sur leur projet sont de bonnes pratiques qu'il convient de généraliser en maison d'arrêt.

2. Renforcer le recrutement de psychologues pour professionnaliser le travail pluridisciplinaire.

Si le chef d'établissement préside la CPU et est garant, à ce titre, du bon fonctionnement de la logique pluridisciplinaire au sein de son établissement, la pluridisciplinarité ne se décrète pas. Il convient de la faire vivre avec l'ensemble des partenaires, en prenant en compte la parole de tous les acteurs, de façon complémentaire et non concurrentielle. Les cadres pénitentiaires (directeurs des services pénitentiaires, directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, officiers) doivent donc être formés en ce sens par l'Énap afin de valoriser le management participatif et la conduite de projets. Ce travail pluridisciplinaire mérite d'être accompagné par des psychologues spécialement recrutés à cette fin, à l'instar de ce qui a été mis en œuvre depuis plus de 20 ans dans les établissements pour peines.

Au même titre que la DAP a renforcé l'action des psychologues en SPIP dans le cadre de la réforme pénale, elle devrait s'attacher à créer des postes de psychologues « parcours de détention »

¹³⁴ Article 717-1 du CPP « Dès leur accueil dans l'établissement pénitentiaire et à l'issue d'une période d'observation pluridisciplinaire, les personnes détenues font l'objet d'un bilan de personnalité. Un parcours d'exécution de la peine est élaboré par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation pour les condamnés, en concertation avec ces derniers, dès que leur condamnation est devenue définitive. Le projet initial et ses modifications ultérieures sont portés à la connaissance du juge de l'application des peines. ».

¹³⁵ Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, article 33 qui modifie le second alinéa de l'article 13 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 : « Ils procèdent à l'évaluation régulière de la situation matérielle, familiale et sociale des personnes condamnées et définissent, au vu de ces évaluations, le contenu et les modalités de leur prise en charge. ».

au sein de toutes les maisons d'arrêt, comme c'est le cas actuellement à la maison d'arrêt de Seine-Saint-Denis. Ces psychologues pourront ainsi avoir un rôle d'appui technique pour les équipes de détention, qu'il s'agisse de mieux comprendre la situation individuelle d'une personne détenue ou de partager ses analyses avec les autres services. Le témoignage d'un représentant du centre de détention de Joux-la-Ville devant la Commission a parfaitement illustré la plus-value d'une telle démarche et l'intérêt de la développer dans les maisons d'arrêt¹³⁶.

La place et le statut de ces psychologues doivent également être clarifiés. Le ministère de la Justice porte d'ailleurs depuis plusieurs années un projet de statut pour les psychologues intervenant au sein des différentes directions (secrétariat général, protection judiciaire de la jeunesse, administration pénitentiaire). Pour la DAP, il semble nécessaire de bien réfléchir à l'articulation entre ces différents professionnels, qui seront affectés soit en directions interrégionales, soit en SPIP, soit encore en établissements, pour des interventions auprès des personnels et/ou des personnes détenues.

C. La formation doit répondre à l'importance des recrutements tout en garantissant sa qualité.

Dans un contexte de fort renouvellement des effectifs et de transformation des métiers pénitentiaires, les questions de formation, initiale et continue, sont des enjeux prioritaires pour la direction de l'administration pénitentiaire. Celle-ci dispose d'un opérateur dont les compétences sont reconnues, l'école nationale d'administration pénitentiaire (Énap) et de relais structurés en services déconcentrés¹³⁷.

Au cours de ses auditions, la Commission a relevé, dans le prolongement des rapports récents de la Cour des comptes¹³⁸, que l'ensemble du dispositif devrait évoluer pour répondre aux priorités de la prochaine décennie.

1. Clarifier la répartition des compétences entre l'Énap, la DAP et les services déconcentrés.

La délocalisation de l'Énap en 2000 à Agen a permis de doter l'administration pénitentiaire d'un outil efficient en matière de formation initiale. Le choix d'en faire un établissement public doit s'accompagner d'un renforcement de son autonomie. En contrepartie, on peut attendre de l'établissement qu'il soit réactif en matière d'innovation pédagogique et de recherche.

Compte tenu des enjeux de recrutement et de formation qui se présentent, il apparaît nécessaire de clarifier les relations opérationnelles entre cet établissement public et son administration de tutelle.

Confier les recrutements à l'Énap

¹³⁶ Témoignage de M. Yvan Le Guludec, directeur des services pénitentiaires au centre de détention de Joux-La-Ville, le 9 février 2017.

¹³⁷ Unités du recrutement, de la formation et des qualifications (URFQ) au sein des départements des ressources humaines et des relations sociales des DISP

¹³⁸ Cour des comptes, référé sur la gestion des personnels pénitentiaires, 24 mars 2016 ; Cour des comptes, référé sur les écoles de formation du ministère de la justice, 22 décembre 2014.

Aujourd'hui la DAP garde la maîtrise des recrutements, dont l'organisation est partagée entre deux bureaux. La Commission note une très forte déperdition du nombre de lauréats du concours de surveillant (près d'un tiers) entre la publication des résultats et l'entrée à l'école. S'il est compréhensible qu'une partie d'entre eux renonce au bénéfice du concours, en raison d'autres projets professionnels, il ressort des auditions réalisées par la Commission et des documents transmis qu'une partie de cette « évaporation » pourrait être évitée si la chaîne du recrutement était plus directe. De plus, l'Énap, par l'intermédiaire de son observatoire de la formation, a développé une connaissance fine des publics entrant en formation initiale, qui permettrait d'adapter les processus de recrutement et l'accompagnement de ces futurs professionnels.

Ainsi, à l'exemple de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) et de plusieurs autres écoles de service public, la Commission propose de confier à l'Énap la responsabilité de l'organisation du recrutement des personnels pénitentiaires en lien avec les DISP. L'Énap doit par ailleurs diversifier la composition de ses jurys (universitaires, membres extérieurs à l'administration pénitentiaire...) pour apporter des garanties quant à la qualité des recrutements. L'administration centrale de la DAP fixerait chaque année, après le vote de la loi de finances initiale, les plafonds de recrutements, à charge pour l'école de mettre en œuvre ceux-ci, tout en planifiant les entrées en formation pour équilibrer son plan de charge.

Compte tenu des difficultés de recrutement relevées par l'administration pénitentiaire dans certaines régions et plus particulièrement en région parisienne (près de 60 % des élèves-surveillants sont affectés dans la DISP de Paris à l'issue de leur formation), la Commission souscrit à la recommandation de la Cour des comptes d'« *expérimenter la mise en place d'un concours à affectation régionale pour les surveillants, au moins en Île-de-France, afin de fidéliser les personnels et déconcentrer la gestion des concours* ».

Répartir les compétences entre l'Énap, la DAP et les DISP en matière de formation

La Commission propose que l'administration centrale soit positionnée clairement comme un maître d'ouvrage. Elle porterait donc la responsabilité de la définition du cadre (référentiels métiers), de l'évaluation des politiques mises en œuvre et des résultats. D'ores et déjà, la création d'une « sous-direction des métiers et de l'organisation des services » en septembre 2015 et la diffusion d'un plan national de formation et d'un bilan national de la formation constituent des bases solides pour développer cette orientation¹³⁹. L'Énap serait alors le véritable maître d'œuvre des formations initiale, d'adaptation à l'emploi et continue.

2. Conforter l'Énap dans son rôle d'opérateur unique de la formation de tous les personnels pénitentiaires.

L'Énap est située sur un campus remarquable, qui reste fonctionnel malgré les difficultés d'hébergement et la saturation des espaces pédagogiques. Actuellement, les conditions d'accueil des élèves sont particulièrement problématiques, tant en raison de l'insuffisance des salles de cours que du doublement systématique de l'hébergement dans les chambres, initialement prévues pour une seule personne. Les rapporteurs de la Commission, qui se sont rendus à Agen, ont eu le sentiment

¹³⁹ DAP/Me4, Bilan national de la formation 2015, 29 p. ; DAP/Me4, Plan national de formation 2017, 22 p.

désagréable que les élèves en formation subissaient par anticipation la situation de surencombrement des détentions.

Des projets d'extension de l'école sont en cours d'étude, en lien avec les collectivités territoriales. La Commission a entendu une délégation d'élus locaux, régionaux et nationaux qui ont fait part de leur engagement pour soutenir avec l'Etat le projet d'extension du site et notamment la création d'un quatrième village destiné à l'hébergement des élèves.

Au regard des perspectives de recrutement pour l'administration pénitentiaire au cours de la prochaine décennie, la Commission estime nécessaire de conforter le site d'Agen comme lieu central de la formation de l'ensemble des personnels. Un schéma directeur immobilier doit rapidement être arrêté.

La clarification de la chaîne fonctionnelle en matière de formation, initiale et continue, doit s'envisager dans une perspective où l'Énap resterait opérateur des formations initiale et d'adaptation à l'emploi de l'ensemble des personnels pénitentiaires.

Le maintien de l'ensemble des corps pour un temps de formation initiale à l'Énap est un atout qui doit être préservé. Mme Sophie Bleuet, directrice de l'Énap et M. Philippe Lemaire, procureur général près la cour d'appel d'Amiens, président du conseil d'administration de l'Énap, tous deux membres de la Commission, ont ainsi présenté l'intérêt qu'il pouvait y avoir à mutualiser les temps de formations entre promotions (DSP et DPIP, CPIP et DPIP, 1ers surveillants et surveillants...). **L'Énap est un lieu de socialisation unique et l'administration pénitentiaire a tout à gagner à valoriser l'école pour la diffusion d'une culture professionnelle commune.**

Toutefois, la Commission est bien consciente des effets de saturation qui pourront apparaître à court terme, compte tenu des besoins de recrutement du ministère de la justice. Dans le prolongement des réflexions engagées à l'occasion du séminaire métiers, il pourrait être utile de repenser le déroulement, voire la durée, des formations organisées à l'école.

Une meilleure articulation pourrait notamment être trouvée avec les terrains de stages et les DISP. En effet, les métiers pénitentiaires sont profondément marqués par les relations humaines et se nourrissent de l'expérience. Il serait donc opportun de compléter la formation initiale par une « formation continuée » obligatoire dans les 5 années suivant la première affectation en services déconcentrés.

Cette alternance entre apprentissage des compétences générales et mise en pratique des gestes professionnels pourrait utilement s'articuler autour de pôles de formation continue interrégionaux où interviendraient des professionnels aguerris dont les compétences techniques et pédagogiques auraient été reconnues par l'institution.

Ainsi, des pôles de formation continue interrégionaux pourraient être constitués comme l'a suggéré M. Renaud Seveyras, directeur interrégional adjoint de la DISP Paris, membre de la Commission, pour le « centre francilien de formation à la sécurité » qui doit être créé sur le site de Fleury-Mérogis¹⁴⁰. A terme, c'est au minimum 6 centres de formation continue qu'il conviendrait de

¹⁴⁰ Mesure prévue dans le cadre du 1^{er} plan de lutte antiterroriste (PLAT1 – 2015)

créer (Lille, Lyon, Marseille, Rennes et Strasbourg en complément du site de Fleury-Mérogis et des formations organisées à l'Énap pour les DISP de Bordeaux et Toulouse). Par ailleurs, la mission des services pénitentiaires de l'Outre-Mer est déjà organisée en pôles de formation territorialisés¹⁴¹.

Ces pôles de formation continue interrégionaux, dont la gestion sera confiée aux DISP, doivent bénéficier du pilotage pédagogique de l'Énap, afin d'assurer la cohérence d'ensemble des formations dispensées.

Enfin, dans la perspective d'un enrichissement des parcours professionnels des personnels de surveillance et pour dynamiser les actions de formation continue, une réflexion devra être menée entre la DAP et l'Énap afin de valoriser les acquis de l'expérience des personnels exerçant des missions spécifiques (greffe, renseignement, ERIS, UH, EJ...). Ces agents pourraient, sur validation de l'Énap et de l'administration centrale, devenir instructeurs/moniteurs interrégionaux et contribuer ainsi à l'augmentation du nombre de journées de formation continue des personnels pénitentiaires¹⁴².

Proposition n° 17. Conforter l'Énap dans son rôle d'opérateur unique de la formation de l'ensemble des personnels pénitentiaires :

- en formation initiale, en lui confiant l'organisation des recrutements ;*
- en formation continue, en lui confiant le pilotage pédagogique des centres territoriaux de formation continue qu'il convient de créer ;*
- en adaptant le site d'Agen à la croissance actuelle et prévisible de ses effectifs.*

3. Développer des partenariats avec l'université et le réseau des écoles de service public.

L'Énap est engagée depuis très longtemps dans des partenariats universitaires et a joué un rôle fondateur dans le développement du réseau des écoles de service public (RESP). Ces engagements méritent d'être encore renforcés pour accompagner les évolutions fortes que connaît l'administration pénitentiaire.

Les universités ont développé depuis le début des années 2000 un nombre important de masters dans les domaines des politiques pénales, de l'exécution des peines ou des droits de l'Homme. L'administration pénitentiaire s'est souvent impliquée, à différents niveaux, dans la mise en œuvre et le développement de ces formations. Ceci a eu une influence déterminante dans la qualité des candidats qui se sont présentés aux concours de directeurs des services pénitentiaires, directeurs pénitentiaires d'insertion ou de probation, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et officiers. Leur motivation est déjà bien orientée vers ce champ professionnel et la formation acquise d'un niveau appréciable.

Il convient désormais d'aller plus loin et de faire en sorte que les universités s'investissent pour développer en partenariat des projets ambitieux et internationaux de recherche. Il est parfois

¹⁴¹ Antilles-Guyane ; Océan indien

¹⁴² 4,2 jours/agents en 2015, DAP/Me4, Bilan national de la formation 2015, p. 27. Il ne paraît pas opportun de recruter des spécialistes (formateurs des personnels) compte-tenu de la faible attractivité du statut et de la durée de formation de ces agents.

regretté que les références dans ces domaines scientifiques se situent plus souvent à l'étranger qu'en France. Les universités françaises sont maintenant en mesure de s'engager dans le développement de laboratoires de recherche dans ce secteur. La direction de la recherche de l'Énap est aujourd'hui un partenaire en capacité de prendre les initiatives qui faciliteront cet engagement de la recherche française, dans un domaine où elle peut développer sa position.

Le RESP, fondé en 1995, met en relation, dès le stade de la formation initiale, des élèves qui se préparent pour servir dans les trois fonctions publiques. Les quatre écoles du ministère de la Justice adhèrent à ce réseau qui en comporte 39. Des formations continues sont aussi proposées. Comme l'a rappelé la loi pénitentiaire de 2009, l'administration pénitentiaire est particulièrement concernée par l'engagement interministériel et par des enjeux d'intégration territoriale. L'Énap doit donc continuer de s'impliquer de manière déterminée dans ce réseau, où les élèves pourront trouver les repères et pratiques interministériels et partenariaux qu'ils auront ensuite à développer.

D. Les compétences managériales et de gestion des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire doivent être renforcées.

Historiquement, la direction de l'administration pénitentiaire a une organisation très centralisée et hiérarchisée. L'échelon interrégional doit être davantage reconnu comme un véritable lieu d'impulsion des politiques pénitentiaires et de management des services déconcentrés.

Selon la Cour des comptes, un travail de fond doit être réalisé pour permettre une véritable déconcentration des actes de gestion¹⁴³. **La Commission considère que cette déconcentration répondrait aux attentes quotidiennes des agents, en fluidifiant la gestion des carrières et en contribuant à la qualité de vie des professionnels de terrain.**

Egalement dans le prolongement des observations de la Cour, **la Commission estime que la trop forte concentration des décisions à l'échelon central compromet le dialogue social et l'appauvrit, en favorisant des postures de blocage. Le dialogue social gagnerait en qualité avec des instances de concertation organisées à l'échelon déconcentré, qui permettraient de prendre davantage en compte la réalité du terrain telle qu'elle est exprimée par les responsables et les représentants syndicaux régionaux et locaux.**

Par ailleurs, la Commission relève qu'à l'issue du plan d'encellulement individuel, certains départements disposeront de plusieurs établissements pénitentiaires (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Nord, Rhône, départements franciliens, etc.). Cette situation nouvelle nécessitera une coordination du réseau départemental des équipes de direction. L'administration pénitentiaire doit donc envisager de nouveaux modes d'intervention pour concevoir et coordonner son action.

Le récent changement de statut des directeurs des services pénitentiaires et le projet de rénovation de la chaîne de commandement des établissements pénitentiaires¹⁴⁴ ont vocation à redynamiser et renforcer le schéma hiérarchique de l'institution pénitentiaire. Comme l'a indiqué

¹⁴³ Cour des comptes, référé sur la gestion des personnels pénitentiaires, 24 mars 2016.

¹⁴⁴ Cf. le relevé de conclusions relatif à la réforme de la filière de commandement signé le 13 mars 2017.

devant la Commission l'ancienne directrice de l'administration pénitentiaire¹⁴⁵, il convient aussi de mieux articuler la place de l'encadrement entre le corps de direction et celui des officiers. Ces derniers doivent clairement s'affirmer comme l'encadrement de proximité pour les personnels de surveillance. Par ailleurs, la Commission estime urgent que se concrétise la revalorisation des carrières des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation annoncée à l'été 2016¹⁴⁶. Enfin, la question de l'unicité du corps de personnel de direction reste d'actualité¹⁴⁷.

Pour accompagner la mise en service des nouveaux établissements, la DAP devra mettre en œuvre de nouvelles logiques territoriales permettant d'assurer un pilotage stratégique cohérent sur une même zone d'intervention, tout en assurant un management de proximité des différentes structures pénitentiaires.

Les enjeux de territoires devraient être examinés de manière régulière par les conseils d'évaluation. Cependant, sept ans après leur création, en remplacement de la commission de surveillance, leur action paraît encore très marginale, très loin des objectifs fixés par la circulaire interministérielle de janvier 2012¹⁴⁸.

