

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET EN PROGRESSION	8
A. UNE NOUVELLE MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	8
1. <i>Une maquette budgétaire inchangée</i>	8
2. <i>Une révision encore insuffisante de la mesure de la performance</i>	9
a) <i>Une concentration plus pertinente des objectifs et des indicateurs</i>	9
b) <i>Des indicateurs aux imperfections récurrentes</i>	12
B. UNE PROGRESSION GÉNÉRALE DES MOYENS ALLOUÉS À L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	13
1. <i>Une augmentation contrainte des moyens de fonctionnement qui masque des disparités</i>	14
2. <i>Une hausse imposée des dépenses d'investissement</i>	15
C. UNE MODESTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PERSONNELS	16
1. <i>Des créations de postes encore trop peu nombreuses pour le milieu ouvert et les nouveaux établissements pénitentiaires</i>	16
2. <i>Une diminution des crédits consacrés à la formation</i>	18
3. <i>Une revalorisation des mesures catégorielles</i>	19
II. UNE INADÉQUATION DURABLE ENTRE LA POPULATION CARCÉRALE ET LES CAPACITÉS DU PARC IMMOBILIER	20
A. UNE INFLATION CARCÉRALE DIFFICILE À INVERSER	21
1. <i>Un contexte d'inflation carcérale depuis 2000</i>	21
2. <i>Une stabilisation récente de la population carcérale : vers une inversion de la tendance ?</i>	23
B. LA SURPOPULATION CHRONIQUE DES PRISONS	25
1. <i>Des taux élevés d'occupation des établissements pénitentiaires mais qui recouvrent de fortes disparités</i>	25
2. <i>Une augmentation des places insuffisante pour endiguer le phénomène</i>	27
C. LA DÉGRADATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION	29
1. <i>La violence en détention</i>	29
2. <i>La surpopulation induit des conditions de détention contraires au respect de la dignité de la personne humaine</i>	31
III. LE PRINCIPE DE L'ENCELLEMENT INDIVIDUEL : UN OBJECTIF ENCORE HORS DE PORTÉE	34
A. UN OBJECTIF SANS CESSER REPOUSSÉ	34
1. <i>Une préparation insuffisante</i>	34
2. <i>Un principe qui doit rester un objectif tout en s'intégrant dans l'organisation générale de la détention</i>	36

a) Si l'encellulement individuel doit être la règle, il ne doit pas être un dogme	36
b) Il s'articule avec une réflexion sur l'organisation de la détention	37
c) De manière aussi primordiale que l'encellulement individuel, une attention particulière à l'accès aux soins s'impose	38
B. LES APPORTS DE LA LOI DU 15 AOUT 2014	39
1. <i>Une moindre diversification des aménagements de peine</i>	<i>39</i>
a) Une sous-utilisation des quartiers de semi-liberté	39
b) Une stagnation des placements à l'extérieur	40
c) L'augmentation constante du recours à la surveillance électronique fixe	41
2. <i>De nouveaux dispositifs permettent de limiter le recours à l'incarcération de personnes identifiées comme fragiles</i>	<i>43</i>
3. <i>La contrainte pénale créée par la loi du 15 août 2014 complète le panel de mesures alternatives à l'incarcération</i>	<i>44</i>
IV. L'ISLAM RADICAL EN PRISON : UNE APPROCHE NÉCESSAIREMENT NUANCÉE	46
A. L'EXERCICE DU CULTE MUSULMAN EN DÉTENTION	46
1. <i>La liberté religieuse en prison.....</i>	<i>46</i>
a) L'exercice de la liberté de culte.....	46
b) L'organisation et le rôle des aumôneries nationales	46
2. <i>Les conditions d'exercice du culte musulman</i>	<i>47</i>
a) Les difficultés de la pratique du culte musulman en détention	47
b) L'absence de statistiques scientifiques sur les pratiquants.....	49
B. LA PRISON, LIEU DE RADICALISATION OU MIROIR GROSSISSANT DES PHÉNOMÈNES DE SOCIÉTÉ ?	51
1. <i>La radicalisation en prison dépasse le seul fait religieux</i>	<i>51</i>
2. <i>L'islam radical en prison : un écho de la société ?</i>	<i>52</i>
3. <i>La portée d'un contre-discours</i>	<i>53</i>
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	55
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	57

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, le mercredi 26 novembre 2014, la commission des lois du Sénat, réunie le même jour, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-René Lecerf, les crédits du **programme « administration pénitentiaire »** au sein de la mission « justice » du **projet de loi de finances pour 2015¹**.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur, a observé qu'en 2015, le programme « administration pénitentiaire » représentera 42,7 % des crédits de la mission « justice ». Le projet de budget pour 2015 marque une progression des moyens alloués à l'administration pénitentiaire dans un contexte d'augmentation continue du nombre de personnes placées sous main de justice. Il s'établit à 3,39 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 5,17 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) et 4,72 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 66,24 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014).

Le rapporteur se félicite de la promesse tenue du Gouvernement de renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) de milieu ouvert avec la création de 1000 emplois en 2015 dont 650 postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), même si ces créations de postes semblent insuffisantes au regard de la charge de travail attendue dans les SPIP en 2015 avec la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Constatant **l'inadéquation durable entre la population carcérale et les capacités du parc immobilier**, il attire l'attention sur la surpopulation chronique des maisons d'arrêt, et notamment sur le climat de violence qui en résulte. Par ailleurs, il a observé qu'à ce jour, **alors que le moratoire sur l'encellulement individuel vient d'expirer, 40 000 détenus sont en mesure d'en demander le bénéfice**.

En outre, concernant les aménagements de peine, il a regretté la sous-utilisation des quartiers de semi-liberté, la stagnation des placements à l'extérieur tout en **dénonçant le recours massif au placement sous surveillance électronique fixe**.

Enfin, il s'est déclaré favorable à un **recrutement plus important d'aumôniers musulmans** dans les prisons afin de contribuer à l'apaisement des tensions religieuses.

Sur sa proposition, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Avec l'adoption de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales et l'entrée en vigueur des derniers décrets d'application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, l'administration pénitentiaire a été une nouvelle fois au cœur du débat public. En 2015, le programme n°107 « Administration pénitentiaire » représentera 42,7 % des crédits de la mission justice.

Le projet de budget pour 2015 – qui s'établit à 3,39 milliards d'euros en crédits de paiement (+ 5,17 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) et 4,72 milliards d'euros en autorisations d'engagement (+ 66,24 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014) – marque une certaine progression des moyens alloués à l'administration pénitentiaire dans un contexte de poursuite de l'accroissement du nombre de personnes placées sous main de justice. L'augmentation significative des autorisations d'engagement s'explique principalement par la renégociation prévue pour 2015 de quatre marchés de gestion déléguée qui arrivent à échéance et par le renouvellement de marchés, notamment de restauration, dans des établissements en gestion publique.

Le plafond d'autorisation des emplois, qui tient compte des recrutements exceptionnels de 2014 de 200 surveillants et de 100 agents des SPIP, ainsi que des transferts d'ETPT au titre des missions d'extractions judiciaires, augmente de 528 ETP. Si votre rapporteur ne peut que saluer l'effort consenti par le Gouvernement avec la création de 300 emplois destinés aux services pénitentiaires d'insertion et de probation, de 128 emplois pour l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires et de 100 emplois au titre du comblement des postes vacants de surveillants en établissement, il attire également l'attention du Gouvernement sur l'insuffisance de ces recrutements au regard de la charge de travail de ces personnels.

Enfin, votre rapporteur s'est penché sur deux sujets liés à la l'administration pénitentiaire qui ont connu récemment des développements importants : d'une part l'encellulement individuel et d'autre part la question de l'islam radical en prison.

I. UN BUDGET EN PROGRESSION

A. UNE NOUVELLE MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

1. Une maquette budgétaire inchangée

L'administration pénitentiaire constitue l'un des six programmes de la mission justice¹ mais représente 42,7 % des crédits de la mission. Comme les années précédentes, le programme n°107 « administration pénitentiaire » est articulé autour des trois axes stratégiques suivants : favoriser la réinsertion, améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires et renforcer la sécurité. Ce programme se décline en trois actions :

- l'action n°1 : « *garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* », comprend les crédits, notamment de personnel, nécessaires à la garde des détenus, au contrôle des personnes placées sous main de justice, aux aménagements de peine, aux alternatives à l'incarcération, à la gestion du parc immobilier ainsi qu'à la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de détention ;

- l'action n°2 : « *accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* », regroupe l'ensemble des crédits nécessaires pour les prestations d'hébergement et de restauration, la maintenance et l'entretien des bâtiments pénitentiaires, l'accès aux soins ainsi que le maintien des liens familiaux ; elle comporte également la mission de réinsertion professionnelle en milieu fermé et ouvert ;

- l'action n°4 : « *soutien et formation* », concerne essentiellement les crédits de rémunération des personnels et les crédits de fonctionnement de l'administration centrale, des sièges des directions interrégionales (DIR) des services pénitentiaires, des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ainsi que les budgets de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et du Service de l'emploi pénitentiaire (SEP).

En 2015, ces actions représentent respectivement 60,7 %, 31,4 % et 7,8 % des crédits de paiement.

¹ Pour la commission des lois, le programme consacré à la protection judiciaire de la jeunesse est traité dans l'avis présenté par Mme Cécile Cukierman. Les quatre autres programmes – justice judiciaire, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice, conseil supérieur de la magistrature – font l'objet d'un avis présenté par M. Yves Détraigne.

**Présentation par action et par titre des crédits de paiement demandés
(en millions d'euros)**

	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
01 : Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1523,3	158,2	373,5	5,8	2 060,8	0,2
02 : Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	410,1	553,2		105,1	1068,5	0,2
04 : Soutien et formation	183,8	83,2			267,1	0,1
Total	2 117,41	794,7	373,5	110,9	4 725,1	0,4

Source : projet annuel de performances pour la mission « justice » annexé au projet de loi de finances pour 2015

2. Une révision encore insuffisante de la mesure de la performance

a) Une concentration plus pertinente des objectifs et des indicateurs

Le projet annuel de performances (PAP) du programme n°107 : « administration pénitentiaire », annexé au projet de loi de finances, présente plusieurs objectifs assortis d'indicateurs de performance. Ces éléments sont indispensables pour apprécier les priorités de l'administration pénitentiaire et permettre de contrôler leur suivi au-delà de l'exercice budgétaire.

Dans le contexte de l'adoption de la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, la direction de l'administration pénitentiaire a fait évoluer le contenu et le nombre des objectifs et indicateurs de performance du programme. **Ainsi, le nombre d'objectifs a été réduit de 5 à 3 et le nombre d'indicateurs ramené de 14 à 12.**

Afin de suivre un volet essentiel de la prévention de la récidive, a été créé **un nouvel objectif « Favoriser la réinsertion »**, qui regroupe trois anciens objectifs du PAP annexé au projet de loi de finances pour 2014, « Prévenir la récidive et accompagner les personnes placées sous main de justice », « Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus » et « Améliorer la qualité de la prise en charge du condamné en milieu ouvert ».

La création de cet objectif s'est accompagnée de la création d'un **nouvel indicateur de performance « 1.2. Mesure de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation »** qui comporte comme sous-indicateur l'ancien indicateur de « pourcentage de propositions d'aménagements de peine avec avis favorable du SPIP ».

Votre rapporteur avait suggéré¹, à la suite de notre collègue député Sébastien Huygue, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire pour la commission des lois de l'Assemblée nationale², la création d'un indicateur portant sur le délai de convocation des personnes devant les SPIP. **Reprenant partiellement cette proposition, un nouveau sous-indicateur permet de mesurer la part de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) effectivement prises en charge par le SPIP dans les délais de convocation** suivant leur libération, à savoir 8 jours pour les personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve « peine mixte »³ pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru ou 30 jours pour les autres⁴.

Afin de poursuivre une concentration attendue de la présentation du PAP, **deux indicateurs ont été supprimés**, à savoir le **taux de formation à la prévention du suicide** et le **taux d'occupation des unités hospitalières**. En effet, le premier reflétait davantage un niveau d'activité ordinaire de l'administration plutôt qu'une réelle performance. De même, le taux d'occupation des unités hospitalières, au même niveau depuis plusieurs années, correspondait à une tâche qui relève de l'autorité médicale et dont l'administration pénitentiaire n'a pas la maîtrise.

¹ Avis n°162 – tome XII, consacré aux crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2014 à l'administration pénitentiaire au sein de la mission « justice », présenté par M. Jean-René Lecerf, sénateur, au nom de la commission des lois du Sénat, novembre 2013, page 14.

² Avis n°143 – tome 6, consacré aux crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2014 à l'administration pénitentiaire au sein de la mission « justice », présenté par M. Sébastien Huygue, député, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, octobre 2013, page 11.

³ Cette peine est composée pour partie d'une peine d'emprisonnement ferme et pour partie d'une peine d'emprisonnement accompagnée d'un sursis avec mise à l'épreuve.