Pourtant, cette circulaire rappelait justement les attentes du législateur en matière d'évaluation de l'action pénitentiaire en fixant au préfet et aux chefs de juridictions, assistés d'un collège élargi et renouvelé, la possibilité de s'engager dans une « perspective dynamique » (par la création de groupes de travail par exemple) et d'être « force de proposition ». Pour la Commission, les conseils d'évaluation doivent être mobilisés en amont de l'ouverture ou de la rénovation d'un établissement afin d'accompagner les équipes-projet.

Alors que les acteurs témoignent régulièrement de leur isolement et de la « schizophrénie » des politiques mises en œuvre au plan local¹⁴⁹, la mobilisation des conseils d'évaluation, comme celle des autres instances de régulation prévues par les textes (conférences régionales d'aménagement des peines, commission d'exécution des peines) doivent être des leviers pour conforter les projets d'établissements et améliorer la prise en charge des personnes placées sous main de justice.

¹⁴⁵ Audition de Mme Isabelle Gorce (directrice de l'administration pénitentiaire d'août 2013 à septembre 2016), le 1^{er} mars 2017.

¹⁴⁶ Cf. le relevé de conclusions relatif à la filière insertion et probation signé le 22 juillet 2016.

¹⁴⁷ Alain Cugno, Julien Morel d'Arleux, Patrick Mounaud et Emmanuel Rebeillé-Borgella, « L'arbitre d'une partie sans fin. La direction des services pénitentiaires : réflexion sur l'avenir du métier »; DAP, novembre 2009, 13 p.

¹⁴⁸ Circulaire intérieur/justice NOR JUSK1140027C du 23 janvier 2012 relative au conseil d'évaluation, 10 p.

¹⁴⁹ Christian Mouhanna, « Contraintes matérielles et « schizophrénie institutionnelle », L'interaction entre justice et monde pénitentiaire en matière d'enfermement », Sociétés contemporaines, 2016/3, pp. 19-42

INTEGRER LES NOUVELLES PRISONS DANS LES TERRITOIRES

A. L'institution pénitentiaire doit être mieux connue des Français.

1. Diffuser une information de qualité pour le grand public.

a) Une volonté politique à l'épreuve de la volatilité de l'air du temps

Tant en raison de la durée de sa mise en œuvre que de son coût, le plan d'encellulement individuel lancé par le garde des sceaux va imposer détermination et constance. Pour cela, il ne doit pas être le projet de « ce » ministre de la Justice, ni même celui des gardes des Sceaux à venir, mais bien un projet de toute la Nation, tourné vers l'avenir et porté par la volonté de faire de la prison un lieu digne et utile à la prévention de la récidive. Convaincre les Français de l'importance de l'enjeu social d'un tel projet est donc une nécessité.

À la suite de l'annonce du programme de construction de nouvelles places de prison par le garde des Sceaux, un sondage a été réalisé par l'IFOP et repris par divers médias nationaux¹⁵⁰.

Mettant en perspective ses résultats avec ceux d'un sondage réalisé en 2000, au moment du retentissement médiatique du livre de Véronique Vasseur, « *Médecin chef à la prison de la Santé* » qui avait ému sur l'état des prisons, cette étude d'opinion souligne le durcissement de la position des Français qui, s'ils sont 80 % à estimer que les difficultés actuelles dans les prisons s'expliquent d'abord par la surpopulation pénale, sont moins nombreux à imputer les incidents à l'état des locaux et stigmatisent aujourd'hui davantage l'attitude des détenus. Seuls 37 % des Français seraient favorables à une augmentation du budget des prisons pour améliorer les conditions de vie des détenus alors qu'ils étaient 68 % à le penser en 2000. L'IFOP en conclut : « *Si l'on raisonne en termes d'acceptabilité sociale, les annonces gouvernementales de hausse du budget accordé aux prisons seront nettement mieux reçues si elles sont présentées comme ayant vocation à accroître d'abord le volume des places disponibles pour augmenter le nombre de délinquants incarcérés plutôt que si elles sont décrites comme devant permettre principalement de diminuer la surpopulation et améliorer les conditions de vie des détenus* ».

Si des décideurs politiques, peu sensibles aux questions méthodologiques¹⁵¹, venaient à s'inspirer des recommandations de l'organisme de sondage, il ne serait alors plus question d'aider à la compréhension des enjeux fondamentaux du PEI, mais de conduire une opération de communication adaptée à l'ambiance du moment. Or, on ne construit pas un projet de société sur l'air du temps. Pour emporter la conviction, il faut donc éclairer. Il est donc urgent d'engager un

¹⁵⁰ « Les Français et la situation des prisons », sondage réalisé en ligne les 3 et 4 octobre 2016 auprès de 1.000 personnes de 18 ans et plus, selon la méthode des quotas par IFOP pour Dimanche Ouest France.

¹⁵¹ La méthodologie du sondage précité a en effet fait l'objet de très vives critiques de la part de plusieurs chercheurs membres de la commission, qu'il s'agisse de la forme des questions de ce sondage ou de la conclusion que ses auteurs en tirent.

travail de pédagogie et d'information des Français sur cette institution républicaine occultée, méconnue et fantasmée qu'est la prison.

Ainsi que l'appelle de ses vœux le Conseil de l'Europe, « *les services de la justice pénale, y compris les prisons, les services de probation et les administrations judiciaires, devraient élaborer des stratégies et créer des opportunités pour communiquer directement avec le public. Celles-ci pourraient inclure des réunions publiques, des journées portes ouvertes, et l'utilisation des réseaux sociaux et d'autres moyens de communication directe avec les membres du public* »¹⁵².

b) Mieux connaître la prison

Ainsi qu'une enquête nationale réalisée en 2009 par le ministère de la Justice l'avait déjà montré : « *la prison reste pour les Français un univers inquiétant et mal connu, malgré le terrain médiatique qu'elle occupe couramment* »¹⁵³. La surpopulation pénale est sans doute la donnée la plus connue des Français sur la prison. En cela, la construction de nouvelles places, qui peut susciter certaines craintes d'inflation carcérale subséquentes chez les connaisseurs de l'histoire pénitentiaire des trente dernières années, n'est pas nécessairement de nature à faire débat dans le grand public.

Pour autant, l'amélioration des conditions de détention constitue le meilleur moyen d'améliorer aussi les conditions de travail des personnels, et faire ainsi des prisons plus humaines et plus « ergonomiques », pour reprendre l'expression d'Alain Bretagnolle, architecte, membre de la Commission. En des temps où les difficultés de recrutement sont majeures, alors même que le programme immobilier va impliquer des recrutements massifs, l'attractivité des métiers justifie de le faire savoir.

Les représentations fantasmées de la « prison trois étoiles » doivent aussi être abordées pour que les ambitions du programme prennent sens dans l'opinion publique. L'encellulement individuel ne s'inscrit pas dans une logique de confort.

La publication des rapports d'institutions indépendantes constitue une source précieuse d'information. Le ministère de la Justice devrait aussi encourager les associations qui œuvrent à la sensibilisation de l'opinion publique au fonctionnement de la justice et de la prison. Cette dernière constitue également un terrain fertile en rapports d'étude et de recherches, mais qui restent souvent confidentiels. **Il serait important de rendre toutes ces connaissances plus accessibles, notamment via le site internet du ministère de la Justice, mais aussi d'encourager les initiatives de rencontres-débat à visée pédagogique, dans les lycées, à l'Université ou dans les médias.** Des démarches telles que le festival du film judiciaire¹⁵⁴, proposé dans plusieurs académies en France, avec le soutien des conseils départementaux d'accès au droit, font partie de ces initiatives qui permettent aux professionnels de la justice d'échanger avec les jeunes au moyen de supports qui les touchent et qui pourraient être utilement sollicités pour mieux faire connaître l'institution pénitentiaire.

¹⁵² Conseil de l'Europe, CDPC, Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, 30 juin 2016, §155.

¹⁵³ « Les français et la prison », Zakia Belmokhtar et Abdellatif Benzakri, Infostat Justice N°122, juin 2013.

¹⁵⁴ L'objet de ce festival est de permettre aux jeunes un meilleur accès à la citoyenneté, en les familiarisant avec l'institution judiciaire et en leur apportant des éléments de réflexion sur son fonctionnement et ses enjeux à travers l'image qu'en donne le cinéma.

Parce que ces derniers sont les vecteurs d'information privilégiés du grand public, **il serait utile que les journalistes visitent effectivement les prisons**. Ils en ont désormais la possibilité, puisque l'article 719 du code de procédure pénale dispose que les députés, sénateurs et parlementaires européens peuvent être accompagnés par un ou plusieurs journalistes lorsqu'ils visitent les établissements pénitentiaires¹⁵⁵. Si certains membres de la Commission souhaitent que cette possibilité soit davantage exploitée, d'autres ont regretté qu'elle le soit parfois dans des conditions peu respectueuses des personnes qui vivent et travaillent dans les établissements pénitentiaires, *a priori* et quête de sensations l'emportant parfois sur le souci d'approfondir les sujets et de faire œuvre de pédagogie.

Enfin, **la possibilité offerte aux jurés de visiter une prison, proposée par certains présidents de cour d'assises, devrait être systématisée.**

c) Mesurer les limites de l'enfermement

Si l'enfermement permet incontestablement de mettre temporairement à l'écart un individu de la société, seule une politique déterminée de prévention de la récidive peut répondre de façon durable au besoin de sécurité des Français. En ce domaine, la mesure de l'affliction n'est pas toujours la mesure de l'efficacité. La conférence de consensus « Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive »¹⁵⁶ a été l'occasion de souligner l'efficacité très relative de la peine de prison. Il a été démontré depuis 2005 que les condamnés ayant bénéficié d'aménagements de peine ont des taux de récidive plus faibles que ceux qui sortent en fin de peine¹⁵⁷. Une nouvelle étude, portant cette fois sur 7 000 dossiers exploitables de personnes sorties de prison entre le 1er juin et le 31 décembre 2001, a conclu que « *les risques de recondamnation (dans un délai de 5 ans) des libérés n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine demeurent 1,6 fois plus élevés que ceux des bénéficiaires d'une libération conditionnelle* »¹⁵⁸.

Pour autant, le développement des aménagements de peine n'est pas en rapport avec ces résultats encourageants. Sans tenir lieu d'explication à cet état de fait, la médiatisation d'infractions commises par des récidivistes, et, avec elle, la mise en cause des juridictions à l'origine de ces libérations, déforment le débat sur la mesure du risque. Même s'il est acquis qu'il est socialement plus risqué de ne pas aménager une peine que de l'exécuter en milieu ouvert, il peut être médiatiquement plus dangereux pour l'institution judiciaire, et pour les juges, d'avoir le courage de prendre des décisions guidées par la raison.

¹⁵⁵ Le décret n°2016-662 du 20 mai 2016 a fixé les modalités d'application de cette disposition issue de l'article 44 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016.

¹⁵⁶ Rapport du jury de consensus remis au Premier ministre le 20 février 2013.

¹⁵⁷ Kensey (A.), Lombard (F.), Tournier (P.V.), coll. Mary (F-L.), Sanctions alternatives à l'emprisonnement et « récidive ». Observation suivie, sur 5 ans, de détenus condamnés en matière correctionnelle libérés, et de condamnés à des sanctions non carcérales (département du Nord). Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Coll. Travaux & Documents, n°69, 2005, 308 pages.

¹⁵⁸ Annie Kensey (A.), Benaouda (A), Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation. Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n°36, mai 2011.

Les Français doivent pourtant savoir qu'il ne s'agit nullement de choisir entre la voie du laxisme ou celle de la rigueur, mais bien de faire le choix d'un risque mesuré face à un risque plus grand, sans la moindre « *stratégie d'évitement de l'incarcération motivée par le surpeuplement carcéral* »¹⁵⁹.

2. Accompagner le lancement du programme pénitentiaire.

Les prisons ne sont pas hors-sol, mais elles ont parfois bien du mal à être reconnues comme faisant partie du paysage. Si 97% des Français pensent la prison nécessaire, le syndrome « Nimby »¹⁶⁰ frappe cependant la plupart des localités potentielles d'implantation.

Pour reprendre l'expression de M. Claude d'Harcourt, ancien directeur de l'administration pénitentiaire, membre de la Commission, « la sémantique de la honte » est dévastatrice. A la honte nationale des prisons vétustes répond la honte locale de la prison neuve. Alors qu'il s'agit d'un bâtiment public, destiné à l'exécution d'une mission de service public aussi indispensable à la communauté, l'implantation d'un établissement pénitentiaire ne déclenche pas les mêmes réactions psychologiques que l'implantation d'un hôpital.

Les personnes détenues ne sont pas perçues comme des « habitants »¹⁶¹ de la commune alors qu'ils en sont parfois électeurs et moins encore comme des personnes susceptibles de « rendre service », ce qui pourrait être le cas dans le cadre de recherches d'employabilité pour répondre à des besoins non satisfaits.

Comment attendre d'un lieu dont personne ne veut qu'il puisse, sans la collaboration du territoire et de ses habitants, assurer l'insertion d'une personne détenue et son retour dans la communauté ?

Pour convaincre maires, présidents d'intercommunalités, d'agglomérations, de métropoles, parlementaires et responsables socio-économiques, les préfets déploient les arguments de persuasion nécessaires. Mais la perspective de retombées économiques ou d'une amélioration de la voirie et des transports ne suffit pas toujours à convaincre la population. Les établissements pénitentiaires s'implantent alors loin des regards et ne portent plus le nom de la commune où ils se trouvent.

Au demeurant, la prison est un service public, pas une entreprise. « *Présenter et faire accepter les établissements carcéraux comme tels auprès des populations locales est risqué tant cela peut être générateur d'ambivalences, de confusions et de conflits ex-post Une prison doit être appréhendée comme elle est, c'est-à-dire une organisation socio-économique implantée dans un territoire au sein*

¹⁵⁹ Pour reprendre l'expression du rapporteur de l'avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république de l'assemblée nationale sur le projet de loi (n°4061) de finances pour 2017, tome VI, Justice, administration pénitentiaire.

¹⁶⁰ Nimby est l'acronyme de l'expression « Not In My Back Yard », qui signifie « pas dans mon arrière-cour ».

¹⁶¹ Sauf s'il s'agit d'en tirer avantage dans le cadre des recensements.

duquel une dynamique de projet et de partenariats est possible »¹⁶². L'organisation de débats publics à l'occasion de l'engagement du programme immobilier pénitentiaire est une nécessité. Elle doit avoir pour objectif d'informer et d'apaiser les craintes, mais aussi de réfléchir, avec les habitants du territoire, aux intérêts croisés qui peuvent être les leurs. L'enjeu est d'identifier la façon dont le territoire peut rendre service à l'établissement, mais aussi les services que l'établissement et sa population peuvent rendre à la population.

Ces démarches sont conduites dans d'autres pays, dont la France pourrait s'inspirer. Au Royaume-Uni, dans le cadre de la construction de la prison de Wrexham, de nombreuses consultations ont eu lieu avec les autorités locales et l'ensemble des parties prenantes au projet, avec les représentants religieux et la population locale. Ces consultations ont permis de renouveler les doctrines architecturales. Des démarches du même ordre sont conduites aux États-Unis, où le National Institute of Corrections recourt à la consultation au moyen d'un conseil local interdisciplinaire, en vue de réunir un large consensus autour de la création d'un nouvel établissement pénitentiaire. En Espagne, les institutions pénitentiaires réalisent une mission de coordination avec tous les services publics concernés par l'ouverture d'un nouveau centre pénitentiaire, en particulier lorsqu'il s'agit d'adapter les services publics à l'implantation d'un établissement¹⁶³.

B. L'implantation du programme pénitentiaire doit mobiliser tous les acteurs des territoires.

Développer des relations entre la prison et la ville est une préoccupation récente¹⁶⁴. Dans les années 80, par la politique de décloisonnement, l'administration pénitentiaire a commencé à s'inscrire dans une série de dispositifs partenariaux¹⁶⁵. Leur efficacité reste néanmoins conditionnée par la pertinence des choix d'implantation des établissements.

En effet, les maisons d'arrêt comme les quartiers de préparation à la sortie, soit du fait de leur vocation à recevoir des personnes détenues pour une courte durée, soit à raison de leur destination même -la préparation à la sortie-, doivent être intégrés à leur territoire. Ainsi que le relève le rapport des inspections générales établi à la demande du premier Ministre sur l'évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire¹⁶⁶:

¹⁶² Leroux (I.) et Rigamonti (E.), Les nouvelles prisons françaises, objets de développement économique local ? Socio-économie des impacts sur la commune d'accueil et nouveaux enjeux de territorialité. Journées Internationales de la Direction de l'Administration Pénitentiaire.1^{er} et 2 décembre 2016.

¹⁶³ Etude réalisée par le bureau de droit comparé du Service des affaires européennes et internationales (SAEI) dans le cadre de la réalisation du livre blanc, février 2017.

¹⁶⁴ cf. Martine Herzog-Evans « *la prison dans la ville entre désir et rejet* » in questions actuelles de criminologie 2009 pp. 107 à 122

¹⁶⁵ Dans la suite de la « commission des maires pour la sécurité » présidée par Gilbert Bonnemaïson, qui a permis de développer la peine de travail d'intérêt général mais aussi par les premières conventions de partenariats avec les missions locales dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, développées par Bertrand Schwartz, associant l'État et les collectivités locales

¹⁶⁶ « Évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire » rapport à la demande du Premier Ministre IGF, IGAS, IGSJ, juillet 2016

« *l'objectif de réinsertion doit être pris en compte à toutes les étapes des processus pénitentiaires, de la localisation des établissements à la formation de l'ensemble des catégories de personnel* »

La Commission a pris connaissance des choix géographiques et des premiers retours des préfets sur les recherches foncières. À l'exception notable de la région Ile de France, où le préfet de région a été mandaté spécifiquement pour trouver des emplacements, les choix opérés présentent des caractéristiques en rupture avec les programmes antérieurs ; si les cœurs de ville demeurent délaissés, les localisations envisagées se situent dans des périphéries proches des centres, avec des approches d'agglomération prépondérantes.