⁴ L'article 741-1 du code de procédure pénale prévoit qu'une personne condamnée, ayant été incarcérée pour une condamnation à une peine d'emprisonnement assortie pour partie du sursis avec mise à l'épreuve (c'est-à-dire une peine mixte) reçoit un avis de convocation à comparaître devant le SPIP dans un délai maximal de huit jours lorsque le suivi socio-judiciaire est encouru et un mois dans les autres cas.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE		
Objectif n°1 : Favoriser la réinsertion	Objectif n°2 : Améliorer les conditions de détention des personnes sous main de justice et les conditions de travail des personnels pénitentiaires	Objectif n°3 : Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires
5 indicateurs	5 indicateurs	2 indicateurs
<p>1. Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine</p> <p><i>En 2013 : 22% (78% de PSE). Prévision actualisée 2014 : 23 % (78% de PSE). Cible 2015 : 23 % (78% de PSE).</i></p>	<p>1. Taux d'occupation des places en maison d'arrêt</p> <p><i>En 2013 : 134%. Prévision actualisée 2014 : 134%. Cible 2015 : 135%.</i></p>	<p>1. Nombre d'évasions pour 10 000 détenus (sous garde pénitentiaire directe / hors de l'établissement)</p> <p><i>En 2013 : 4,4 (1 DPS). Prévision actualisée 2014 : <3 (<1 DPS). Cible 2015 : < 3 (<1 DPS).</i></p>
<p>2. Mesure de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation</p> <p>- Pourcentage de propositions d'aménagements de peine avec avis favorable du SPIP : <i>En 2013 : 61,3%. Prévision actualisée 2014 : 62%. Cible 2015 : 63%.</i></p> <p>- Taux de respect des délais de prise en charge des PPSMJ SME/peine mixte : <i>En 2013 : 81%. Prévision actualisée 2014 : 82%. Cible 2015 : 83%.</i></p>	<p>2. Nombre de détenus par cellule</p> <p><i>En 2013 : 1,35. Prévision actualisée 2014 : 1,37. Cible 2015 : 1,31.</i></p>	<p>2. Taux d'incidents pour 10 000 détenus</p> <p>- Taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail : <i>En 2013 : 21,5. Prévision actualisée 2014 : 18,8. Cible 2015 : 18,5.</i></p> <p>- Taux d'agressions contre le personnel : <i>En 2013 : 2977. Prévision actualisée 2014 : 2988. Cible 2015 : <2678.</i></p>
<p>3. Pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation générale ou professionnelle</p> <p>- Pourcentage de personnes détenues stagiaires de la formation professionnelle : <i>En 2013 : 18,46%. Prévision actualisée 2014 : 18,5%. Cible 2015 : 18,5%.</i></p> <p>- Nombre d'heures professeurs de l'Éducation nationale pour 100 détenus : <i>En 2013 : 20,15. Prévision actualisée 2014 : 21,15. Cible 2015 : 21,15.</i></p>	<p>3. Taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de « prise en charge et accompagnement des personnes détenues »</p> <p><i>En 2013 : 95,2%. Prévision actualisée 2014 : 99%. Cible 2015 : 100%.</i></p>	

<p>4. Pourcentage de détenus à l'intérieur des établissements bénéficiant d'une activité rémunérée</p> <p>- Pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle) : <i>En 2013 : 29,5%. Prévvision actualisée 2014 : 29,5%. Cible 2015 : 29,5%.</i></p> <p>- Masse salariale des activités de production à l'intérieur des établissements pénitentiaires /du service général : <i>En 2013 : 37,5M€/24M€. Prévvision actualisée 2014 : 36M€/ND. Cible 2015 : 36M€/ND.</i></p>	<p>4. Taux de places spécialisées créées depuis 2008</p> <p><i>En 2013 : 9,73%. Prévvision actualisée 2014 : 12,04%. Cible 2015 : 12,42%.</i></p>	
<p>5. Pourcentage de personnes condamnées à un SME ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes</p> <p><i>En 2013 : 54,5%. Prévvision actualisée en 2014 : 57%. Cible 2015 : 58%.</i></p>	<p>5. Taux d'occupation des structures dédiées au maintien des liens familiaux (UVF/ parloirs familiaux)</p> <p><i>En 2013 : 72/62%. Prévvision actualisée 2014 : 73/63%. Cible 2015 : 74/64%.</i></p>	

Source : projet annuel de performances pour la mission « justice » annexé au projet de loi de finances pour 2015

b) Des indicateurs aux imperfections récurrentes

En dépit d'un effort de concentration réalisé pour 2015, votre rapporteur regrette la **persistance de lacunes dans l'évaluation de la performance de l'administration pénitentiaire.**

Ainsi, votre rapporteur observe depuis plusieurs années l'absence d'indicateur sur les **violences commises en détention sur les personnes détenues**. Pour autant, l'administration pénitentiaire établit un tableau de bord national du nombre d'agressions entre codétenus à partir des comptes rendus d'évènements transmis par les directions interrégionales de l'administration pénitentiaire. On peut constater entre 2012 et 2013 une légère diminution des actes de violence, passant de 8 861 à 8 560 actes recensés, malgré l'augmentation des rixes (3 670 en 2012, 3 840 en 2013). Alors qu'un plan national de lutte contre les violences en milieu carcéral a été initié au premier semestre 2014, votre rapporteur espère que la **création pour le dialogue de gestion interne d'un indicateur sur les violences entre personnes détenus** entraîne sa reprise dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2016. Il souligne enfin la **création d'un nouvel sous-indicateur** qui apprécie le **taux d'agressions physiques et verbales contre le personnel**, qui complète le sous-indicateur du taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail.

Au-delà du choix des indicateurs, votre rapporteur s'inquiète, comme les années précédentes, du **manque d'ambition des prévisions** retenues pour plusieurs d'entre eux.

Alors même que la réinsertion est affichée comme un objectif prioritaire, **plusieurs indicateurs** qui y sont liés semblent être **constamment revus à la baisse**. Ainsi, le pourcentage de détenus bénéficiant d'une **activité rémunérée**, qui s'établissait à 37,7% en 2012, est prévu à 29,5% pour 2015. Ce niveau, qui correspond à la prévision actualisée pour 2014, est inférieur de 2,5 points de % à la cible pour 2015 qui avait été retenue dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2014. Par ailleurs, plusieurs défauts méthodologiques persistent. On peut ainsi regretter que l'indicateur de contexte relatif à la masse salariale des activités de production soit exprimé en brut quand l'indicateur de contexte relatif à la masse salariale du service général l'est en net.

De même, les indicateurs liés à la surpopulation carcérale sont particulièrement préoccupants, notamment celui du **taux d'occupation des places en maison d'arrêt** : après une réalisation de 124% en 2011, le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2015 fixe un objectif à atteindre de 135%, soit deux points de % de plus que la prévision du PAP annexé au projet de loi de finances pour 2014.

B. UNE PROGRESSION GÉNÉRALE DES MOYENS ALLOUÉS À L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Titre et catégorie (en euros)	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI 2014	Demandées pour 2015	Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées pour 2015
Titre 2 : dépenses de personnel	2 015 731 461	2 117 411 335	2 015 731 461	2 117 411 335
Titre 2 : dépenses de fonctionnement	561 396 254	2 064 864 611	760 816 966	764 706
Titre 5 : dépenses d'investissement	165 900 000	431 900 000	353 510 000	373 500 000
Titre 6 : dépenses d'intervention	99 383 532	110 940 000	99 483 532	110 940 000
TOTAL	2 842 811 247	4 725 515 946	3 229 941 959	3 396 957 650

Source : projet annuel de performances pour la mission « justice » annexé au projet de loi de finances pour 2015

En 2015, les crédits de paiement hors dépenses de personnels devraient progresser de **5,38 %** passant de 1,214 milliard d'euros ouverts en 2014 à **1,279 milliard d'euros** hors fonds de concours et attributions de produits, principalement en raison des investissements immobiliers et de l'évolution des

loyers des établissements construits et gérés en PPP et des marchés de gestion déléguée.

En excluant les dépenses de personnel (2,1 milliards d'euros), les autorisations d'engagement demandées (2,6 milliards d'euros) devraient enregistrer une forte hausse (+215,4 %), notamment en raison de la renégociation de plusieurs marchés de gestion déléguée d'établissements.

1. Une augmentation contrainte des moyens de fonctionnement qui masque des disparités

Les crédits consacrés au fonctionnement s'élèvent à 794,7 millions d'euros en crédits de paiement et 2 064,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit respectivement une augmentation de 4,45 % et de 267,81 %.

La progression des crédits de paiement s'explique principalement par **l'évolution de dépenses contraintes**. Plus de **85% de la hausse des dépenses de fonctionnement** s'explique par des évolutions mécaniques liées aux loyers des établissements construits et gérés en partenariats public-privé (28% de la hausse), au pilotage des établissements en gestion publique (9 %) mais aussi et surtout aux charges des marchés des établissements en gestion déléguée (47%).

Éléments contraints de dépenses de fonctionnement	Crédits de paiements		Évolution	
	Demandés pour 2014	Demandés pour 2015		
Loyers des établissements PPP (maintenance, entretien)	95,7 M€	105,3 M€	+9,6 M€	+10 %
Marchés de gestion déléguée (restauration, cantine, transport, maintenance, accueil des familles, etc.)	323,1 M€	339,2 M€	+16,1 M€	+4,98 %
Pilotage des établissements en gestion publique	73,6 M€	76,8 M€	+3,2 M€	+4,35 %
Autres (extractions judiciaires, accueil des nouveaux agents)	54,1 M€	58,8 M€	+4,7 M€	+8,69 %

Source : projet annuel de performances pour la mission « justice » annexé au projet de loi de finances pour 2015

En dépit de la progression générale des crédits de fonctionnement, votre rapporteur regrette la **diminution des crédits de fonctionnement consacrés à la santé des personnes détenues ainsi qu'à l'école nationale d'administration pénitentiaire** alors même que d'importants recrutements s'opèrent.

Parallèlement, les dépenses de fonctionnement liées au **travail des détenus** et liées aux **aménagements de peines des personnes placées sous main de justice diminuent**, alors même que l'année 2015 sera la première année

complète de mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

De même, si votre rapporteur salue la **légère augmentation des dépenses de formation des nouveaux arrivants dans les SPIP** (+2,1 millions d'euros), il ne peut que s'étonner de la **très faible hausse** des crédits destinés au placement à l'extérieur (+0,1 million d'euros) et aux subventions aux associations pour des politiques d'insertion en faveur des personnes placées sous main de justice (+ 0,5 million d'euros). Au regard de ces montants, votre rapporteur s'interroge sur la réelle détermination de l'administration à mettre en œuvre sa réforme.

La très forte augmentation des autorisations d'engagement (+267,81 %) s'inscrit dans une perspective de renouvellement de marchés publics. Ainsi, plus de **95% de la hausse des autorisations d'engagement** (+1 435,5 millions d'euros) s'explique par la renégociation en 2015 de plusieurs marchés de gestion déléguée arrivant à échéance le 31 décembre 2015. Ces marchés dits « multi-technique et multiservices » peuvent concerner tant la maintenance, la restauration, que l'accueil des familles et les missions de travail.

Cette contractualisation croissante de la gestion des établissements induit une rigidité des dépenses, diminue les marges de manœuvre de l'administration et contraint les dépenses liées à la gestion publique des établissements à être la variable d'ajustement du budget de l'administration pénitentiaire.

2. Une hausse imposée des dépenses d'investissement

Les moyens consacrés à l'investissement en 2015 s'élèvent à 373,5 millions d'euros en crédits de paiement et 431,9 millions en autorisations d'engagement, soit respectivement **une augmentation de 5,65 % et de 160,34 %**.

La croissance des autorisations d'engagement s'explique presque exclusivement par le **lancement de nouvelles opérations immobilières en 2015, principalement en outre-mer**. Ainsi, seront lancées les constructions du centre pénitentiaire de Lutterbach (Alsace), du centre de semi-liberté de Martinique, d'un nouvel établissement à Koné (Nouvelle-Calédonie) ainsi que la rénovation de la maison d'arrêt de Basse-Terre (Guadeloupe) et du centre pénitentiaire de Faa'a (Polynésie française). Cette « *priorité* » s'impose de fait au regard de la situation très dégradée de l'immobilier pénitentiaire ultra marin.

Les crédits de paiement prévus pour les dépenses d'investissements en 2015 semblent tout aussi nécessaires. **64% d'entre elles (210,2 millions d'euros) seront consacrées aux opérations de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) qui achèvera le programme de construction « 13 200 révisé »,** avec notamment la reconstruction du centre pénitentiaire de Draguignan et la construction de la maison centrale de Vendin-le-Vieil. L'agence **poursuivra également le programme de construction du triennal 2013-2015**, qui comprend les **opérations de réhabilitation** de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis et la construction du centre pénitentiaire de Beaumettes 2, ainsi que la **construction du centre pénitentiaire de Papéari** en Polynésie française et **l'extension du centre**

pénitentiaire de Ducos (Martinique). Ces travaux ont été rendus prioritaires alors que, dans une ordonnance du 17 octobre 2014¹, la juge des référés du tribunal administratif de Fort-de-France enjoignait le ministre de la justice de procéder à la réalisation urgente de travaux de réfection eu égard aux « *graves carences relevées en matière de sécurité et de salubrité* » dans le centre pénitentiaire de Ducos.

Votre rapporteur souligne également que les **premiers loyers** (14,1 millions d'euros) pour les établissements du **nouveau programme immobilier** (Valence, Riom, Beauvais), construits en partenariat public-privé, seront versés en 2015. Ainsi, les loyers pour les investissements immobiliers en maîtrise d'ouvrage s'élèvent désormais à **44,9 millions d'euros**, soit une augmentation de 45% par rapport à 2014.

C. UNE MODESTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PERSONNELS

1. Des créations de postes encore trop peu nombreuses pour le milieu ouvert et les nouveaux établissements pénitentiaires

Le plafond d'autorisation des emplois du programme n°107 s'élève à 36 758 ETPT² pour 2015. Il intègre le transfert de 212 ETPT pour l'exécution des missions d'extractions judiciaires, issus des programmes 152 « Gendarmerie nationale » (135 ETPT) et 176 « Police nationale » (77 ETPT).