1. Mobiliser les services de l'État.

La conception et la mise en œuvre du PEI supposent une action coordonnée de l'ensemble des services de l'État, tant à l'échelon central qu'au niveau déconcentré. Cette coordination sera d'autant plus efficace qu'elle aura été engagée le plus en amont possible.

a) Conduire dès à présent le PEI comme un projet interministériel

A ce stade, la Commission ne peut que constater que les choix de lieux d'implantation souffrent d'un défaut de concertation. Alors que son expertise des ressources potentielles aurait pu être utile, la direction de l'immobilier de l'État n'a pas été sollicitée. Au sein même du ministère de la Justice, la direction des services judiciaires n'a pas été associée à l'analyse des besoins. On pourrait pourtant concevoir que la carte pénitentiaire ait un lien avec la carte judiciaire, dès lors que les prisons sont des lieux d'exécution des décisions de justice. Les chefs de cour n'ont pas davantage été systématiquement consultés au niveau local. Or, ainsi que le souligne M. Philippe Lemaire, procureur général près la cour d'appel d'Amiens, président du conseil d'administration de l'Énap, membre de la Commission : « *Outre l'affaire pour laquelle ils sont incarcérés, les détenus ont un besoin accru d'accès au droit et donc au juge, notamment pour régler les conséquences familiales de leur incarcération (divorce ou séparation, suivi de l'éducation de leurs enfants, éventuellement mesures de protection de mineurs ou de majeurs)* ». La proximité avec un tribunal de grande instance (TGI) est donc essentielle, car seule cette juridiction possède l'intégralité des services liés au suivi de la population pénale : le juge d'instruction, le parquet et son service de l'exécution des peines, les juridictions de jugement et le juge d'application des peines. C'est aussi au TGI que siègent le juge des enfants et le juge aux affaires familiales.

Au-delà des services judiciaires, de nombreux services de l'État vont être concernés par l'implantation d'un établissement pénitentiaire, qui a besoin d'eux pour fonctionner. Or, avant même l'anticipation précoce des moyens qu'ils auront à mobiliser et des besoins éventuels qu'ils pourront exprimer s'agissant de leurs futurs espaces de travail, la prise en compte des préoccupations qui sont les leurs sur le territoire envisagé pourrait constituer un critère de nature à conforter ou hypothéquer la pertinence du choix d'implantation envisagé. À cet égard, l'analyse des besoins ne peut se limiter à la seule vision pénitentiaire

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a adressé à la Commission une contribution¹⁶⁷ qui énonce une série de recommandations pour favoriser les synergies entre

¹⁶⁷ Cf. en annexe Contribution du CGET aux travaux de la Commission chargée de rédiger un livre blanc sur la pénitentiaire 8 mars 2017

établissements et territoires. Parmi celles-ci figure la nécessité d'un diagnostic précis des besoins et des ressources de l'environnement, en soulignant la nécessité d'une approche holistique allant de la configuration des bâtiments à la prise en considération de facteurs de nature écologique. Cette administration de mission souligne que **l'insertion dans le territoire dépend fortement de la gouvernance du projet.**

Une telle démarche permettrait d'éviter le manque d'anticipation observé par le CREDOC en 2010 : « *il n'y a pas de renforcement systématique et coordonné des services de police, gendarmerie, de justice ou de santé au moment de l'implantation d'un nouvel établissement. Les renforcements sont souvent le fait de demandes a posteriori, face à un surcroît de travail devenu difficile à gérer et sont généralement progressifs* »¹⁶⁸. L'importance du programme immobilier projeté ne peut se satisfaire d'un tel attentisme.

b) Prendre en considération l'impact du PEI au sein du ministère de la justice

Le programme immobilier pénitentiaire va nécessairement avoir un impact sur les juridictions auxquels les établissements seront rattachés, puisqu'il induira une activité juridictionnelle supplémentaire. Même si elle ne l'a pas encore fait, la direction des services judiciaires va devoir évaluer les besoins en magistrats et en greffe liés à ces futurs établissements. Ces besoins, qualifiés d'« énormes »¹⁶⁹, interviennent par ailleurs dans un contexte défavorable, l'augmentation déjà observée avec la judiciarisation accrue de l'application des peines, conjuguée à une baisse d'attractivité liée à la mise en cause croissante des décisions des JAP à l'occasion d'affaires médiatisées, n'étant pas de nature à faciliter de futurs recrutements massifs. Enfin, l'évaluation des besoins liés au PEI devra être affinée à la lumière de l'évaluation de la charge de travail des juges d'application des peines, qui ne saurait être réduite au nombre de mesures prises, ce qu'un référentiel métier permettrait de mieux identifier. Elle devra aussi être accompagnée d'une valorisation des moyens matériels nécessaires (bureaux, informatique...).

Outre la nécessaire allocation de moyens fournis par l'administration centrale aux chefs de cour pour accompagner ce programme, se posera la question de l'organisation matérielle des relations entre le futur établissement pénitentiaire et les juridictions, au premier rang desquelles l'organisation des extractions, mais aussi celle des déplacements des autorités judiciaires dans les établissements. La réflexion sur l'emploi des nouvelles technologies, dont la visioconférence, aura vocation à prendre toute sa place dans ce cadre, dès lors qu'elle se fera en gardant à l'esprit la qualité du service public judiciaire.

¹⁶⁸ « Les retombées socio-économiques des nouveaux établissements pénitentiaires », étude du CREDOC réalisée à la demande de l'APIJ en 2010, p. 17.

¹⁶⁹ Entretien des rapporteurs avec Mme M. Thuau, directrice des services judiciaires, du 13 mars 2017.

c) Tenir compte de l'impact du PEI sur les autres administrations de l'État

M. Thomas Michaud, sous-préfet représentant le ministère de l'Intérieur au sein de la Commission, a indiqué : « *Un établissement pénitentiaire - quelle que soit sa nature - apporte aux forces de sécurité territorialement compétentes une activité importante : troubles à l'ordre public, infractions commises en détention [...], gardes statiques des détenus hospitalisés, extractions (en tout cas jusqu'à mise en œuvre complète de la réforme engagée), escortes* ». Si les extractions n'ont plus durablement vocation à avoir un impact sur l'activité des services de sécurité, dès lors qu'elles ont été mises à la charge de l'administration pénitentiaire, les effets de la présence d'un établissement pénitentiaire dans le ressort d'une zone de police ou de gendarmerie gagneraient à être précisément évalués.

Au-delà, ce sont tous les ministères dont les services interviennent directement en détention qui doivent être mis en mesure, par une association précoce au projet, d'évaluer les besoins nécessaires à la prise en charge des futurs publics et d'anticiper en temps utile leur mobilisation. La représentation, au sein de la Commission, des ministères de la culture, de l'éducation nationale et de la santé, témoigne de la nécessité de leur implication.

Cependant, comme le souligne M. d'Harcourt, directeur général de l'ARS de PACA, membre de la Commission, la « granulométrie » des établissements pénitentiaires au regard des problématiques de santé publique est trop fine pour être réellement prise en compte par les autorités sanitaires. **Au-delà des moyens qu'ils ont à mobiliser pour accomplir leur mission de service public, les services doivent pouvoir, au niveau déconcentré, contribuer le plus en amont possible à la réflexion sur la conception des espaces où ils auront vocation à exercer et à réfléchir avec les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire à leur organisation et leur fonctionnement.** Les personnels appelés à intervenir en milieu pénitentiaire doivent aussi pouvoir bénéficier d'une formation adaptée au lieu particulier de leur futur exercice¹⁷⁰. Si cette problématique est prégnante pour les personnels de santé, elle ne lui est cependant pas spécifique et il en va de même des enseignants et de tout intervenant extérieur.

Enfin, ainsi qu'il a déjà été évoqué, le PEI peut être l'occasion de réfléchir avec les partenaires de l'administration pénitentiaire à l'intégration des nouvelles technologies dans les programmes de construction et dans les projets d'établissement (développement de l'e-learning pour l'enseignement, de médiathèques et de bibliothèques en lignes pour la culture, de la télémédecine pour les acteurs de santé, etc.).

2. Impliquer impérativement les collectivités territoriales.

L'implication des collectivités territoriales à l'égard de la prison et des personnes détenues reste encore à développer. La tendance dominante demeure de considérer que les personnes détenues relèveraient, par une sorte d'effet « exclusif » du titre de détention, de la seule

¹⁷⁰ Voir par exemple le rapport de visite du CGLPL du centre pénitentiaire sud francilien à Réau en Seine et Marne en avril 2013 qui pointait « Le personnel de l'unité sanitaire est en grande souffrance. Les raisons en sont multiples, notamment l'affectation de personnels n'ayant aucune connaissance du milieu carcéral, sans formation adaptée et un clivage de l'équipe... »

compétence de l'État régalien, habitants indésirables, ou au mieux non identifiés, d'une zone extraterritoriale innommée¹⁷¹.

À l'heure de la décentralisation, les enjeux sont essentiels et les interlocuteurs multiples.

La commune est la première concernée par l'implantation d'un établissement pénitentiaire sur son territoire. Elle peut jouer un rôle d'insertion appréciable. M. Portelli, sénateur-maire d'Ermont, entendu par la Commission, a fait part du partenariat que sa commune entretient depuis 11 ans avec la maison d'arrêt du Val d'Oise¹⁷², en matière d'insertion et de prévention de la récidive, autour de trois axes essentiels : renforcer les compétences sociales et langagières, travailler le lien parental et accompagner la personne détenue en la mettant en situation professionnelle. **La Commission approuve sa suggestion de concevoir des « contrats locaux d'insertion » (CLI) par lesquels, sous l'autorité du préfet, les collectivités locales travailleraient ensemble à la prise en charge de ces publics** qui, pour la plupart, ont vocation à sortir à court terme sur leur territoire et dont l'insertion relève en conséquence de l'intérêt général.

Si l'intercommunalité est également concernée par l'implantation d'un futur établissement, notamment en raison de ses compétences en matière de transports publics, le département est aussi un acteur éminent, comme opérateur social. Cette attribution, qui intéresse la population pénale, peut aussi concerner le personnel. Plus largement, nombre d'activités de nature sociale, culturelle ou sportive sont aujourd'hui conduites sous la maîtrise d'ouvrage des conseils départementaux et des communes ou de leurs groupements. Mme Sonia Brau, conseillère départementale des Yvelines, membre de la Commission, a souligné aussi que les départements disposaient de marges d'action pour répondre à la demande de logements adaptés pour les personnels.

Enfin, la région prend désormais en charge la formation professionnelle des personnes détenues. Mais, au-delà de cette compétence spécifique, ses attributions en matière d'organisation des transports et de développement économique en font un interlocuteur précieux des services déconcentrés, dans la perspective de l'implantation d'un ou plusieurs établissements pénitentiaires sur son territoire, ainsi qu'il a été exposé devant la Commission par MM. Pascal Cavitte, vice-président de la région Nouvelle Aquitaine¹⁷³ et Thierry Alves, directeur général adjoint en charge de la formation professionnelle.

La Commission s'est donc interrogée sur le moyen d'établir un dialogue institutionnel efficient et de susciter une dynamique partagée avec ces collectivités, afin qu'elles proposent d'étendre à l'intérieur des établissements les prestations et services qu'elles offrent à leurs résidents. Si les conseils d'évaluation prévus par la loi pénitentiaire ont cette vocation, force est de constater qu'ils ne remplissent aujourd'hui que très rarement cette mission.

¹⁷¹ Ainsi, Mme Leclercq, directrice d'un établissement pénitentiaire du Nord et membre de la commission s'est-elle vu refuser le déneigement de la route menant à la prison et ses 700 détenus par le maire de sa commune et a dû faire appel au préfet.

¹⁷² Partenariat impliquant le SPIP, les associations et tous les services municipaux et proposant des formations, des chantiers d'insertion, des contrats aidés, CDD, service civique...

¹⁷³ L'une des deux régions ayant expérimenté la décentralisation de la formation professionnelle.

La Commission a ainsi largement débattu sur la nature du dispositif le plus susceptible de mobiliser les différents acteurs à un niveau décisionnel suffisant. Elle est arrivée à la conclusion que c'est sous l'impulsion du préfet de département que les synergies doivent être recherchées, que ce soit dans le cadre d'une commission permanente associant les collectivités locales et chargée d'élaborer un plan d'activités, ou celui d'une mission permanente chargée notamment d'apprécier les besoins et de mobiliser les ressources nécessaires à chaque établissement pour lui permettre d'atteindre l'objectif de 5 heures d'activités quotidiennes. **La Commission n'a pas tranché entre les différents dispositifs ; elle est en revanche persuadée qu'une approche par projet doit être au centre de la démarche d'intégration des établissements sur les territoires et qu'elle doit s'appuyer conjointement sur les préfets, les présidents de conseils départementaux et les représentants de l'autorité judiciaire, qui doivent contractualiser leurs engagements réciproques**

Cette méthodologie de travail par projet a fait consensus, tant en ce qui concerne le partenariat au niveau national que sur les territoires. Mme Aurélie Leclercq, directrice du centre pénitentiaire de Lille-Annœullin, membre de la Commission, retraçant son expérience de gestion de l'ouverture de deux nouveaux établissements, a attiré l'attention de la Commission sur la nécessité de désigner suffisamment en amont de l'ouverture (un an) un chef de projet à la tête d'une équipe qu'il choisit, chargé de piloter l'ensemble des opérations nécessaires et de nouer les partenariats indispensables.

Proposition n° 18. Impliquer l'ensemble des acteurs publics, de façon à donner toute son effectivité à l'article 2-1 de la loi pénitentiaire, et notamment, pour les collectivités territoriales :

Les conseils régionaux, en raison de leurs attributions en matière de formation professionnelle, de transports collectifs et de développement économique pour favoriser l'intégration des nouveaux établissements pénitentiaires dans les dynamiques de développement économique local ;

Les conseils départementaux, en raison de leurs compétences dans le domaine des politiques sociales et pour préparer l'insertion à l'extérieur des personnes dès leur sortie de détention ;

Les communes et leurs regroupements (communautés de communes, d'agglomération, métropoles), en raison de leurs compétences dans les services de proximité.

3. Intégrer les nouveaux établissements dans les dynamiques de développement local des territoires.

La question revient tout à la fois à identifier ce que l'établissement peut attendre du territoire mais aussi ce que le territoire peut attendre de l'établissement.

Dans une étude précitée, le CREDOC a établi un modèle de prévision des retombées potentielles des futurs établissements reprenant sa grille d'analyse des effets socioéconomiques et distinguant l'emploi, les flux financiers et les retombées non monétaires¹⁷⁴. Il observe notamment

¹⁷⁴ « Les retombées socio-économiques des nouveaux établissements pénitentiaires », étude du CREDOC réalisée à la demande de l'APIJ en 2010, p. 36.

que lorsque les implantations sont faites dans des « villes centres », 28 % des personnels sont susceptibles de s'y installer et 50 % des flux financiers sont susceptibles de bénéficier à des fournisseurs de la commune, ce qui n'est pas le cas lorsque les communes sont de petite taille.

Dans sa contribution au Livre blanc, le CGET opère quant à lui une démonstration par la négative -puisqu'il l'illustre par les effets d'une fermeture d'établissement- des liens forts existants entre l'établissement pénitentiaire et son environnement, par les dynamiques de développement du territoire qu'il entraîne, directement et indirectement¹⁷⁵. S'agissant du développement économique, il suggère d'établir des relations avec les entreprises dans la phase de construction (en intégrant des clauses sociales dans les marchés publics), de faire des conditions économiques et des besoins du marché de l'emploi un critère d'implantation et de prendre en compte la situation des personnels pénitentiaires en termes d'hébergement par des discussions et accords avec les collectivités et bailleurs locaux. Il préconise aussi une forme de contractualisation avec les missions locales, les agences de Pôle emploi et les établissements scolaires et universitaires, pour favoriser le recrutement de certaines catégories de personnels, issus par exemple des quartiers en politique de la ville, ou d'accueillir des jeunes à la recherche de stages de formation ou envisageant à terme des carrières dans la filière pénitentiaire.

Relativisant les théories sur les avantages économiques des implantations de prisons, devant la Commission, Mme Isabelle Leroux, chercheur en économie¹⁷⁶, a souligné que celles-ci ne développent pas le PIB local et que, sous cet angle strictement économique, elles demeurent des équipements indésirables, ne permettant par ailleurs même pas de faire jouer des compensations, par crainte d'afficher ainsi un sentiment de dépréciation. Elle soutient qu'une véritable intégration est cependant possible lorsque l'on joue la carte socio-économique, s'il existe une prise en compte de l'établissement pénitentiaire dans un projet de territoire élargi, avec une dimension partenariale centrée sur la co-construction de ressources spécifiques et non pas seulement sur le service rendu.

Ainsi que M. Jean-François Conan, acteur du monde économique et de l'économie sociale et solidaire l'a dit à la Commission : « *implanter un établissement, c'est comme implanter une entreprise, il faut connaître les acteurs du territoire, les leaders d'opinion, les besoins de main d'œuvre à moyen et court terme. Il faut créer de la porosité entre le monde des acteurs économiques et celui de la prison* »¹⁷⁷. Comme il a déjà été souligné, le chef d'établissement, qui est le meilleur ambassadeur de cet univers qui suscite la circonspection du monde de l'entreprise, doit partir à sa conquête ; à l'image de ce que certains départements ont fait pour remettre à l'emploi leurs allocataires du RSA.

¹⁷⁵ Contribution du CGET aux travaux de la Commission chargée de rédiger un livre blanc sur la pénitentiaire en date du 8 mars 2017.

¹⁷⁶ Egalement Maître de Conférences à l'Université d'Angers, UFR Droit, Economie, Gestion. Voir notamment avec Éric Rigamonti « les nouvelles prisons françaises, objets de développement économique local ? socio économie des impacts sur la commune d'accueil et nouveaux enjeux de la territorialité » décembre 2016.

¹⁷⁷ Directeur responsabilité et innovation sociale du groupe Adecco, membre du bureau de l'association Justice 2^{ème} chance, vice-président de la commission éducation/formation/insertion du MEDEF.

Si la conquête de nouveaux marchés doit mobiliser l'administration centrale, au travers du futur service qu'elle entend mettre en place pour le travail et la formation professionnelle, il est aussi indispensable de créer, au niveau territorial, des zones d'échange entre le monde économique et le monde pénitentiaire pour dépasser les représentations et convaincre le territoire des facteurs d'attractivité que peut avoir un établissement pénitentiaire.

En ce domaine il ne faut pas avoir peur d'innover, comme l'a confirmé M. Pascal Vinarnic devant la Commission¹⁷⁸. Celui-ci a exposé la piste de « l'entreprenariat pour les jeunes à risques », intégrant un « mentorat » pendant et après la sortie de prison pour faire changer le regard de la société civile sur les personnes placées sous-main de justice, en soulignant le rôle que peuvent jouer à cet égard les PME et les TPE et en insistant sur la « certification des acquis » pour aider les jeunes dans leur parcours et rassurer les employeurs potentiels

Mobiliser le monde de l'entreprise implique donc d'aller à sa rencontre. Ceci passe par la participation à des forums, l'inscription dans des clubs d'entreprises, dans des relations structurées avec les chambres consulaires, mais aussi avec les partenaires sociaux et les représentants locaux des branches professionnelles du côté des employeurs et des salariés.

Proposition n° 19. Intéresser les leaders d'opinion du territoire à l'établissement pénitentiaire et aux atouts qu'il peut représenter en nouant des relations avec le monde de l'entreprise, les chambres consulaires, les partenaires sociaux et les représentants locaux des branches professionnelles.

Les dispositifs d'aide et de soutien à l'activité économique relevant de la compétence des conseils régionaux pourraient aussi être mis à profit pour favoriser l'intégration des nouveaux établissements pénitentiaires dans les dynamiques de développement économique local. Cette utilisation pourrait aussi contribuer à préparer l'insertion dans le marché du travail des personnes dès leur sortie de détention¹⁷⁹.

Enfin, pour favoriser ces rapprochements, aussi bien avec les acteurs économiques qu'avec les collectivités locales, l'État ne devrait pas *a priori* se priver de l'utilisation de l'outil fiscal, par exemple en utilisant les mécanismes de crédits d'impôts ou les dotations aux collectivités locales.

Il pourrait ainsi être envisagé de modifier les critères d'attribution de la dotation de solidarité urbaine en prenant en compte la présence d'un établissement pénitentiaire sur le

¹⁷⁸Président de la fondation Demeter dont l'objet est de « promouvoir l'action humanitaire et sociale par des solutions économiques innovantes et pérennes », membre du conseil consultatif de Defy Venture, programme né aux Etats-Unis qui consiste à aider d'anciens détenus impliqués dans des économies souterraines (trafic de drogue par exemple) à reconverter leurs « compétences » dans un univers légal et à créer leur activité.

¹⁷⁹ Cf. en ce sens « Entreprenariat et prison : une étude exploratoire sur la création d'entreprise par des anciens détenus » par Walid A. Nzakara et Maryline Bourdil Revue de l'entreprenariat N° 2 vol. 15, 2016, qui souligne la volonté de résilience chez les personnes détenues par l'acte d'entreprendre, liée à un besoin de liberté.

territoire ou de considérer cette implantation dans la satisfaction des engagements de la collectivité locale au titre de l'article 55 de la loi SRU qui instaure un seuil minimal de 20 % de logements sociaux à atteindre dans certaines communes¹⁸⁰.

La Commission n'a pu, dans les délais qui lui étaient impartis, examiner l'ensemble des incitations de nature fiscale qui permettraient, sans effets d'aubaine, d'intégrer les nouveaux établissements dans les territoires. Aussi il lui paraît souhaitable que soit expertisé l'usage de la dépense fiscale pour faciliter l'intégration économique des nouveaux établissements pénitentiaires sur les territoires.

Proposition n° 20. Expertiser l'usage de la dépense fiscale et les critères d'octroi de la dotation de solidarité pour faciliter l'intégration économique des nouveaux établissements pénitentiaires sur les territoires.

C. La réussite du programme exige la création d'une direction de projet.

La dimension interministérielle du programme pénitentiaire et les nécessités de son implantation territoriale ayant été bien établis, la Commission est préoccupée par les carences des relations entre les directions du ministère de la Justice et souligne la nécessité de mobiliser au plus tôt les partenaires ministériels et territoriaux.

La DAP a connu une assez forte mobilité des personnels de l'administration centrale du fait de sa récente installation sur le site du Millénaire, mais aussi du fait d'une nouvelle réorganisation et d'un taux de vacance élevé des emplois de cadre de la direction nationale. La mobilisation quotidienne que cette administration doit porter à la gestion des événements qui perturbent les détentions ne facilite pas son engagement dans la conduite de politiques qualitatives au long cours, notamment dans l'attente d'un important travail de déconcentration qui reste à mettre en œuvre. **Il apparaît donc essentiel de s'assurer que la DAP disposera des capacités nécessaires en son sein pour assurer le pilotage du PEI.**

Créer une direction de projet auprès du directeur de l'administration pénitentiaire

Le programme à conduire est marqué à la fois par l'importance de sa taille, mais aussi par l'ambition de ses objectifs : transformer les maisons d'arrêt en véritables lieux d'exécution des peines et améliorer la prévention de la récidive par le déploiement d'une prise en charge qualitative depuis l'arrivée en détention jusqu'aux QPS. Pour porter une telle ambition au sein de la DAP et trouver une visibilité et une impulsion au-delà, il apparaît nécessaire de rompre avec des approches trop verticales et de mettre en place une direction de projet, qui serait chargée du pilotage et du

¹⁸⁰ Sont concernées les communes qui comptent au moins 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France), et qui sont situées dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'au moins 50 000 habitants, comptant une ville de plus de 15 000 habitants. La loi du 18 janvier 2013 a étendu cette obligation aux communes dites « isolées », c'est à dire n'appartenant pas aux agglomérations ou EPCI définis ci-dessus, mais qui ont plus de 15 000 habitants et qui sont en croissance démographique. Source : Ministère du logement 2017.

déploiement du programme, et qui associerait de manière horizontale l'ensemble des acteurs impliqués.

Dans le respect des missions réglementairement dévolues à l'APIJ, les missions de cette direction de projet pourraient être ainsi définies :

- Conduire le pilotage du projet PEI auprès du directeur de l'administration pénitentiaire en coordonnant les différents services de la DAP et des DISP concernées ;
- Animer un lien permanent avec le secrétariat général, les directions et services compétents du ministère de la Justice, afin que la programmation des actions à conduire pour le PEI soit assurée de manière transversale ;
- Mobiliser les services de l'Etat et les départements ministériels concernés par le programme dans les délais utiles au déploiement des moyens nécessaires ;
- S'assurer avec les DISP de l'implication des différents acteurs territoriaux.

Proposition n° 21. Confier le pilotage du déploiement et de l'accompagnement des nouvelles maisons d'arrêt et quartiers de préparation à la sortie au sein de l'administration pénitentiaire à une direction de projet, afin d'associer de façon horizontale l'ensemble des acteurs impliqués.

Mettre en place un pilotage départemental garant de l'insertion territoriale

Le pilotage national ainsi constitué doit pouvoir s'appuyer sur une mobilisation territoriale que le préfet et le président du Conseil départemental animeraient. La Commission a été informée de situations locales qui témoignent de la nécessité de renforcer les relations entre les différents acteurs. Le président du Conseil départemental, à la fois du fait de ses compétences, ainsi que de la connaissance des élus et des enjeux locaux, a un rôle essentiel à jouer. Le préfet assure de son côté la coordination des services de l'État et contribue à la mobilisation des collectivités territoriales auprès des établissements et services pénitentiaires concernés. Il associera les services de l'État en fonction des points qui le nécessiteront. Le président de la Région doit être associé du fait de l'importance des compétences qu'il exerce, notamment en matière de formation professionnelle, de transports et de développement économique.

L'autorité judiciaire trouvera aussi auprès de ces institutions, des interlocuteurs pour développer les activités nécessaires à l'élaboration de politiques locales d'aménagement des peines, ainsi que l'a suggéré M. Jean-François Beynel, premier président de la cour d'appel de Grenoble, membre de la Commission.

Proposition n° 22. Solliciter du préfet et du président de Conseil départemental l'organisation d'une réunion annuelle, afin de favoriser l'intégration territoriale, entre les directeurs d'établissements pénitentiaires, le directeur fonctionnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation, les maires des communes d'implantation, le président de l'association des maires du département, les présidents des intercommunalités siège d'un établissement pénitentiaire, le président de la Région ou son représentant, les présidents et les procureurs près les TGI du ressort.

SE DONNER LES MOYENS D'UN PROGRAMME IMMOBILIER PENITENTIAIRE AMBITIEUX

A. Le programme immobilier représente un effort de construction sans précédent.

Compte tenu de son ampleur et de la durée prévisible qu'il représente, le programme immobilier représente un effort budgétaire considérable. La Commission a souhaité, en collaboration avec les services (principalement DAP et APIJ), évaluer en première approche les dépenses nécessaires à sa réalisation. Les chiffres fournis, qui n'ont pu être expertisés par les services de la direction du Budget, ne valent qu'à titre indicatif et restent dépendants, outre des approximations inévitables, d'arbitrages encore nombreux à réaliser et d'aléas largement difficiles à prévoir. En conséquence, les estimations fournies ne sauraient avoir valeur de prévision véritable et encore moins d'engagement d'aucun des acteurs associés à la Commission. Cependant, il a paru utile d'associer au projet de la Commission un chiffrage qui, au-delà de toutes les réserves qui doivent l'accompagner, permette d'alimenter le débat à l'occasion de la publication du rapport et du vote éventuel d'une loi de programme souhaitée par la Commission.

1. Surmonter les contraintes liées à l'acquisition des emprises foncières.

Par circulaire du 6 octobre 2016, le Premier ministre a enjoint aux préfets de rechercher des terrains susceptibles d'accueillir les établissements projetés dans le cadre du plan immobilier. La circulaire s'accompagnait d'un cahier des charges assez précis quant aux caractéristiques des terrains recherchés : surface, localisation en centre urbain ou périphérie urbaine, proximité des services de l'État et des forces de sécurité, topographie répondant aux contraintes d'accessibilité et de sécurité, etc.

Compte tenu des orientations qu'elle a exprimées, la Commission approuve le projet d'implantations dans des centres urbains ou, au mieux, des périphéries urbaines. Il est néanmoins certain que les opportunités y sont plus rares et les coûts naturellement plus élevés. Le 23 février dernier, le garde des Sceaux a communiqué au public l'état d'avancement des recherches foncières.

Etat des recherches foncières d'après les annonces du ministre

Circulaire Premier ministre du 6 octobre 2016				État annonce ministre 23 février 2017	
Département	Localisation	Capacité	Priorité	Site défini	Capacité
Alpes-Maritimes	Nice métropole	650	1	Oui	650
Alpes-Maritimes (ou Var)	Grasse (ou Fréjus)	650	3	Oui (Fréjus)	650
Bouches-du-Rhône	Marseille	600	2		
Charente	Angoulême	400	3	Oui	400

Circulaire Premier ministre du 6 octobre 2016				État annonce ministre 23 février 2017	
Département	Localisation	Capacité	Priorité	Site défini	Capacité
Corse-du-Sud	Ajaccio	100	3	Oui	100
Gard	Nîmes (ou Alès)	450	1	Oui (Alès)	450
Haute-Garonne	Toulouse	600	2	Oui (Muret)	600
Hérault	Montpellier	500	2	Oui	500
Hérault	Béziers	500	3		
Ille-et-Vilaine	Rennes	550	3	Oui	550
Loire-Atlantique	Nantes (ou St Nazaire)	300	1	Oui (Bouguenais)	300
Manche	Cherbourg (ou St-Lô)	200	3	Oui	200
Marne	Châlons-en-Champagne	200	3	Oui	200
Meurthe-et-Moselle	Nancy	600	2	Oui (Dommartin-les-Toul)	600
Morbihan	Lorient (ou Vannes)	400	2	Oui (Vannes)	400
Pas-de-Calais	Arras (ou Saint-Omer)	600	3	Oui (Arras)	600
Pyrénées-Atlantiques	Pau (ou Bayonne)	500	3	Oui (Pau)	500
Pyrénées-Orientales (ou Aude)	Perpignan (ou Narbonne)	400	3	Oui (Narbonne)	500
Bas-Rhin	Strasbourg	550	1		
Rhône	Villefranche	500	2		
Saône-et-Loire	Chalon-sur-Saône	300	3	Oui (Chatenoy le Royal)	500
Var	Toulon	200	2	Oui	200
Vaucluse	Avignon (ou Carpentras)	400	1	Oui (Entraigues s/ la Sorgue)	
Vendée	Fontenay-le-Comte (ou la Roche s/ Yon)	250	3	Oui (Fontenay-le-Comte)	250
Essonne	à définir	600	2	Mission prolongée pour préfet IdF	
Hauts-de-Seine	à définir	600	3		
Seine-Saint-Denis	à définir	600	1		
Val-de-Marne	à définir	600	1		
Seine-et-Marne	à définir	600	2		
Yvelines	à définir	600	2		
Val-d'Oise	à définir	600	1		
Guadeloupe (centre de détention)	à définir	400	3	En cours	300

Circulaire Premier ministre du 6 octobre 2016				État annonce ministre 23 février 2017	
Département	Localisation	Capacité	Priorité	Site défini	Capacité
Guyane	Cayenne	300	2	En cours	300
				Oui (Perpignan, Pyr. Or.)	400
				Oui (Colmar, Haut-Rhin)	550
TOTAL		15300			10100

(Source : Commission d'après MJ ; nota : les écarts constatés de nombre de places avec les tableaux ci-après s'expliquent par des ajustements de programme)

À ce jour, sur 34 sites de maisons d'arrêt envisagés, les recherches menées par les préfetures ont abouti à identifier 22 sites possibles. Des études préalables en vue de l'acquisition du foncier ont donc pu être lancées pour chacun de ces sites, dont l'ensemble représente un potentiel de 10 100 places par rapport aux 15 300 en projet. Il est à relever qu'aucun site n'ayant pu être identifié à proximité de Strasbourg dans le Bas-Rhin, le choix de l'administration pénitentiaire s'est reporté sur une implantation près de Colmar dans le Haut-Rhin. Par ailleurs, alors que le projet initial envisageait au choix la construction d'un établissement dans l'Aude ou les Pyrénées-Orientales (Narbonne ou Perpignan), les recherches actuelles s'orientent vers la construction d'une maison d'arrêt dans chacune de ces villes.

S'agissant des quartiers de préparation à la sortie, sur les 16 créations prévues, seuls 6 sites sont actuellement identifiés.

Au vu de la sélection de sites présentée par le ministre, la Commission réaffirme l'importance de choix rentrant pleinement dans les préoccupations qu'elle a exprimées (insertion dans le milieu urbain ou péri-urbain immédiat ; accessibilité ; cohérence avec la carte judiciaire, etc.). Il semble que quelques sites pourraient mériter un réexamen, eu égard à leur trop grande proximité de zones de nuisance (aéroport...), au manque de voies de desserte existantes ou à l'éloignement du TGI le plus proche.

Par rapport au projet initial, douze sites restent encore à déterminer. Une difficulté évidente transparaît quant à la sélection des sites pour les projets jugés les plus prioritaires par l'administration et qui, du fait même qu'ils se situent dans les zones les plus denses du territoire, sont de fait les plus difficiles à pourvoir. On relève ainsi qu'aucun site n'a pu être arrêté dans la région d'Ile-de-France, où plusieurs projets sont pourtant prioritaires, ce qui a conduit le ministre à charger le préfet de région d'une mission spécifique pour progresser dans la recherche de terrains.

La Commission s'est étonnée qu'à l'occasion du lancement effectif du programme et de la demande faite aux préfets de rechercher des implantations possibles, la direction de l'immobilier de l'État n'ait pas été directement saisie. Il semble en effet que, compte tenu des contraintes fortes de choix d'emprises en environnement urbain, l'expertise de cette direction serait d'une utilité évidente.

Malgré les rangs de priorité affichés dans la circulaire du Premier ministre, il apparaît donc que les emprises foncières nécessaires ne seront pas disponibles aussi rapidement que souhaité, voire

qu'il conviendra de réévaluer certaines implantations, notamment en Ile-de-France où la situation apparaît particulièrement critique. Des surcoûts en termes d'acquisition du foncier ne sont donc pas à exclure.

Aucun chiffrage précis du coût de ces acquisitions n'a pu être fourni par l'administration. En se basant sur les coûts moyens d'acquisition fournis par l'APIJ¹⁸¹, et sur une hypothèse de superficie moyenne de 10 ha pour les maisons d'arrêt et de 1,2 ha pour les quartiers de préparation à la sortie¹⁸², l'évaluation des dépenses d'acquisition foncière nécessaires dépasse 17 M€, hors coût d'acquisition des emprises situées en région parisienne et en outre-mer, pour lesquelles, compte tenu de la particularité des situations, aucune estimation n'apparaît en l'état réalisable. La DAP a indiqué s'être rapprochée de la direction immobilière de l'État pour préciser à présent ces coûts d'acquisition en fonction des emprises foncières mobilisables. **La Commission recommande une implication de tous les services et acteurs du territoire pour garantir les meilleures chances de parvenir aux solutions les plus avantageuses en termes de satisfaction du cahier des charges et de coûts.**

2. Maîtriser et lisser l'investissement dans le temps.

Tel qu'envisagé, le programme représente un total de plus de 17 000 places à construire. Selon la DAP et l'APIJ, la dépense de construction, sur une période de dix ans, s'élèverait à un total de 3,77 Md€ (coût final estimé en € courants), conformément au tableau suivant.