Les entrées prévues sont destinées, d'une part, à compenser les sorties (1 591 ETPT dont 512 au titre des départs en retraite) et d'autre part, à permettre la création de 528 emplois.

Évolution des emplois

	Sorties	dont départs à la retraite	Entrées	dont primo recrutements	Schéma d'emplois du programme
Magistrats de l'ordre judiciaire	0	0	0	0	0
Personnels d'encadrement	96	31	166	106	70
B Métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	201	49	371	269	170
B Personnels administratifs et techniques	88	22	118	37	30
C Personnels de surveillance	1006	365	1254	970	248
C Personnels administratifs et techniques	200	45	210	61	10
Total	1591	512	2119	1443	528

Source : PAP de la mission « justice » annexé au projet de loi de finances pour 2015

¹ Tribunal administratif de Fort-de-France, ordonnance du 17 octobre 2014, Section française de l'observatoire international des prisons, requête n°1400673.

² Les emplois sont exprimés en équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Les **528 nouveaux emplois** devraient être répartis de la façon suivante :

- 128 emplois pour l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires, complétés par le redéploiement des personnels issus des établissements fermés ;
- 300 postes de conseillers d'insertion et de probation pour la poursuite de la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 sur l'individualisation des peines et l'efficacité des sanctions pénales,
- 100 postes destinés à combler les vacances en établissements pénitentiaires.

Lors de leur audition par votre rapporteur, les représentants des personnels, tant de surveillance qu'issus des SPIP, ont salué le respect de l'engagement pris le 9 octobre 2013 par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault de créer 1 000 postes sur trois ans au bénéfice des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Néanmoins, ils ont souligné que ces nouveaux postes ne concerneront pas les seuls conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Outre 650 postes de conseillers, devraient être créés 70 postes d'encadrement, 100 de personnels administratifs, 70 de psychologues et 110 d'assistants de services sociaux.

La direction de l'administration pénitentiaire se fixe comme objectif pour 2015 de faire baisser le nombre de dossiers attribués à chaque conseiller d'insertion et d'améliorer la qualité de la prise en charge des personnes sous main de justice.

Votre rapporteur estime, dès lors, que ces recrutements seront insuffisants dans la mesure où l'étude d'impact établie par le Gouvernement annexée à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 estimait déjà à 1 000 le nombre de postes de conseillers d'insertion à créer pour faciliter la mise en œuvre des aménagements de peine et passer de 80 à 60 dossiers suivis. Or la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 va augmenter la charge de travail des conseillers qui suivent actuellement, en moyenne, 100 dossiers, voire beaucoup plus dans les services où des postes sont vacants. La directrice du SPIP de Fresnes précisait que ce suivi peut monter jusqu'à 150 dossiers. Les syndicats SNEPAP-FSU et CGT Pénitentiaire pour les SPIP regrettaient qu'aucun indicateur ne permette de suivre le nombre de dossiers par conseiller.

Les organisations professionnelles redoutent une année 2015 particulièrement difficile avec l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions, dont la libération sous contrainte, alors même que les renforts de personnel n'arriveront que dans deux ans, à l'issue de leur formation. Aussi, le recrutement, dans cet intervalle, de contractuels dépourvus de formation spécifique inquiète-t-il les représentants du personnel.

Les personnels de surveillance déplorent un manque récurrent d'effectifs, environ 1 000 postes étant vacants au plan national. Exerçant difficilement leur mission de sécurité, ils sont dans l'incapacité d'assurer leur rôle de réinsertion

auprès des détenus. La création de 534 postes sur trois ans (128 en 2015 outre le comblement de 100 vacances de postes) dans un contexte d'ouverture de nouveaux établissements ne devrait pas suffire à améliorer leurs conditions de travail.

Les organisations professionnelles rencontrées regrettent que les schémas d'emplois soient toujours calculés sur la base de la capacité d'accueil théorique des établissements, qui connaissent pourtant une surpopulation chronique. Ainsi, le centre pénitentiaire de Fresnes connaît actuellement une vacance de 65 postes ainsi qu'une surpopulation pénale de 160 %. À la maison d'arrêt pour hommes de Fresnes, on dénombre un agent du personnel de surveillance pour 100 à 120 détenus.

2. Une diminution des crédits consacrés à la formation

La formation initiale et la formation continue à caractère national des personnels de l'administration pénitentiaire sont assurées par l'École nationale de l'administration pénitentiaire placée sous la tutelle du garde des sceaux.

Depuis 2011, la subvention allouée à l'ENAP est en diminution et s'élèvera en 2015 à 24,9 millions d'euros, en dépit d'importants recrutements.

Évolution de la subvention pour charges de service public allouée à l'ENAP depuis 2010 (en millions d'euros)

Réalisation 2010	Réalisation 2011	Réalisation 2012	Crédits ouverts en LFI pour 2013	Réalisation 2013	Crédits ouverts en LFI pour 2014	Subvention prévue par le PLF pour 2015
26,3	27,4	26,5	25,6	24,8	25,2	24,9

Source : projet annuel de performances pour la mission « justice » annexé au projet de loi de finances pour 2015

En 2013, l'ENAP a accueilli 2 037 élèves en formation initiale et 3 585 stagiaires en formation continue, soit 948 de moins qu'en 2012, sachant que la tendance devrait s'inverser avec les recrutements exceptionnels organisés depuis 2014.

Cependant, les organisations professionnelles regrettent unanimement l'utilisation faite des stagiaires pour combler les vacances de postes.

Ainsi, les directeurs pénitentiaires et les personnels de surveillance déplorent l'affectation massive de leurs collègues stagiaires en premier poste dans des établissements difficiles de la région parisienne et lyonnaise, qui amène à de nombreuses démissions. À cela s'ajoute un nombre de logements de fonction insuffisants dans des secteurs géographiques où les hébergements sont coûteux.

Enfin, les SPIP craignent que la deuxième année de leur formation soit de plus en plus écourtée. Ainsi, les stagiaires CPIP au cours de leur deuxième année sont affectés en stage dans des SPIP sous tension, où ils viennent compléter

l'effectif titulaire. Leur formation est sacrifiée en raison du manque de disponibilités de leurs responsables censés les encadrer. Au SPIP de Maubeuge, on dénombre ainsi sept postes effectivement occupés (sur douze théoriques) dont trois par des stagiaires.

3. Une revalorisation des mesures catégorielles : une nécessité pour l'attractivité de la profession

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit une enveloppe de 13,2 millions d'euros (hors CAS pensions) au titre des mesures catégorielles. Celle-ci doit permettre de financer les mesures suivantes :

- poursuite de la réforme statutaire de la filière des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation – 5ème tranche (796 892 euros) ;
- réforme de la grille indiciaire de la catégorie B et C administratifs (1 200 000 euros) ;
- réforme statutaire des personnels de surveillance - corps d'encadrement et d'application (9 410 000 euros) ;
- réforme statutaire des personnels de surveillance – avancement au grade de brigadier (1 420 000 euros) ;
- réforme statutaire du corps des directeurs des services pénitentiaires (380 000).

Si votre rapporteur se félicite de ces mesures qui concernent 32 243 ETP et augmentent par rapport à 2014 (enveloppe budgétée de 7,62 millions d'euros hors CAS pensions), il faut toutefois préciser qu'en 2013 les mesures catégorielles n'ont représenté qu'1,6 million d'euros (hors CAS pensions) et que plusieurs d'entre elles ont été différées en 2014 :

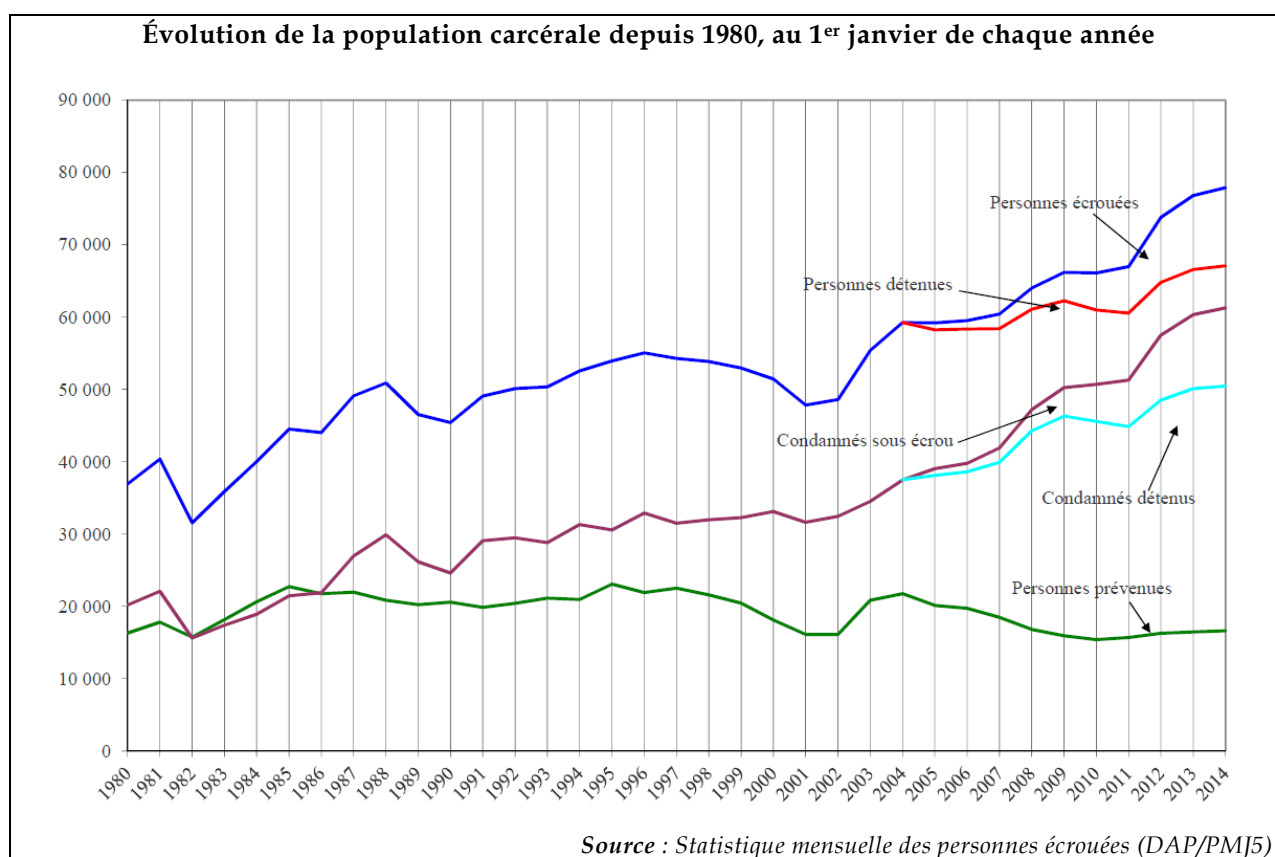
- une partie de la réforme statutaire concernant le corps d'encadrement et d'application des personnels de surveillance ;
- l'indemnité de fonctions et d'objectifs pour les personnels d'insertion et de probation ;
- la prime de fonctions et de résultats concernant le corps des secrétaires administratifs ;
- la réforme statutaire des assistants de service social et des conseillers techniques de service social.

II. UNE INADÉQUATION DURABLE ENTRE LA POPULATION CARCÉRALE ET LES CAPACITÉS DU PARC IMMOBILIER

Au 1^{er} novembre 2014, le nombre de personnes écrouées détenues en métropole et en outre-mer s'élevait à **66 530** contre 67 050 au 1^{er} novembre 2013, soit une légère diminution de 0,8 % sur l'année.

On distingue au sein de cette population :

- 17 115 prévenus (17 057 au 1^{er} novembre 2013),
- 2 172 femmes (2 571 au 1^{er} novembre 2013),
- 680 mineurs écroués (625 au 1^{er} novembre 2013).



Cette baisse ponctuelle, qui permet de revenir à l'effectif constaté en janvier 2013, ne doit pas masquer l'augmentation tendancielle du nombre de personnes détenues écrouées depuis 2000¹. Or, cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'elle accroît la surpopulation chronique des établissements pénitentiaires et éloigne la perspective d'une application du principe de l'encellulement individuel. Dans l'hypothèse même où la loi du 15 août 2014

¹Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2014, Direction de l'administration pénitentiaire. Sous-direction des personnes placées sous main de justice, Bureau d'études et de la prospective.

relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales conduirait à une stabilisation de la population carcérale, les prévisions du parc immobilier ne permettraient pas sa réalisation dans les dix prochaines années.

A. UNE INFLATION CARCÉRALE DIFFICILE À INVERSER

1. Un contexte d'inflation carcérale depuis 2000

Au 1^{er} novembre 2014, le nombre de personnes écrouées détenues est en légère baisse par rapport au 1^{er} novembre 2013. Ainsi, ce sont 520 personnes de moins qui sont détenues, soit une **légère baisse de 0,8%**.

Cette baisse ponctuelle s'inscrit dans un **contexte d'accroissement constant de la population carcérale**. Ainsi, depuis 2000, le nombre de personnes détenues a crû progressivement en raison, d'une part de l'augmentation du nombre de condamnations à de la prison ferme, et d'autre part de la suppression des grâces présidentielles collectives et, enfin, de **l'allongement des peines prononcées**.

Cet allongement peut s'expliquer par les entrées en vigueur de la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive et des infractions pénales et de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive¹. Abrogées par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, les anciennes dispositions des articles 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal imposaient aux juges, qui pouvaient y déroger par motivation spéciale, de prononcer pour certains crimes ou délits commis en état de récidive légale, une peine dont le *quantum* ne pouvait être inférieur à un seuil minimal. Il existe une corrélation statistique entre ces entrées en vigueur et l'augmentation (+ 20 % entre 2009 et 2014) du **recours à l'incarcération pour des condamnés à des courtes et moyennes peines de moins de trois ans alors que les autres effectifs diminuaient ou se stabilisaient**.