Estimation du coût de construction du programme encellulement individuel (PEI)

	Nb places	CFE ¹⁸³ constant M€TTC	CFE courant M€TTC
<i>Estimation DAP</i>			
Priorité 1	4700	912,07	954,01
Priorité 2	5500	1104	1189,11
Priorité 3	5900	1257	1400,23
Total MA	16100	3273,07	3543,35
QPS	1740	223,2	234,26
TOTAL PEI	17840	3496,27	3777,61
<i>Estimation APIJ</i>			
9 MA prioritaires	4350	846	902,4
16 QPS	1740	220,8	232,84
24 autres MA	11400	2343	2636,6
TOTAL PEI	17490	3409,8	3771,84

(Source : DAP, APIJ ; coûts hors acquisitions foncières et démolition des bâtiments existants)

¹⁸¹ Rennes, Lille, Dijon 43 000€/ha ; Lyon en agglomération : 167 000€/ha ; Strasbourg : 45 000€/ha ; Marseille : 112 000€/ha ; Bordeaux 45 000€/ha. Par hypothèse, un coût moyen identique à celui de la DISP de Bordeaux est retenu pour la DISP de Toulouse. Pour la région parisienne et l'outre-mer, aucun coût moyen estimé n'est disponible.

¹⁸² Le cahier des charges inclus dans la circulaire du Premier ministre prévoit des emprises de 10 à 15 ha pour les maisons d'arrêt situées en zone périurbaine, et de 5 ha pour celles situées en zone urbaine dense. Les quartiers de préparation à la sortie, quant à eux, devraient couvrir des superficies allant de 0,4 à 2 ha.

¹⁸³ Coût final estimé.

Seules de légères disparités sont relevées dans les estimations fournies. Le chiffrage intègre les mêmes hypothèses d'évolution des coûts (1 %/an de 2018 à 2021, 1,5 % de 2022 à 2024, et 2 % de 2025 à 2027). Les différentiels sont minimes : ainsi, pour la DAP, un établissement-« type » de 600 places coûte 111 M€ en CFE constant ; pour l'APIJ, les chiffres sont de 110 M€. Seules les dates de lancement des travaux et d'ouverture des établissements introduisent donc de légers écarts au niveau des coûts finaux estimés en M€ courants. Pour ce qui est des constructions elles-mêmes, il est à noter que la DAP intègre dans la première vague du programme le chiffrage de trois opérations concernant des sites existants (Loos, Baumettes 3, Baie-Mahault) -ce qui explique par ailleurs le différentiel en termes de nombre de places total avec l'APIJ, et le surcoût affiché par la DAP pour la première vague (+ 66,1 M€ constants). Le chiffrage des QPS, quoique très proche, n'inclut pas non plus exactement les mêmes opérations, l'APIJ ne prenant en compte que la construction de 16 QPS neufs, tandis que la DAP intègre la réhabilitation en QPS de 12 sites déjà existants (pour un CFE de 9 M€ constants).

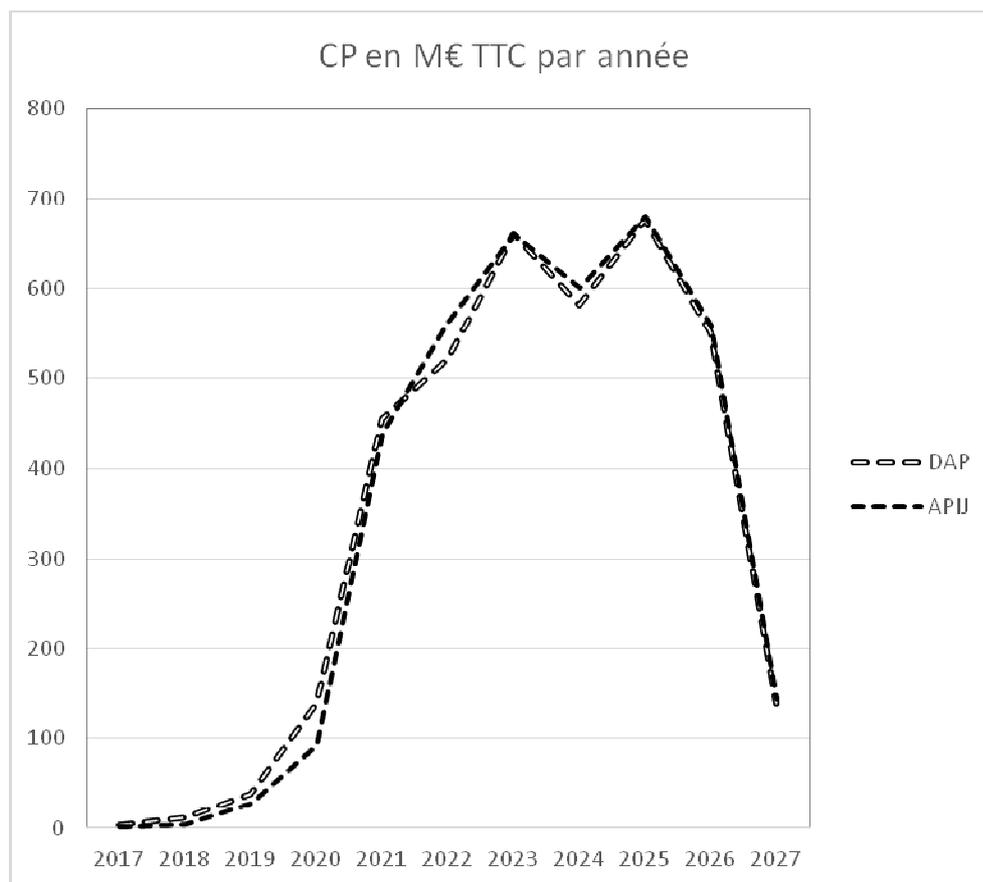
Au final, la DAP et l'APIJ ont une estimation très proche du coût prévisible des constructions, puisqu'en coût final estimé, l'écart se limite à 6 M€ environ (€ courants). On relève un écart plus important en coût constant de 86,5 M€, compte tenu notamment des opérations prises en compte par la DAP, non intégrées par l'APIJ. Il apparaît donc que la maîtrise des surcoûts induits par les opérations non prises en compte par l'APIJ supposera, de la part de la DAP, une réelle capacité à respecter le calendrier des constructions envisagées, faute de quoi une dérive plus conséquente pourrait être observée.

Les projections en termes de besoins de financement sur la durée du programme sont très proches également. Selon les estimations fournies, elles s'établiraient selon le tableau et le graphique suivants.

Besoins en crédits de paiement pour la construction, 2017-2027

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
DAP	3,5	12,229	38,132	138,242	456,338	521,637	660,513	581,523	675,597	551,7	138,2015	3777,61
APIJ	0,80	3,80	27,80	93,30	439,60	563,10	660,16	601,08	679,90	559,40	142,90	3771,84

(Source : DAP, APIJ)



Ainsi qu'on peut le constater, les projections de la DAP et de l'APIJ suivent une trajectoire proche. Après une montée en puissance progressive de 2017 à 2020, qui marque le franchissement symbolique du seuil de 100 M€ de CP nécessaires, les crédits consacrés au programme connaîtront une hausse soutenue avec des niveaux dépassant 400 M€ dès 2021, et un pic de paiement étalé sur 5 ans (2022-2026). En 2027, on retrouverait alors des paiements plus proches de 2021. Si le programme était adopté en l'état, il existerait un enjeu évident d'absorption de cette masse d'investissement pour le budget du ministère, et plus globalement pour le budget général de l'État. Un lissage de la trajectoire des financements, coordonné au calendrier de travaux, qui sera lui-même en partie déterminé par le rythme des acquisitions foncières, semblerait indispensable.

D'autres pistes sont envisageables, à commencer par des recherches d'économies. Ainsi qu'il a été dit, l'APIJ et la DAP s'appuient en effet sur des hypothèses de coût d'un établissement-type presque identiques. La Commission n'a pas eu connaissance des hypothèses fines sur lesquelles se fondaient ces coûts estimés, qui semblent intégrés comme une donnée brute. Ainsi que le ministre l'a rappelé, le programme immobilier constitue pourtant, par son ampleur, une occasion de réaliser des économies d'échelle : *« les coûts unitaires d'ouvrages, de matériaux et de composants ainsi que de main d'œuvre diminuent avec l'augmentation des quantités à fabriquer et à mettre en œuvre (effet masse). Par ailleurs, certaines techniques de construction, à l'instar de la préfabrication, sont plus rentables et donc moins chères, en grande quantité, d'autant que le coût des prestations de maîtrise d'œuvre est calculé en pourcentage de coût des travaux »*¹⁸⁴. Le programme immobilier

¹⁸⁴ Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, « En finir avec la surpopulation carcérale », 2016.p. 42.

s'avère d'autant plus une occasion unique de développer une telle démarche d'économies d'échelle, qu'il vise délibérément à la construction d'établissements du même type. Par conséquent, à l'image de la démarche de revue des dépenses déjà confiée par les ministres au sujet des partenariats public-privé à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de la justice¹⁸⁵, il semble qu'une mission de revue des économies réalisables sur la construction d'un établissement pourrait être envisagée, avec un niveau-cible déterminé d'économies par rapport au coût estimé actuel. **Compte tenu de l'impact prévisible du programme sur les finances publiques, une démarche de recherches d'économies ne peut en effet être éludée.**

La Commission observe par ailleurs que les quartiers de préparation à la sortie, adossés à des établissements déjà existants, présentent selon les estimations un coût à la place nettement inférieur aux maisons d'arrêt. Dans le prolongement de la démarche d'économies évoquée ci-dessus, il conviendra sans doute d'évaluer, dans les constructions futures, la possibilité de réduire un certain nombre de places prévues en maisons d'arrêt pour construire des places de quartiers de préparation à la sortie supplémentaires, dès lors que l'intérêt de cette nouvelle modalité de détention aura été pleinement démontré en termes de politique pénale. La réutilisation de bâtiments désaffectés de l'État situés en ville pourrait être explorée à cette occasion.

Enfin, la Commission, qui a insisté sur la nécessité de mettre en œuvre une politique pénale déflationniste, estime que le choix de construire des établissements répondant à de réelles normes de qualité pourrait être assuré en diminuant le nombre de places du programme, pour le réajuster aux besoins réels tels qu'ils résulteront de cette politique¹⁸⁶.

B. Les engagements du programme doivent dépasser les seuls coûts immobiliers.

1. Faire face aux recrutements nécessaires pour l'administration pénitentiaire.

Pour disposer des personnels nécessaires au fonctionnement des nouveaux établissements, l'administration pénitentiaire sera confrontée à un défi de recrutement naturellement augmenté par deux facteurs dont il convient de tenir compte dans les projections : les départs en retraite ; l'érosion des différents corps. En contrepartie, il convient d'intégrer aux projections l'impact des fermetures d'établissements, qui compenseront, en partie, les besoins nés des ouvertures.

Les prévisions de départs en retraite par l'administration, qui pouvaient connaître des écarts au cours des exercices passés, apparaissent plus fiables depuis quelques exercices. D'une manière générale, l'âge moyen des départs en retraite par corps et par catégorie d'agents apparaît à présent maîtrisé de façon suffisamment fine pour établir des prévisions plausibles pour les années à venir, au regard des pyramides des âges -hors cas d'un changement législatif qui interviendrait pour changer les règles d'âge de départ en retraite. Pour les cinq prochaines années (2017-2022), le nombre de départs en retraite pour l'administration pénitentiaire (tous corps confondus) peut être évalué à 5 076 agents.

¹⁸⁵ Cf infra.

¹⁸⁶ Il convient en effet de rappeler qu'en sus du programme immobilier projeté, la DAP a d'ores et déjà engagé la construction de 6 000 places de prison. Cf. infra.

La connaissance du phénomène d'érosion des agents dans les différents corps, dont les causes sont diverses (congés de longue durée, disponibilités, congés parentaux, travail à temps partiel, détachements, démissions, obtention de concours...), souffre de davantage d'incertitudes. La qualité des prévisions, dans ce domaine, apparaît plus limitée et l'administration peut être confrontée de façon conjoncturelle à des phénomènes d'érosion accentués qu'il lui est difficile d'anticiper (par ex. lors des derniers recrutements importants des forces de police et de gendarmerie) : ainsi, alors que le solde des sorties, hors retraites, ne touchait « que » 301 agents en 2013 dans le corps des surveillants, elle atteignait un pic de 539 en 2015 (+79 %). Les prévisions apparaissent donc ici davantage entachées d'incertitudes, compte tenu de la désaffection qui peut entourer le métier de surveillant, et la capacité de l'administration à limiter le phénomène dépendra directement de la revalorisation et de l'attractivité qu'elle pourra redonner à ces carrières.

Sur dix ans, les projections (renouvellement des agents et besoins liés aux programmes en cours et PEI) font apparaître un besoin net de recrutement qui s'élèverait à plus de 29 000 agents, tous corps confondus.

Besoins de recrutement annuel de l'administration pénitentiaire, 2018-2027

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
Nouveaux établissements	456	111	446	1 781	1 745	3 370	1 686	1 094	1 418	1 161	13 268
Erosion	1 339	1 430	1 533	1 594	1 658	1 650	1 650	1 650	1 650	1 650	15 804
Total	1 795	1 541	1 979	3 375	3 403	5 020	3 336	2 744	3 068	2 811	29 072

(Source : DAP)



(Source : DAP)

Sur la période, la DAP serait donc confrontée à une nécessité de recrutement considérable. Le niveau d'ETPT que la DAP emploie (36 758 en 2015) et les crédits de titre 2 qu'elle exécute (2,104 M€ en 2015) sont déjà les plus importants du ministère. Si l'on peut, par hypothèse, se fonder sur le niveau de crédits de titre 2 actuel de la direction pour financer le maintien du niveau d'agents actuel, l'ouverture des nouveaux établissements engendrerait un besoin de crédits de titre 2 supplémentaires important.

Le tableau ci-après présente une simulation sur dix ans de ces crédits de paiement de titre 2 nécessaires à l'emploi des personnels supplémentaires que la direction de l'administration pénitentiaire devrait recruter pour le fonctionnement des nouveaux établissements.

Estimation des dépenses de personnel associées aux nouveaux établissements pénitentiaires, 2018-2028

Nouveaux établissements	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total
CPIP	8	58	37	102	44	27	46	33	0	0		355
DPIP	0	1	5	5	11	6	4	6	4	0		42
Surveillants - 1er/surv - Majors	421	33	314	1 504	1 396	2 959	1 425	864	1 161	1 020		11 097
Officiers	2	9	38	36	99	60	36	48	43	0		371
DSP CAS pensions inclus	0	4	18	19	51	27	17	29	20			185
Directeurs techniques	0	1	4	5	8	6	3	3	4			34
Techniciens et adj. techniques	0	0	5	28	26	57	27	17	30	21		211

Attachés	0	2	5	9	20	12	8	14	11	0		81
Secrétaires administratifs	5	1	5	13	25	49	30	20	38	32		218
Adjoints administratifs	20	2	15	60	65	167	90	60	107	88		674
Total effectifs	456	111	446	1 781	1 745	3 370	1 686	1 094	1 418	1 161	13 268	
Total CAS pensions inclus (M€)	12,166	15,268	15,450	60,511	97,971	141,214	141,018	77,676	69,861	72,209	33,254	736,599

(Source : DAP)

Au terme du programme immobilier, la direction devrait compter 13 268 ETP supplémentaires. Le financement de ces agents représenterait un coût annuel de 0,737 Md€, soit une augmentation de 35 % par rapport aux dépenses de personnel actuelles.

La direction du Budget, représentée au sein de la Commission, a attiré l'attention sur la difficulté de faire face aux besoins de personnels issus de ces projections. Au-delà de l'évident enjeu budgétaire, on peut rappeler que, de 2012 à 2016, l'administration pénitentiaire n'a jamais pu pourvoir ses créations d'emploi au niveau des autorisations consenties par le législateur. La situation est apparue particulièrement critique en 2016, alors même que le niveau de créations d'emploi autorisé (882) était très nettement le plus élevé de la période : malgré l'organisation de trois promotions sur l'année (contre deux habituellement), l'Énap n'est ainsi parvenue à former que 1557 surveillants (en recrutant sur liste complémentaire, ce qui peut soulever des problèmes de qualité). Ces recrutements ont simplement compensé les sorties (1557 également), si bien que la réalisation positive du schéma d'emploi (507 créations d'emploi, en déficit de 375 emplois par rapport à l'autorisation de la loi de finances initiale) n'a été permise que par des détachements de personnels et des promotions internes. Des doutes peuvent être émis quant à la capacité de l'administration à réaliser ces projections de recrutements : compte tenu de l'insuffisance du vivier de candidats, il conviendra impérativement que l'administration lisse ses recrutements selon une trajectoire plus réaliste.

2. Tenir compte de l'impact sur les services judiciaires.

Du côté de la direction des services judiciaires, l'ouverture des nouveaux établissements entraînera nécessairement un besoin, déjà évoqué, de fonctionnaires et de magistrats. Pour l'heure, la DSJ n'est pas en mesure d'évaluer exactement le volume de personnels nécessaires, dont le recrutement serait étroitement dépendant des calendriers d'ouverture ou de fermeture d'établissements pénitentiaires qui seront effectivement mis en œuvre. Mais la direction rappelle la forte tension à laquelle elle est déjà soumise avec les recrutements actuels de magistrats, qui ont sensiblement augmenté au cours des derniers exercices. Par ailleurs, la direction doit tenir compte des inflexions législatives qui peuvent intervenir à tout moment et qui, parfois, mobilisent directement ses ressources d'une façon difficile à anticiper (impact de la réduction des délais de 5 jours à 48H en matière de rétention administrative, voté dans le cadre d'un amendement ; et, peut-être demain, impact du doublement des délais de prescription de l'action publique actuellement en cours de débat, de la systématisation éventuelle des auditions de mineurs en droit de la famille...).