L'évolution des indicateurs de durée moyenne passée sous écrou ou en détention confirme cette analyse. **La durée moyenne en détention augmente régulièrement depuis 2007 (+ 33 % en 2013 par rapport à 2007)**. La durée moyenne de détention provisoire est stable depuis 2000, oscillant entre 3,8 et 4,3 mois.

¹ Florence de Bruyn, Annie Kensey, « Durées de détention plus longues, personnes détenues en plus grand nombre (2007-2013), Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, septembre 2014, n°40, DAP/PMJ5

Évolution de l'indicateur des durées moyennes¹ des condamnés et des prévenus (en mois)

Champ : France entière

Année	Durée moyenne sous écrou (1)			Durée moyenne en détention			Durée moyenne de détention provisoire (2)		
	Placements sous écrou	Population moyenne des écroués (3)	Indicateur de durée moyenne sous écrou en mois	Placements en détention	Population moyenne des détenus	Indicateur de durée moyenne de détention en mois	Placements en prévention	Population moyenne des prévenus	Indicateur de durée moyenne de détention provisoire en mois
2006	86 594	59 963	8,3	81 416	58 373	8,6	56 766	19 108	4,0
2007	90 270	62 203	8,3	83 015	59 739	8,6	54 936	17 804	3,9
2008	89 054	65 091	8,8	79 680	61 664	9,3	52 115	16 365	3,8
2009	84 354	66 134	9,4	72 753	61 615	10,2	48 061	15 956	4,0
2010	82 725	66 532	9,7	69 206	60 761	10,5	47 405	15 549	3,9
2011	88 058	70 378	9,6	72 135	62 666	10,4	47 315	15 990	4,1
2012	90 982	75 289	9,9	72 761	65 680	10,8	46 676	16 367	4,2
2013	89 290	77 341	10,4	69 819	66 824	11,5	46 998	16 538	4,2

(1) Durée moyenne sous écrou, en mois : (population moyenne / entrées) x 12

(2) Durée moyenne de détention provisoire, en mois : (population moyenne de prévenus / entrées de prévenus) x 12

(3) Population moyenne : (population au 1er janvier de l'année n + population au 1er janvier de l'année n + 1) / 2

Source : Statistique trimestrielle des personnes écrouées (DAP/PMJ5)

Le Fichier National de Détenus (FND) permet la présentation de statistiques trimestrielles sur la population écrouée par établissement. Néanmoins, si le fichier produit des données de mouvements (placements et levées d'écrous), il ne permet pas un suivi statistique des flux de données individuelles. En raison de l'absence d'historisation de ces données et donc de comptabilisation des dates de passage de l'état de prévenu à celui de condamné, il est impossible de calculer les durées de détention effectivement exécutées des condamnés détenus.

On peut à ce titre saluer une récente étude² de l'administration pénitentiaire qui a permis une exploitation statistique croisée de ce fichier. Ainsi, il est possible de déterminer que 77 % des libérations de l'année 2013 interviennent après une détention de moins d'un an et que **la durée moyenne de détention des personnes libérées en 2013 est de 10 mois**. Néanmoins, cette analyse supplémentaire, réalisée ponctuellement, se fonde sur des données agrégées de cohortes libérées dans l'année et non de données individuelles. Cette situation appelle un effort de l'administration sur le traitement de ses systèmes d'information.

¹ Cet indicateur se calcule à partir de la formule suivante, qui repose sur une hypothèse de stationnarité (rythmes de sorties identiques pour l'ensemble des cohortes d'écroués et nombre constant d'entrées) : $d = P$ (effectif moyen) / E (entrées).

² Florence de Bruyn, Annie Kensey, « Durées de détention plus longues, personnes détenues en plus grand nombre (2007-2013), Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, septembre 2014, n°40, DAP/PMJ5

Les statistiques précaires de l'exécution des décisions de justice en matière pénale

Depuis la mission d'information sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée (*Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Opérationnel Pour le Pénal et les Enfants*) présidée par M. Jean-Luc Warsmann en 2011, plus de trois années ont passé. Pourtant, la disponibilité des statistiques sur l'exécution des décisions de justice est toujours aussi précaire. Projet lancé en 2001, l'application Cassiopée avait vocation à remplacer l'ensemble des applications informatiques utilisées par les juridictions pénales. Néanmoins, sa mise en application sur l'ensemble du territoire a été régulièrement retardée. Alors que le déploiement devait se finir en octobre 2007, l'application était en cours d'installation dans les juridictions franciliennes fin 2012.

Le croisement de ses données avec APPI, le fichier « Application des peines, probation et insertion » devait permettre de produire des statistiques locales et nationales en matière d'exécution et d'application des peines. En juillet 2012, l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) constatait l'absence d'outil permettant une évaluation fiable du taux d'exécution des peines et le recours à un retraitement manuel des données. Si les taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme ont pu être produits en 2011 et 2012 grâce à une version expérimentale du système d'information décisionnel (SID)¹, votre rapporteur regrette que ces données n'aient pas fait l'objet du retraitement nécessaire pour 2013 et espère la reprise de cette production pour 2014. Le besoin d'information parlementaire et citoyenne dans ce domaine exige une fiabilité des données statistiques sur la durée.

2. Une stabilisation récente de la population carcérale : vers une inversion de la tendance ?

Toutefois, les données les plus récentes indiquent une **stabilisation du nombre de peines d'emprisonnement ferme prononcées par les juridictions**. Ainsi, pendant l'année 2013, l'ensemble des juridictions a prononcé 129 209 peines exécutoires d'emprisonnement ferme (contre 129 300 en 2012 et 123 700 en 2011), soit une diminution de - 0,07 %. À noter qu'il n'existe pas de données pour 2013 concernant le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme.

La baisse du nombre de personnes écrouées détenues au 1^{er} novembre 2014 peut s'expliquer partiellement par un **recours de plus en plus important aux aménagements de peines**, consacrés par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Ainsi, le nombre de condamnés en placement sous surveillance électronique a augmenté de 2,3 % sur un an.

Aussi, s'il est évidemment prématuré d'attribuer la baisse de la population carcérale à l'adoption de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, il est néanmoins pertinent de constater que cette baisse intervient dans un contexte récent de ralentissement de l'augmentation de la population carcérale.

¹ Joël Creusat, « Les délais de la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme », *Infostat, bulletin d'information statistique*, numéro 124, novembre 2013.

Depuis 2012, le taux de croissance annuel du nombre de détenus a fortement diminué : + 4 % au 1^{er} octobre 2012, 0,9% au 1^{er} octobre 2013, - 0,9 % au 1^{er} aout 2014 et enfin - 1,2 % au 1^{er} octobre 2014. Ces données laissent entrevoir la possibilité d'une **stabilisation de la population carcérale**.