En l'état, la trajectoire des recrutements nécessaires pour accompagner le programme pénitentiaire n'est donc pas précisément définie. Mais il est évident que les constructions d'établissements engendreraient des besoins importants tant en personnels qu'en crédits de fonctionnement et d'investissement (espaces de travail et moyens matériels à fournir aux personnels judiciaires recrutés), et ce, alors même que, ainsi que la direction le fait valoir, l'Ecole nationale de la

magistrature fonctionne déjà actuellement en limites de capacité. Hors recrutements de personnels, la direction rappelle les actions déjà engagées pour fluidifier les relations et les procédures avec la direction de l'administration pénitentiaire : expérimentations en cours sur les transmissions dématérialisées entre greffes judiciaire et pénitentiaire, travail d'interface entre Cassiopée et les logiciels Genesis et Romeo (dédié aux extractions judiciaires). Ces travaux indispensables ont vocation à se poursuivre.

Dans le même temps, il convient de rappeler que la direction doit conserver aussi les moyens de poursuivre ses propres priorités, au rang desquelles figure la résorption des postes vacants (474 actuellement), ainsi que plusieurs actions importantes définies dans le cadre du programme pour la Justice du XXI^e siècle (création des pôles sociaux, évolution des juridictions prudhommales, etc.).

3. Assurer les moyens de fonctionnement des nouveaux établissements.

a) Les crédits de fonctionnement des nouveaux établissements

La construction des nouveaux établissements induirait des dépenses de fonctionnement importantes. Celles-ci comprennent à la fois les dépenses de fonctionnement « classiques » (fluides, entretien, etc.) et les coûts dits « sac à dos » correspondant à l'équipement des personnels recrutés pour faire fonctionner les établissements. Compte tenu des ouvertures d'établissements prévues dans le cadre du programme à compter de 2021, les dépenses afférentes peuvent être estimées selon le tableau suivant.

Estimation des dépenses de fonctionnement associées aux nouveaux établissements, 2021-2027

En M€	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Coût cumulé
Coût de fonctionnement	9,51	9,7	54,91	87,72	109,08	148,05	183,47	602,45
Coût « sac à dos »	3,28	0,99	14,49	14,39	13,73	18,47	19,37	84,72
Total Général	12,79	10,69	69,41	102,11	122,82	166,52	202,84	687,17

(Source : DAP)

En 2015 la DAP consacrait 801,4 M€ en dépenses de fonctionnement (titre 3). Si la montée en charge des dépenses de fonctionnement devrait être progressive, à compter de 2023 la hausse imputable aux nouveaux établissements se situerait à hauteur de 8,7 %, et de 25,3 % en 2027.

b) L'extension de l'obligation d'activité

Les coûts liés à l'extension de l'obligation d'activité à 5H quotidiennes, souhaitée par la Commission, devront être pris en compte. La dernière extraction de la DAP relative aux activités des détenus date de 2014. La dépense globale, incluant l'ensemble des activités¹⁸⁷, ainsi que la rémunération versée aux détenus dans ce cadre (26 M€), s'élevait à près de 83,5 M€ (pour 67 070 personnes détenues). À défaut d'informations plus précises, compte tenu du niveau d'activités

¹⁸⁷ Soit : orientation des condamnés ; projets d'exécution des peines ; monitorat de sport ; actions socio-éducatives et culturelles ; buanderie, lingerie, distribution ; ateliers travaux, formations ; activités agricoles ; ateliers SEP ; travail pénal en cellule et en concession.

observé actuellement (cf. *supra*) et de la croissance prévisible du nombre de personnes détenues à laquelle répond le programme immobilier, le coût de l'obligation d'activité à 5H quotidiennes peut être chiffré à 119,6 M€, sur la base d'une population pénale estimée à 71 696 personnes détenues¹⁸⁸. La dépense supplémentaire s'élèverait ainsi à 36,1 M€.

C. Seule une loi de programme peut garantir le succès du plan d'encellulement individuel.

L'ampleur des défis à relever par l'administration, les enjeux humains, budgétaires et matériels soulevés rendent nécessaire l'inscription du programme immobilier dans une démarche de long terme.

1. Maîtriser la trajectoire des financements publics.

L'expérience tirée des programmes immobiliers précédents, au-delà des choix architecturaux et de l'organisation spatiale des établissements pénitentiaires, devrait permettre de tirer des enseignements relatifs aux orientations budgétaires à retenir pour le nouveau programme.

a) Relever le défi du maintien des capacités existantes

La DAP a la responsabilité de la gestion d'un parc immobilier considérable, qui représente, en 2017, 76 % du patrimoine immobilier du ministère, avec un total de 185 établissements pénitentiaires et 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation. Pour l'investissement, l'entretien et le fonctionnement de ce parc immobilier, la direction dispose de crédits importants. En 2015, elle a ainsi dépensé 1,218 Md€ de crédits hors titre 2, dont 801,4 M€ de crédits de fonctionnement (titre 3) et 311,4 M€ de crédits d'investissements (titre 5).

Ainsi que l'a rappelé le garde des Sceaux¹⁸⁹, une large proportion du parc pénitentiaire est vétuste, puisque 120 établissements pénitentiaires sur les 185 existants ont été construits avant 1920. Ces établissements génèrent un besoin d'entretien évident : le garde des Sceaux a lui-même évalué le coût du seul entretien du parc existant à 124,8 M€.

Cependant, beaucoup d'établissements souffrent d'un défaut chronique d'entretien et de renouvellement, qui est souligné de façon récurrente par la Cour des comptes et les rapports parlementaires¹⁹⁰. Sous l'effet des contraintes budgétaires et des hausses de coûts de

¹⁸⁸ Le rapport du ministre « En finir avec la surpopulation carcérale » situe l'évolution de la population des personnes détenues à l'horizon 2025 dans une fourchette comprise entre 76 254 et 67 137.

¹⁸⁹ « En finir avec la surpopulation carcérale », p. 25.

¹⁹⁰ Le 14 juin 2016, la directrice de l'administration pénitentiaire déclarait devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale : « *les besoins de l'administration pénitentiaire pour maintenir à un niveau correct les établissements pénitentiaires du parc classique se situent entre 120 et 130 millions. Cette année, nous avons disposé pour le parc immobilier de 65 millions d'euros, c'est-à-dire que nous sommes au plancher de notre capacité à assurer la maintenance de nos établissements pénitentiaires. En conséquence ils vieillissent et ce d'autant plus vite qu'ils sont sur-occupés. (...) Il est regrettable qu'on sacrifie le parc classique de manière aussi constante* » (compte-rendu d'audition devant la commission des finances, Assemblée nationale, projet de loi de règlement 2015, 14 juin 2016).

fonctionnement, la DAP peut être conduite à reporter les dépenses dites de « gros entretien-renouvellement » (GER) qui permettent d'assurer le maintien des capacités de ses établissements¹⁹¹.

À l'occasion de la mise en œuvre du programme immobilier, il conviendra donc de rester plus que jamais vigilant pour que la pression exercée par les besoins de financement du nouveau programme ne se reporte pas, de façon négative, par des arbitrages défavorables au parc existant, dont les capacités devront impérativement être conservées, sous peine de faire échouer le projet d'augmentation de la capacité carcérale et de mise en œuvre de l'encellulement individuel. La Commission rappelle que, à compter du programme « 13 000 » en 1988 et avec les programmes qui lui ont succédé, le nombre de créations de places de prison aurait dû être de 33 000. Compte tenu des fermetures d'établissements qui sont intervenues au cours de la période, le nombre de créations de places nettes a été de 28 000, soit 5 000 de moins¹⁹². Au-delà des fermetures inévitables d'établissements trop vétustes et coûteux à réhabiliter, le maintien des capacités globales du parc existant est donc une condition indispensable de réussite du futur programme¹⁹³.

b) Rester vigilant quant au choix du mode de dévolution des marchés

Les contraintes budgétaires exercées sur la gestion immobilière de l'administration pénitentiaire expliquent en grande partie la diversification des modes de dévolution des marchés qui est intervenue à partir du plan « 13 000 » de 1988. C'est en effet à la faveur de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire qu'a été introduite la gestion déléguée (GD) au sein de l'administration pénitentiaire. L'idée qui prévalait alors était que, à l'exclusion de fonctions strictement régaliennes (direction, surveillance et greffe), le secteur privé pouvait se substituer de façon avantageuse à la personne publique pour l'accomplissement de certaines tâches définies (restauration, cantine, buanderie, entretien, etc.). Par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), mise en œuvre à l'occasion du programme « 13 200 », c'est la même idée qui progressait encore, puisque cette fois le législateur allait jusqu'à ouvrir la possibilité à la personne publique de contracter avec des acteurs privés pour leur confier

¹⁹¹ On peut ainsi relever que, de 2011 à 2015, l'écart entre les crédits d'investissement (titre 5) consentis par le législateur à l'administration pénitentiaire en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés s'élève à 280 M€, ce qui avoisine l'équivalent de l'autorisation annuelle de ces mêmes crédits d'investissement (source : rapports annuels de performance, mission Justice). En 5 ans, c'est donc l'équivalent d'une année d'investissement qui est perdue. La Cour des comptes a critiqué cette tendance récurrente, sous l'effet des difficultés à assurer le seul fonctionnement et à sacrifier l'investissement et le gros entretien-renouvellement du parc, imputés sur les crédits de titre 5 : « *les annulations et les redéploiements de crédits du titre 5 au profit des dépenses de fonctionnement manifestent un renoncement aux projets à moyen et long terme, au profit de préoccupations de gestion plus immédiates. La Cour estime que le ministère de la justice ne peut durablement sacrifier les crédits d'investissement sans compromettre à terme la mise en œuvre de ses missions* » (note d'évaluation budgétaire, Mission Justice, exercice 2013, p. 4).

¹⁹² « En finir avec la surpopulation carcérale », p. 20.

¹⁹³ Les programmes de construction en cours, qui portent sur un total de plus 9000 places, devraient permettre à l'administration de dégager un solde positif de création de places d'environ 6000 places, compte tenu des 3 250 places qui devraient disparaître suite à la fermeture de certains établissements. Au cours du programme immobilier projeté, un total d'environ 1 200 fermetures de places devrait intervenir. Maîtriser ces volumes de fermetures, par l'entretien du parc existant, est donc un enjeu essentiel.

« la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires ». Enfin, l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 consacrait la mise en œuvre de contrats de partenariats public-privé (PPP), par lesquels l'Etat confie à des acteurs privés le financement, la conception, la construction, les services bâtimentaires (entretien, renouvellement) et jusqu'à la totalité des services couverts en gestion déléguée. Par ces contrats, l'Etat reporte la charge de financement des nouveaux établissements sur un tiers qu'il rétribue, à compter de la livraison de l'établissement, sous la forme de loyers étalés sur plusieurs dizaines d'années.

Les contrats de partenariats public-privé ont été réformés dans le cadre de la nouvelle ordonnance du 23 juillet 2015, qui abroge l'ordonnance de 2004. Le cadre des « marchés de partenariat », ainsi que ces contrats sont désormais dénommés, est en partie modifié¹⁹⁴.

Compte tenu de l'enjeu que représente le programme immobilier pour une direction qui, comme la DAP, doit faire face à de très lourdes charges, la Commission a considéré qu'il lui revenait d'envisager également la question des modes de dévolution des marchés concernant les établissements prévus. À ce jour, l'administration pénitentiaire gère 14 établissements dans le cadre de 6 contrats de partenariats public-privé (en intégrant le marché de réhabilitation de la maison d'arrêt de La Santé, en cours). Les loyers des contrats (AOT-LOA et PPP) représentaient une masse annuelle de 162 M€ en 2016, qui devrait augmenter très significativement au cours des prochains exercices avec la livraison des derniers établissements construits.

La caractéristique des marchés de partenariat est en effet de reporter à longue échéance, sous forme de loyers qui en alourdissent le coût final, la charge de financement des ouvrages construits selon ce mode. Aucune simulation n'a pu être produite quant à la charge que représenterait un financement de tout ou partie du programme immobilier avec ce mode de dévolution. Cependant la charge de tels contrats a conduit la précédente garde des Sceaux à remettre en cause, à deux reprises, l'économie des contrats projetés par ses prédécesseurs¹⁹⁵. L'actuel garde des Sceaux, dans son rapport « *En finir avec la surpopulation carcérale* », n'hésite pas à parler du « *fardeau du financement des partenariats public-privé* », qu'il juge, de façon générale, « *trop hâtivement conclus* »¹⁹⁶. La Cour des comptes s'est alarmée à de multiples reprises du volume très considérable de restes à payer représentés par ces contrats¹⁹⁷ : pour le ministère de la justice, ils représentaient en 2015 un total de 6,264 Md€, dont 4,267 Md€ pour la seule DAP –avec des loyers étalés jusqu'en 2038.

En stricts termes de coûts de construction, les évaluations préalables qui précèdent la formalisation de marchés de partenariats se sont souvent appuyées sur des motifs de « complexité »

¹⁹⁴ Notamment : l'objet du contrat n'intègre plus nécessairement les missions de conception, entretien-maintenance et exploitation ; le mode de passation est davantage formalisé, avec une procédure d'évaluation préalable qui impose de démontrer un « bilan favorable » au choix de cette procédure (les critères auparavant acceptés d'urgence ou de complexité particulière disparaissent).

¹⁹⁵ Révision du « Nouveau programme immobilier » ; remise en question du montage du contrat concernant l'établissement public du Palais de justice de Paris.

¹⁹⁶ « *En finir avec la surpopulation carcérale* », p. 26.

¹⁹⁷ Restes à payer : autorisations d'engagement consommées et non soldées par un paiement ; ensemble des paiements qui devront intervenir sur un exercice ultérieur et qui s'imputeront sur l'exécution des budgets futurs.

ou d'« urgence » des constructions envisagées, qui ne pourront plus être invoqués dans le cadre de la nouvelle ordonnance de 2015 –seul un bilan avantageux en termes de coûts étant à présent retenu. À cet égard, les contrats précédents faisaient généralement valoir, pour tempérer la supériorité de fait en première analyse du coût des marchés de PPP par rapport à un marché de conception-réalisation (« scénario de référence »), la prise en compte du risque que l'État, à l'occasion des marchés de partenariat, reporterait sur son cocontractant privé. L'intégration de ce risque, jointe à de supposés avantages en termes de délais de construction, tendait à aboutir à une « valeur actualisée nette » à l'avantage des marchés de PPP.

La Cour des comptes a exprimé ses doutes à l'égard de ces modalités d'évaluation, n'hésitant pas à écrire que « ces évaluations sont davantage menées pour justifier une décision prise en amont que pour aider à un choix futur »¹⁹⁸. Dans l'évaluation qu'elle a elle-même réalisée en 2011, les coûts à la place selon le mode de dévolution variaient de 108 300 € pour les établissements en conception réalisation (loi MOP), à 122 900 € pour les établissements en AOT-LOA du lot 1, 138 900 € pour ceux en AOT-LOA du lot 2, et 145 500 € pour ceux réalisés en PPP pour le lot 3¹⁹⁹.

S'agissant des délais de construction, le choix du mode de dévolution ne fait apparaître aucun avantage réellement décisif. La comparaison tirée de 27 opérations pénitentiaires achevées entre 2009 et 2016 fait apparaître des délais moyens de livraison d'un peu plus de 6 ans, des études préalables à la mise en service.

Délai études-mise en service sur 27 opérations achevées entre 2009 et 2016	
MOP	5 ans 10 mois
Conception réalisation	7 ans 2 mois
PPP	5 ans 8 mois
Tous modes de réalisation	6 ans 3 mois

(Données APIJ)

Les réalisations en partenariat public-privé sont livrées en un temps équivalent aux réalisations en maîtrise d'ouvrage publique, la conception-réalisation enregistrant des délais légèrement supérieurs. Les résultats enregistrés sur cet échantillon réduit ne permettent donc pas de conclure de façon catégorique à la supériorité d'un mode de dévolution sur les autres. Au surcroît, une étude au cas par cas des différents projets tend à montrer que, plus que le mode de dévolution lui-même, c'est bien plutôt la nature du projet et les difficultés occasionnellement rencontrées (acquisition du foncier, levée d'obstacles...) qui permettent de rendre compte le mieux des variations de délais.

D'autre part, s'agissant de la question du report de risque, si elle a pu être argumentée à la faveur de certains ouvrages au cours desquels des aléas imprévus ont pu survenir –sans qu'un bilan complet des gains réellement réalisés à cette occasion ne semble pour autant avoir été effectué-, on ne saurait méconnaître que ce report de risque inclut dans le même temps un coût directement

¹⁹⁸ Cour des comptes, *Les partenariats public-privé pénitentiaires*, rapport à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 67. Coûts en euros constants, valeur 2008.

supporté par l'État puisque, en revenant sur la règle selon laquelle il est son propre assureur, celui-ci assume, à travers le coût de financement de son cocontractant privé, une prime de risque réelle dans le coût final du contrat. De fait, le cocontractant de l'État –généralement une société de portage spécialement créée à cet effet et qui réunit l'ensemble des entreprises intégrées à la réalisation et à l'exploitation de l'ouvrage- se finance auprès des établissements bancaires à des taux bien supérieurs à ceux de la personne publique. Ces coûts de financement, au final, sont reportés dans les loyers très étalés dans le temps que devra acquitter l'administration.

S'agissant des coûts d'exploitation, la direction de l'administration pénitentiaire a édité en juillet 2016 un recueil des coûts de la journée de détention qui permet d'établir des comparaisons.

Coûts de la journée de détention en 2015, en €

Mode de gestion	Gestion déléguée (GD)			Gestion publique	Coût moyen
	MOP (GD « classique »)	AOT-LOA	PPP (GD incluse)	MOP	
<i>dont dépenses de personnel</i>	61,98	70,23	85,22	85,98	74,72
<i>dont dépenses d'exploitation (hors loyers et frais financiers)</i>	31,43	39,77	49,94	17,51	25,96
<i>dont cotisations ACOSS</i>	3,95	3,95	3,95	3,95	3,95
Coût JDD	97,36	113,94	139,11	107,45	104,63

(Source : DAP ; chiffres hors établissements pour mineurs et centres de semi-liberté. *Nota : les dépenses de titre 5 concernant les remboursements de loyers de coûts de construction pour les établissements en AOT-LOA et PPP sont exclues, permettant une comparaison des coûts à périmètre comparable*)

Hors prise en compte des coûts même de construction, la comparaison fait apparaître un net avantage en termes de coûts de la maîtrise d'ouvrage publique, qu'elle concerne des établissements ensuite gérés en gestion déléguée ou en gestion publique. Les contrats PPP, par rapport à la formule la plus avantageuse (MOP avec gestion déléguée), affichent un surcoût de 42,9 %.

Devant la Commission, plusieurs intervenants ont fait état de leurs doutes au sujet des retombées économiques pour les acteurs locaux dans le cadre de marchés de partenariat. De fait, la mise en œuvre de ces modes de dévolution se présente sous la forme de marchés intégrés auxquels seules des entreprises de très grande taille peuvent soumissionner et qui excluent, de fait, la possibilité d'entrer pour des acteurs de plus petite taille. La recherche la plus récente s'est fait l'écho de ces difficultés, en relevant les barrières à l'entrée que constituent les coûts d'étude et de candidature aux marchés de partenariat, aboutissant de fait à des situations d'oligopoles (les marchés déjà conclus se répartissent en effet entre quatre groupes principaux du bâtiment)²⁰⁰.

²⁰⁰ E. Rigamonti, I. Leroux, « L'inefficience des partenariats public-privé appliqués aux prisons françaises » (à paraître).

L'intérêt souvent évoqué des marchés de partenariat serait de contraindre le cocontractant de la personne publique, en lui confiant tant la construction que la maintenance et l'exploitation des ouvrages réalisés, à rechercher par avance de lui-même les modalités naturellement les plus économiques et pertinentes de construction de ceux-ci, puisqu'il devra par la suite en supporter les charges en phase d'exploitation. Cependant, la logique trop exclusivement financière qui tend à prévaloir au moment de la mise en place de ces contrats tend à créer des consortiums imparfaits d'entreprises et l'on assiste, de fait, à de mauvais « groupage des tâches ». Les entreprises qui s'unissent dans la société porteuse qui contracte avec l'Etat peuvent rester marquées par des logiques de métiers, tendant à conduire le constructeur à rechercher la livraison la plus rapide de l'ouvrage pour pouvoir se désintéresser de sa gestion, tandis que la société prestataire, en phase d'exploitation, aura intérêt à durcir sa relation de long terme avec la personne publique, de façon à minimiser ses charges d'exploitation.

Ces dysfonctionnements soulèvent des difficultés notables. En termes de qualité de réalisation des ouvrages, il convient de relever les très nombreuses réserves émises par l'administration à l'occasion de la livraison de certains ouvrages récents ; malgré les difficultés relevées, l'administration n'est pas toujours en mesure d'obtenir pleine satisfaction auprès du constructeur avant la prise de possession des locaux, étant elle-même sous pression pour ouvrir rapidement les nouveaux établissements. Des difficultés ont également pu apparaître quant à la maintenance de certains ouvrages, a contrario de l'argument souvent évoqué selon lequel les marchés de partenariat présenteraient l'avantage de « sécuriser » cet aspect, l'administration n'ayant plus la possibilité, du fait du mécanisme de loyers, d'amputer cette dépense.

Par ailleurs, en termes d'exploitation, l'administration entre dans une relation de très long terme avec son cocontractant, qu'elle n'est pas toujours préparée à mener. De fait, la rigidité des contrats induit des surcoûts dès lors qu'un avenant s'avère nécessaire pour introduire des prestations non initialement définies, ce qui, sur la durée de la phase d'exploitation et compte tenu des nombreuses contraintes que l'administration doit assumer (variations réglementaires, impératifs de sécurité, etc.), ne manque pas de se produire. Du fait même de la relation contractuelle, l'administration se trouve engagée à négocier avec son cocontractant sans qu'aucun appel à la concurrence ne soit désormais possible. Par ailleurs, et sans même envisager la demande de nouvelles prestations, la capacité de l'administration à obtenir le niveau de qualité souhaité dépend de la complétude du contrat initial et du fait que celui-ci la protège contre toute forme d'aléa dans le cours de la relation, ce qui, sur une durée aussi longue, est particulièrement difficile à prévoir. Faute d'avoir, dès le départ, prévu au contrat très exactement toute la nature et la qualité des prestations initialement souhaitées, l'administration court le risque –qui se réalise de fait– de se voir contester par le cocontractant que les améliorations souhaitées sont effectivement prévues²⁰¹. Dès lors, l'usage des pénalités contractuelles pour contraindre le prestataire à exécuter régulièrement les prestations prévues est lui-même soumis à la pression, en sens inverse, des demandes que l'administration est

²⁰¹ Rapport de recherche *Les nouvelles prisons : regards pluridisciplinaires*, mai 2015, p. 63 : « Après la signature du contrat, il est possible que l'opérateur privé soit opportuniste. En présence d'un contrat incomplet, il peut échapper à certaines obligations qui ne sont pas clairement inscrites dans le contrat (...) L'opérateur privé ne va pas investir dans la réalisation de cette performance puisque cela n'aura pas d'impact sur son revenu, compte tenu de l'incapacité de l'acheteur public de recourir à la contrainte ».

obligée de porter vis-à-vis de son prestataire, ce qui restreint d'autant l'efficacité de cet outil²⁰². D'une manière générale, la formule PPP engage donc l'administration dans une gestion de contrat extrêmement lourde face à un interlocuteur contre lequel la mise en concurrence ne peut plus jouer. Du fait même des nombreuses contraintes que l'administration pénitentiaire doit affronter par ailleurs, une relation aussi lourde et rigide la place de fait dans une position de fragilité.

D'une façon générale, la lourdeur des contrats de partenariats –rendue nécessaire pour se prémunir de toute forme d'aléa ultérieur- est une autre cause de la difficulté à les adapter à la réalité pénitentiaire. Le législateur, qui s'est fortement inquiété du coût de ces contrats²⁰³, a également soulevé cette question de leur défaut d'adaptation aux contraintes architecturales propres aux prisons²⁰⁴.

Le ministre de l'économie et des finances, le garde des Sceaux et le secrétaire d'État chargé du Budget ont confié à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de la justice une mission de revue des dépenses sur les partenariats publics privés pénitentiaires, dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Cette mission doit mettre en lumière les coûts des partenariats publics-privés et dégager des pistes d'économies possibles : tout en visant une cible d'économie de 8 M€ par an (pour un coût de loyers actuels de près de 170 M€), la mission doit dégager des pistes sur l'évolution possible des contrats (compte tenu de l'évolution des taux d'intérêts actuels) et des prestations, le paiement et le calcul des pénalités. La mission s'appuiera sur des comparaisons avec d'autres partenariats public-privé en cours dans d'autres ministères. Les résultats des travaux de la mission, initialement attendus pour avril 2017, seront publiés et communiqués au Parlement.

Compte-tenu du caractère très spécifique des établissements que constituent les prisons et de l'importance des choix des modes de dévolution, la Commission ne peut qu'approuver l'éclairage que le travail de cette mission pourra apporter au législateur.

²⁰² En 2016, seuls 9 M€ de pénalités ont été appliqués par la DAP à ses prestataires. La direction a déjà produit plusieurs notes internes à l'attention des directions régionales pour leur demander d'éviter toute pratique de « compensation » entre les pénalités à appliquer et des prestations demandées, en sens inverses, aux prestataires.

²⁰³ « Les contrats de partenariats : des bombes à retardement ? », rapport au Sénat, J.-P. Sueur, H. Portelli, 2014.

²⁰⁴ « L'architecture d'une prison, d'une maison d'arrêt ou d'un centre pénitentiaire ne relève pas seulement de considérations techniques : c'est toute une conception de la détention, de la vie au sein des établissements, de la préparation à la réinsertion des personnes détenues qui est nécessairement en jeu dans les choix architecturaux qui sont faits. C'est pourquoi il apparaît inapproprié que le choix de l'équipe d'architecture soit mêlé à tous les autres choix qu'implique le recours à un contrat de partenariat : choix du financeur, des constructeurs, tous corps d'État confondus, des équipes chargées de l'exploitation, de la maintenance ou de l'entretien - ce qui entraîne le risque pour l'État ou la collectivité territoriale qui a recours à un tel partenariat de se résigner à choisir un projet architectural qui ne lui paraît pas forcément le meilleur ou le mieux adapté au motif qu'au vu des autres critères, le groupement choisi apparaît le plus performant, nonobstant la médiocre qualité - ou la qualité relativement médiocre- du projet architectural » (ibid. p. 41).

Proposition n° 23. Faire preuve d'une grande vigilance quant au recours éventuel à des marchés de partenariat (ex-PPP) afin de conserver sur le long terme les marges indispensables pour financer le fonctionnement et l'entretien des bâtiments existants, et de pouvoir réaliser l'ensemble des recrutements nécessaires.

2. La nécessité d'un engagement de long terme du législateur

Compte tenu de l'importance du programme immobilier et des difficultés qui ont été évoquées, un engagement fort du législateur, propre à en garantir le bon déroulement, apparaîtrait souhaitable. Cet engagement fort pourrait prendre la forme d'une loi de programme, ainsi que l'a suggéré le ministre de la Justice dans son rapport sur l'encellulement individuel : « *Eu égard à l'importance colossale des besoins, une loi de programmation qui porterait sur les crédits immobiliers nécessaires mais aussi sur l'ensemble du budget pénitentiaire afin de prévoir les emplois et le budget de fonctionnement afférents, tout autant que les moyens d'aménagement de peine nécessaires, est une perspective fort utile. D'ailleurs, le 2 juin dernier, les présidents des commissions des Lois des deux chambres ont ensemble appelé à la « sanctuarisation » du budget de la Justice dans une loi de programmation afin qu'il soit « à l'abri des clivages politiques ». Le 9 juin, cinq associations et syndicats réunis au tribunal de grande instance de Paris ont à leur tour demandé une « loi de programmation pluriannuelle » pour la Justice.* » (En finir avec la surpopulation carcérale, p. 56).

Les lois de programme sont prévues par l'article 34 de la Constitution (« *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* »). Si certains ministères y font souvent appel, comme le ministère de la Défense, le ministère de la Justice n'y a eu qu'exceptionnellement recours – la dernière occasion étant constituée par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

L'intérêt de faire appel à une loi de programme serait de lier de façon forte un engagement budgétaire pluriannuel important avec la démarche et les principes de politique pénale et d'incarcération recommandés par la Commission. Ainsi seraient réunies les meilleures conditions de réussite du programme envisagé.

Cette exigence impose donc d'inscrire le programme pénitentiaire dans la prochaine projection triennale des finances publiques (2018-2020) et de l'intégrer dans le cadre de la future loi de programmation des finances publiques.

Marquée par le contexte de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 reconnaissait au ministère de la justice un caractère prioritaire, et l'écartait comme tel des efforts de réduction de personnels assignés à la plupart des autres ministères. Le ministère de la justice recevait ainsi la mission de créer 1834 ETP sur la période triennale, « *notamment pour contribuer à la création de postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP)* » destinés à faciliter la mise en œuvre de la nouvelle peine de contrainte pénale. Pour le reste, comme les autres ministères, le ministère de la Justice se voyait assigner la tâche de participer à la réduction des dépenses publiques, notamment en engageant des économies sur ses dépenses de frais de justice. La loi de programmation budgétaire soulignait la priorité affichée pour le ministère de la Justice en relevant que le ministère voyait son budget total augmenter de 100 M€ entre la loi de finances initiales pour 2014 et le projet de loi de finances pour 2015.

Si la priorité affichée pour le ministère de la Justice ne s'est pas démentie au cours des exercices 2014 à 2017, puisque le budget global du ministère a continué de croître, il convient de relever que la future programmation pluriannuelle, si elle retient le déroulement envisagé pour le programme immobilier pénitentiaire, marquera une priorité encore plus forte, puisque les crédits nécessaires à l'exécution du programme seront sensiblement supérieurs. Cette réalité ne peut que renforcer l'intérêt d'inscrire le plan d'encellulement individuel dans une loi de programme, afin de marquer de la façon la plus ferme l'engagement du législateur autour des orientations retenues.

Proposition n° 24. Confier au législateur la définition d'une loi de programme qui sanctuarise les investissements nécessaires à la réalisation du plan d'encellulement individuel (PEI), en conciliant maîtrise des dépenses publiques et respect des orientations décidées.

CONCLUSION

Le rapport au Parlement sur l'encellulement individuel a exprimé une volonté politique forte donnant du sens à un programme pénitentiaire ambitieux. Ainsi que l'a écrit le garde des Sceaux, ce programme immobilier suppose « *un engagement législatif à la hauteur de la tâche et durable* » au travers d'une loi de programmation.

La Commission du Livre blanc a vocation à proposer un contenu doctrinal adossé à cette programmation immobilière. Beaucoup de ce qu'elle préconise a déjà été dit ou écrit. La pédagogie, chacun le sait, c'est la répétition.

Ce contenu devrait donc s'inscrire dans le temps long. Le temps long budgétaire est cependant un oxymore, placé sous le double principe de réalité et d'annualité. Pour autant, telle est la logique d'une loi de programmation, celle de l'engagement pluriannuel. Sa seule garantie réside donc dans l'expression d'une volonté politique constante. Mais le temps long politique est un autre défi, lorsque l'on mesure à quel point l'actualité médiatique fabrique les lois. Pour autant, vouloir inscrire un programme de construction immobilière dans le temps long, celui de la mesure de l'efficacité, de celle de la récidive et de la désistance, c'est construire bien plus que des murs.

Lettre de mission

LE GARDE DES SCEAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le 13 DEC. 2016

dm Monsieur le Président,

J'ai décidé d'engager la rédaction d'un livre blanc sur la pénitentiaire ; ces travaux seront conduits par une commission, placée sous votre présidence.

Le 20 septembre, j'ai remis au Parlement, au nom du Gouvernement, un rapport relatif à l'encellulement individuel, fixant l'ambition de concrétiser le principe d'encellulement individuel ; principe séculaire, jusqu'à présent jamais appliqué, dont la pertinence et la nécessité ne sont pourtant pas discutées. Ce fut l'occasion de dresser un état de nos prisons et des moyens de lutter contre le mal endémique de la surpopulation, qui suscite des tensions à l'origine de violences, compromet la sécurité en détention et met à mal l'objectif de réinsertion vers lequel doit tendre l'exécution des peines privatives de liberté. Au 1^{er} novembre 2016, 68 560 personnes détenues étaient écrouées pour une capacité du parc de 58 484 places.

Pour répondre à cette situation dramatique, depuis 2012, et en incluant l'année 2017, nous aurons construit 4 035 places nettes de prison. Certaines résultent de construction de nouveaux établissements, et d'autres viennent de grandes rénovations, comme les Baumettes, Fleury, et au deuxième trimestre 2018, Paris la Santé.

Afin d'amplifier notre réponse, le 6 octobre dernier, le Premier Ministre a annoncé un programme immobilier ambitieux de construction de 33 nouveaux établissements pénitentiaires et 28 quartiers de préparation à la sortie. Ce plan, qui s'inscrit dans une réflexion sur la territorialisation et la place de la prison dans la ville, concrétise l'ambition du Gouvernement d'atteindre 80% d'encellulement individuel à l'horizon de 2025.

Chacun est en effet conscient que, née de l'accumulation de nombreux facteurs depuis des décennies, la surpopulation carcérale ne se règlera pas en quelques mois. C'est la raison pour laquelle j'ai délibérément choisi d'inscrire l'action de l'Etat dans la durée. Une des missions de ce livre blanc sera, en conséquence, d'accompagner et de penser aujourd'hui la politique immobilière qui accompagnera les métiers et les défis à moyen terme du service public pénitentiaire.

Monsieur Jean-René LECERF
Président du Conseil Départemental du Nord
Hôtel du Département
59 rue Gustave Delory
59047 LILLE CEDEX

REP-12087F

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

Je souhaite ainsi qu'une réflexion sur les conceptions architecturales soit conduite afin de répondre tant aux impératifs sécuritaires qu'aux besoins de prise en charge, et ce en fonction des différents types de publics. Nous tournerons ainsi la page des conceptions stéréotypées qui ont servi de base aux précédents programmes (13 000, 4000, 13 200).

Par ailleurs, l'augmentation du volume d'activité de l'administration pénitentiaire imposera des recrutements importants, dans le contexte général d'un fort besoin de remplacement des départs à la retraite dans la décennie 2020. L'adaptation de l'outil de formation, tant en formation initiale qu'en formation continue, sera donc un autre enjeu majeur à prendre en compte.

Enfin, par-delà le seul aspect immobilier, c'est l'intégration du parc pénitentiaire au sein des territoires qu'il convient d'anticiper en termes de transports publics, d'accueil des personnels et de leur famille, d'adaptation de tous les services de l'Etat aux besoins (outre les personnels pénitentiaires de surveillance et d'insertion-probation attachés aux établissements, le développement des équipes de sécurité pénitentiaires nécessaires, les moyens des juridictions, les moyens des forces de sécurité intérieure, le soutien médical somatique et psychiatrique, etc.). Il s'agit donc d'inscrire la réflexion dans un véritable projet d'aménagement du territoire.

Le Livre blanc sur la pénitentiaire doit donc permettre de préciser tous ces aspects dans la perspective d'apporter les fondements d'une loi de programmation interministérielle ou la modification organisationnelle induite de l'administration pénitentiaire.

La Commission que vous présiderez conduira ses travaux en posant un constat lucide et prospectif, ainsi qu'en apportant des propositions concrètes, notamment sur les enjeux précisés dans le document joint.

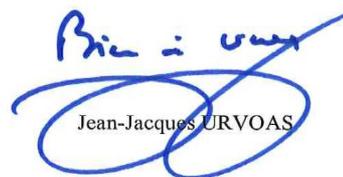
La composition de votre commission comprendra des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, des ministères concernés et des personnalités qualifiées.

La conduite de la commission et l'organisation de vos travaux garantiront une large consultation de l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse de la conception, de la réalisation, de l'acceptation sociale ou de l'utilisation des établissements pénitentiaires.

Je souhaite que vos travaux soient conduits à temps pour disposer, dans la perspective de la prochaine législature, de propositions utiles, en vue du lancement des travaux préparatoires à l'adoption d'une future loi de programmation sur l'immobilier pénitentiaire et aux autres instruments législatifs ou réglementaires qui paraîtraient nécessaires.

Il conviendra en conséquence que vos travaux, dont vous me rendrez compte régulièrement de l'avancement, me soient remis le 31 mars 2017.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma parfaite considération.


Jean-Jacques URVOAS

MEMBRES DE LA COMMISSION

Jean-René LECERF, Président

RAPPORTEURS

Patrick MOUNAUD, rapporteur général

Anne BERARD, rapporteur spécial

Vincent DELBOS, rapporteur spécial

Christophe ROGUE, rapporteur spécial

MEMBRES DE LA COMMISSION

Patrick AMBROISE, adjoint à la sous-directrice - « santé des populations et prévention des maladies chroniques », ministère de la santé et des affaires sociales

Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, directeur de recherche émérite - CNRS – CESDIP

Fabrice BELS, directeur adjoint - centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil

Jean-François BEYNEL, premier président - cour d'appel de Grenoble

Virginie BIANCHI, avocate, représentant le conseil national des barreaux (CNB)

Sophie BLEUET, directrice - École nationale d'administration pénitentiaire

Jean-Marie BOCKEL, sénateur, membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, ancien ministre

Delphine BOESEL, présidente de l'OIP-SF - observatoire international des prisons

Lucie BONY, géographe, chargée de recherche, CNRS

Pierre BOTTON, Ensemble contre la récidive

Marie-Luce BOUSSETON, directrice générale - agence publique pour l'immobilier de la justice

Sonia BRAU, conseillère départementale des Yvelines, représentant de l'assemblée des départements de France

Alain BRETAGNOLLE, architecte - cabinet Architecture-Studio

Isabelle BRYON, cheffe de bureau - personnalisation des parcours scolaires et de la scolarisation des élèves handicapés, ministère de l'éducation nationale

Carole CHAMPALAUNE, directrice - direction des affaires civiles et du sceau

Aïda CHOUK, vice-présidente chargée de l'instruction - tribunal de grande instance de Paris (TGI)

Jean-Luc COMBE, préfet, directeur de l'attractivité des territoires au CGET - ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

Cécile CUKIERMAN, sénatrice, membre de la commission des lois du Sénat

Cécile DANGLES, présidente - association nationale des juges d'application des peines

Jean-Marie DELARUE, conseiller d'État honoraire, ancien Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Sabine DELIGNE, cheffe de bureau - justice et médias à la direction du budget, ministère de l'économie et des Finances

Marie DEYTS, directrice du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Val-de-Marne

Hélène FERNANDEZ, sous-directrice de l'architecture et de la qualité de la construction et du cadre de vie - ministère de la culture et de la communication

Claire de GALEMBERT, chercheuse, école normale supérieure de Cachan

Philippe GALLI, préfet, directeur de l'administration pénitentiaire

Antoine GARAPON, secrétaire général - institut des hautes études sur la justice

Robert GELLI, directeur - direction des affaires criminelles et des grâces

Philippe GOUJON, député, membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale
Arlette GROSSKOST, députée, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale
Claude d'HARCOURT, directeur général de l'agence régionale de santé Provence-Alpes-Côte d'Azur (ARS Paca), ancien directeur de l'administration pénitentiaire.
Stéphane JACQUOT, ministre de l'agriculture, l'agroalimentaire et de la forêt et auteur d'essais sur la question carcérale
Nicolas KELEMEN, architecte - cabinet NKA
François de KEREVER, directeur de cabinet - direction générale des outre-mer, ministère des outre-mer
Éric LALLEMENT, procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Evry (91)
Christine LAZERGES, présidente – Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH)
Aurélië LECLERCQ, cheffe d'établissement - centre pénitentiaire de Lille-Annœullin
Jacques LEGAIGNOUX, conseiller transport routier, transport urbain, et mobilité durable - secrétariat d'État auprès de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, chargé des transports, de la mer et de la pêche
Philippe LEMAIRE, procureur général près la cour d'appel d'Amiens, président du conseil d'administration de l'École nationale d'administration pénitentiaire
Clotilde LEPETIT, présidente de la commission égalité - conseil national des barreaux (CNB)
Madeleine MATHIEU, directrice - direction de la protection judiciaire de la jeunesse
Jean-Philippe MELCHIOR, sociologue, Espaces et sociétés (ESO), université du Maine
Jacques MEZARD, sénateur, membre de la commission des lois du Sénat
Thomas MICHAUD, sous-préfet - arrondissement de la Tour du Pin, ministère de l'intérieur
Régis MOLLARD, professeur d'université, ergonomiste, université Paris-Descartes
Christine PIRES-BEAUNE, députée, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale
Patrick POIRRET, inspecteur général - inspection générale de la Justice
Léa POPLIN, cheffe d'établissement - maison d'arrêt de Villepinte
Nicolas PRISSE, président - mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)
Dominique RAIMBOURG, député, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale
Xavier RONSIN, premier président - cour d'appel de Rennes
Renaud SEVEYRAS, directeur interrégional adjoint – direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris
Jean-Pierre SUEUR, sénateur, membre de la commission des lois du Sénat, ancien ministre
Dominique TANGUY, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Oise
Pierre-Victor TOURNIER, démographe, directeur de recherche en retraite, CNRS
Marielle THUAU, directrice - direction des services judiciaires
Stéphane VERCLYTTE, secrétaire général - secrétariat général du ministère de la justice
Michel VERMEULEN, délégué adjoint - service du pilotage et de l'évolution des services, secrétariat général, ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat
Omar ZANNA, sociologue, Espaces et sociétés (ESO), université du Maine

SOUTIEN LOGISTIQUE/REDACTIONNEL

Michel DACCACHE

Stéphane DRAME

Guillemette FRANQUET

François JOLY

Julien MOREL d'ARLEUX

Yaëlle REYNAUD

Personnes entendues par la Commission

Thierry ALVES, directeur général adjoint en charge de la formation professionnelle, conseil régional Nouvelle Aquitaine

Claudine ANGELY-TROCCAZ, adjointe au Défenseur des Droits

Philippe BAUCHOT, direction de l'immobilier de l'État, ministère de l'économie et des finances

Didier BAUDOIN, vice-président de l'association nationale des visiteurs de prison (ANVP)

Catherine BERNARD, chargée de mission santé, mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)

David BESSON, secrétaire général adjoint, UFAP

Éric BESSON, chef du bureau de l'immobilier (PS3), direction de l'administration pénitentiaire

Géraldine BLIN, directrice de projet plan de lutte antiterroriste, direction de l'administration pénitentiaire

Danielle BOILLÉE, cheffe du bureau de la gestion de la détention (Mi1), direction de l'administration pénitentiaire

Paul BONO, secrétaire général, SNPPT-FO

Alain BOULAY, président de l'association d'aide aux parents d'enfants victimes (APEV)

Stéphane BREDIN, directeur adjoint de l'administration pénitentiaire, conseiller référendaire de la Cour des comptes

Jérôme BRUGALLE, SNPD

Valérie BRUNET, secrétaire générale adjointe, SNPFO

Serge CANAPE, chef du bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits (Mi2), direction de l'administration pénitentiaire

Olivier CAQUINEAU, secrétaire général, SNEPAP

Line CASANOVA, cheffe du bureau du recrutement et de la formation des personnels (Me4), direction de l'administration pénitentiaire

Pascal CAVITTE, conseiller régional, délégué à l'orientation, Nouvelle Aquitaine

Christophe CHAVANNE, secrétaire général adjoint, SNPPT-FO

Jean-Luc CIRE, assistant parlementaire d'Yves Pozzo di Borgo, sénateur de Paris

Jean-François CONNAN, directeur responsabilité et innovation sociale du groupe Adecco, vice-président de la commission éducation, formation, insertion du Medef

Laetitia COSTANTINI, cheffe du bureau de l'exécution des peines et des grâces, direction des affaires criminelles et des grâces

Marie CRETENOT, juriste, observatoire international des prisons (OIP)

Antoine CUENOT, chef du bureau de l'organisation et des services (Me3), direction de l'administration pénitentiaire

Maud DAYET, cheffe de la section accompagnement et évaluation des métiers en établissement pénitentiaire, bureau des pratiques professionnelles en établissement pénitentiaire et de sécurité (Me1), direction de l'administration pénitentiaire

Florence De BRUYN, adjointe à la cheffe de bureau de la statistique et des études (Me5), direction de l'administration pénitentiaire

Christophe DEBARBIEUX, chargé de la sous-direction des métiers et de l'organisation des services (SDMe), direction de l'administration pénitentiaire

Jimmy DELLISTE, secrétaire général, FO-PD

Hugues De SUREMAIN, chargé de mission, Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH)

Christian DEZALOS, maire de Boé (Lot-et-Garonne)

Paul-Luc DINNEQUIN, directeur, agence pour l'immobilier de la justice (APIJ)

Jean DIONIS DU SEJOUR, maire d'Agen (Lot-et-Garonne)

Matthias FEKL, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, conseiller régional représentant le président du conseil régional Nouvelle Aquitaine

André FERRAGNE, secrétaire général du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Jean-François FORGET, secrétaire général, UFAP

Valentine FOURNIER, adjointe au chef de bureau des méthodes et de l'action éducative, direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Catherine FRENOT, cheffe du bureau de la gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois (RH3), direction de l'administration pénitentiaire

Éric FIEVEZ, secrétaire national, CFDT-Interco

Samuel GAUTHIER, secrétaire général adjoint, CGT-pénitentiaire

Emmanuel GAUTHRIN, secrétaire général, SNPFO

François GOETZ, directeur interrégional adjoint, direction interrégionale des services pénitentiaires de Dijon

Yvan GOMBERT, FO-PD

Isabelle GORCE, présidente du tribunal de grande instance de Marseille (13), ancienne directrice de l'administration pénitentiaire

Marie GOURLET, directrice de programme, agence pour l'immobilier de la justice (APIJ)

Alexis GRANDHAIE, secrétaire général adjoint, UGSP-CGT

Laurent GRAS, enseignant-chercheur à l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)

Morgane GUILLEMOT, direction générale de l'offre de soins, Ministère de la santé

Jean Philippe GUILLOTEAU, secrétaire général CFDT-Interco

Adeline HAZAN, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Annie KENSEY, cheffe du bureau des statistiques et études (ME5), direction de l'administration pénitentiaire

Anne-Sophie KUHN, responsable études et projets, direction interrégionale des services pénitentiaires Grand-Est

Marie LAFONT, cheffe du bureau des pratiques professionnelles en service pénitentiaire d'insertion et de probation (Me2, DAP)

Magali LAFOURCADE, secrétaire générale, Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH)

Claire LAPOINTE, cheffe du bureau des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine (Mi3), direction de l'administration pénitentiaire

Michel Le BASTARD, chef du bureau des études et des opérations immobilières, secrétariat général, ministère de la justice

Yvan Le GULUDEC, directeur adjoint du centre de détention de Joux-la-Ville (Yonne)

Éric LENOIR, chef de la mission de coordination de l'action ministérielle et sectorielle du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Pascal Le ROY, adjoint au sous-directeur des métiers et de l'organisation des services (SDMe), direction de l'administration pénitentiaire

Isabelle LEROUX, chercheur en économie, maître de conférences à l'université d'Angers

Christophe LOY, directeur du centre pénitentiaire de Beauvais (Oise)

Paul MARCONOT, président de l'association nationale des visiteurs de prison (ANVP)

Henri MASSE, préfet honoraire, ancien directeur de l'administration pénitentiaire

Alain MEUNIER, inspecteur général des affaires sociales (IGAS), ancien directeur du centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand

Guillaume MOSSER, préfigurateur de bureau (Mi), direction de l'administration pénitentiaire

Jérôme PAILLOT, direction du budget, bureau Justice-Médias (8BJM), ministère de l'économie et des finances

Sabrina PALMIER, magistrate, direction des affaires criminelles et des grâces, ministère de la justice

Joseph PAOLI, délégué interrégional, SPS

Damien PELLEN, SNPD

Hugues PORTELLI, sénateur du Val-d'Oise, maire d'Ermont, premier vice-président de la communauté d'agglomération Val Parisis

Jean-Claude RICHARD, secrétaire de la Fédération des Associations Réflexion Action Prison Et Justice (FARAPEJ)

Bénédicte RIOCREUX, cheffe du bureau des pratiques professionnelles pénitentiaires et de sécurité (Me1), direction de l'administration pénitentiaire

Alexis SAURIN, président de la Fédération des Associations Réflexion Action Prison Et Justice (FARAPEJ)

Pierre SEDILLOT, Chef du bureau de l'immobilier, de la sûreté des juridictions et de la SSI, ministère de la justice

Christophe SCHMITT, représentant syndical FO

Yvan STEINKEVICH, surveillant au centre de détention de Neuvic (Dordogne)

Henri TANDONNET, sénateur du Lot-et-Garonne

Fabrice THEVAUX, sous-direction de la synthèse des ressources humaines (SDRHS), secrétariat général, ministère de la justice

Marielle THUAU, directrice des services judiciaires, ministère de la justice

Karim TOUAT, direction du budget, bureau Justice-Médias (8BJM), ministère de l'économie et des finances

François TROUFLAUT, adjoint chef de bureau de la gestion de la détention (Mi1), direction de l'administration pénitentiaire

Sonia SIMON, rédactrice, bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits (Mi2), direction de l'administration pénitentiaire

Dominique TANGUY, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Oise

James VERGNAUD, secrétaire générale adjoint, SNPFO

Pascal VINARNIC, président de la fondation Demeter

Daniel VONTHRON, directeur fonctionnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Haut-Rhin

TABLE DES MATIERES DES ANNEXES

ANNEXE 1 : INSTALLATION DE LA COMMISSION (24 JANVIER 2017)

ALLOCUTION DE JEAN-JACQUES URVOAS, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

ALLOCUTION DE JEAN-RENE LECERF, PRESIDENT DE LA COMMISSION

ALLOCUTION DE BERNARD CAZENEUVE, PREMIER MINISTRE

ANNEXE 2 : SEANCES DE LA COMMISSION

ANNEXE 3 : CONTRIBUTIONS

A. DONNEES STATISTIQUES, ANNIE KENSEY ET FLORENCE DE BRUYN (ME5, DAP)

B. NOTE DE PIERRE-VICTOR TOURNIER (DIRECTEUR DE RECHERCHE EN RETRAITE, CNRS)
A MONSIEUR LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

C. NOTE DE BRUNO AUBUSSON DE CAVARLAY (CHERCHEUR EMERITE, CNRS)

D. 30 ANS D'ARCHITECTURE PENITENTIAIRE, NICOLAS KELEMEN (NKA)

E. L'ARCHITECTURE EN PRISON, ALAIN BRETAGNOLLE (ARCHITECTURE-STUDIO)

F. CONTRIBUTIONS DU CONTROLEUR GENERAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTE

La prise en charge des populations spécifiques au sein des établissements pénitentiaires

Sécurité et protection des personnes

Le personnel pénitentiaire

G. CONTRIBUTION DU DEFENSEUR DES DROITS

H. CONTRIBUTION DE LA DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

I. CONTRIBUTION DE PIERRE BOTTON, FONDATEUR DE ENSEMBLE CONTRE LA RECIDIVE

J. CONTRIBUTION DU COMMISSARIAT GENERAL A L'EGALITE DES TERRITOIRES

K. CONTRIBUTION DE JEAN-FRANÇOIS CONNAN (VICE-PRESIDENT DE LA COMMISSION
EDUCATION, FORMATION, INSERTION DU MEDEF)

L. CONTRIBUTION DE PASCAL VINARNIC (PRESIDENT DE LA FONDATION DEMETER)

ANNEXE 4: ANALYSE COMPARATIVE

A. ÉLÉMENTS D'ANALYSE COMPAREE (SAEI)

INTRODUCTION

Les programmes de construction et de rénovation de prisons

Les stratégies de maîtrise foncière

Les doctrines architecturales

La typologie des établissements pénitentiaires

Les aménagements spécifiques en milieu carcéral

Les investissements

Le personnel pénitentiaire

L'intégration dans les territoires

LES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION DE PRISONS

Les politiques de construction et de rénovation

Les stratégies de maîtrise foncière

La typologie des établissements pénitentiaires

Le recrutement et la formation des personnels

Recrutements

Ecoles de formation

Contenu des programmes de formation (initiale et continue)

L'intégration dans les territoires

B. ÉLEMENTS STATISTIQUES RELATIFS A LA DIMINUTION DE LA POPULATION CARCERALE EN ALLEMAGNE (MAGISTRAT DE LIAISON FRANÇAIS EN ALLEMAGNE)

C. ANALYSE COMPAREE L'EXEMPLE DE LA PRISON D'ARANJUEZ EN ESPAGNE (APIJ)

D. ANALYSE COMPAREE L'EXEMPLE DE LA PRISON DE KUMLA, SUEDE (APIJ)

ANNEXE 5 : BIBLIOGRAPHIE

GLOSSAIRE ET SIGLES DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