	Nombre de personnes détenues hébergées	Évolution par rapport à l'année précédente
1 ^{er} octobre 2012	66 704	+ 4 %
1 ^{er} novembre 2012	67 225	+ 3,9 %
1 ^{er} décembre 2012	67 674	+ 3,7 %
1 ^{er} janvier 2013	66 572	+ 2,8 %
1 ^{er} février 2013	66 746	+ 1,6 %
1 ^{er} mars 2013	66 995	+ 0,8 %
1 ^{er} avril 2013	67 493	+ 0,5 %
1 ^{er} mai 2013	67 839	+ 1,1 %
1 ^{er} juin 2013	67 977	+ 1,6 %
1 ^{er} juillet 2013	68 569	+ 1,8 %
1 ^{er} août 2013	67 683	+ 1,4 %
1 ^{er} septembre 2013	67 088	+ 1,5 %
1 ^{er} octobre 2013	67 310	+ 0,9 %
1 ^{er} novembre 2013	67 050	- 0,3 %
1 ^{er} décembre 2013	67 738	+ 0,1 %
1 ^{er} janvier 2014	67 075	+ 0,8 %
1 ^{er} février 2014	67 820	+ 1,6 %
1 ^{er} mars 2014	68 420	+ 2,1 %
1 ^{er} avril 2014	68 859	+ 2,0 %
1 ^{er} mai 2014	68 845	+ 1,5 %
1 ^{er} juin 2014	68 648	+ 1,0 %
1 ^{er} juillet 2014	68 295	- 0,4 %
1 ^{er} août 2014	67 070	- 0,9 %
1 ^{er} septembre 2014	66 354	- 1,1 %
1 ^{er} octobre 2014	66 494	- 1,2 %
1 ^{er} novembre 2014	66 530	- 0,8 %

Panorama des peines exécutées

Dans leur grande majorité, les peines d'emprisonnement exécutées sont de courte durée : au 1^{er} janvier 2014, 66% des personnes écrouées condamnées - 40501 personnes - exécutent une peine de moins de trois ans.

Comme les années précédentes, plus du quart des condamnations sous écrou au 1^{er} janvier 2014 ont été prononcées pour des faits de violences volontaires (28%, soit 17 020 personnes). Suivent les infractions à la législation sur les stupéfiants (14 %), les viols et agressions sexuelles (13 %), les vols qualifiés (10 %), les vols simples (9 %), les escroqueries (8 %), les homicides volontaires (6 %) et les homicides et blessures involontaires (5 %).

B. LA SURPOPULATION CHRONIQUE DES PRISONS

L'augmentation tendancielle du nombre de détenus hébergés depuis 2000 accroît la surpopulation des établissements pénitentiaires. Cette situation est de plus en plus préoccupante dans la perspective de l'application du principe de l'encellulement individuel.

1. Des taux élevés d'occupation des établissements pénitentiaires mais qui recouvrent de fortes disparités

Au 1^{er} novembre 2014, les établissements pénitentiaires disposaient de **57 860** places opérationnelles¹. Le taux d'occupation s'élevait à **115 personnes détenues pour 100 places**. À titre de comparaison, il s'élevait à 118,2 au 1^{er} août 2013 mais à 112,4% en 2011. **1 065 détenus** continuent de dormir sur un matelas posé à même le sol ; ils étaient 1 197 au 1^{er} juillet 2014.

Ce phénomène est particulièrement prégnant dans les **maisons d'arrêt** qui, à la différence des établissements pour peine² (centres de détention, maisons centrales, centres de semi-liberté), ne sont pas soumises à un *numerus clausus*. Au 1^{er} novembre 2014, le taux d'occupation moyen dans les maisons d'arrêt était de **132,5 personnes pour 100 places**. Lors de son audition par votre rapporteur, Madame Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation des libertés a regretté que « *les maisons d'arrêt, à la différence des établissements pour peine, mais aussi des maisons de retraite ou des hôpitaux, soient les seuls lieux où il y a encore de la place même quand il n'y en a plus* ». Aussi, propose-t-elle l'interdiction immédiate des matelas au sol par voie réglementaire ou législative.

Les maisons d'arrêt reçoivent en principe les personnes prévenues³, placées en détention provisoire ainsi que celles dont la peine ou le reliquat de peine n'excèdent pas deux ans. Or, la surpopulation des maisons d'arrêt s'aggrave par le maintien en leur sein de personnes condamnées à plus de deux ans

¹ La capacité opérationnelle correspond au nombre de places, de lits effectivement disponibles indépendamment de la qualité individuelle ou collective de la cellule.

² Au 1^{er} novembre 2014, le taux d'occupation des établissements pour peine est de 90,6 places pour 100 personnes.

³ Les prévenus sont des détenus en attente d'un jugement ou dont la condamnation n'est pas définitive.

d'emprisonnement, contrairement à ce que prévoit la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Au 1^{er} juillet 2014, environ **22% des 29 279 personnes condamnées** détenues en maison d'arrêt ou en quartier d'arrêt – soit 6 335 personnes – purgeaient une peine supérieure à 2 ans d'emprisonnement.

Les taux d'occupation ne doivent cependant pas masquer **d'importantes disparités géographiques**. Ainsi, parmi les établissements pour peine, au 1^{er} novembre 2014, on peut constater quelques différences entre les quartiers du centre de détention de Lannemezan (40 %) et celui de Béziers (100 %), ou entre le quartier maison centrale d'Alençon-Condé-sur-Sarthe (41,7 %) et la maison centrale d'Ensisheim (96,5 %).

Aussi, on relève d'importants écarts dans les maisons d'arrêts entre celle de Guéret (64,9 %) ou d'Aurillac (54,2 %), comparativement à la maison d'arrêt de Nîmes (201,6 %) ou de la Roche-sur-Yon (230,8 %).

La surpopulation carcérale touche particulièrement l'Outre-mer avec une moyenne de taux d'occupation de 128,4% dans les maisons d'arrêt et de 110,5% dans les établissements pour peine. Les centres de détention de Ducos (Martinique) et de Faa'a Nuutania (Polynésie française) affichent respectivement des taux d'occupation de 124,9 % et de 218,8 % alors que le quartier de la maison d'arrêt de Faa'a Nuutania présente une sur-occupation de 281,5 %.

Au total, au 1^{er} novembre 2014, 129 établissements ou quartiers présentaient une densité inférieure à 100%, soit six établissements de plus qu'au 1^{er} novembre 2013. Aussi, 33 établissements présentaient un taux d'occupation supérieur à 150%, contre 40 il y a un an.

Au-delà de l'indicateur du taux d'occupation qui présente de nombreuses limites¹, M. Pierre-Victor Tournier, directeur de recherches au CNRS, mesure le nombre de « *détenus en surnombre* »² : selon ses calculs, ils étaient **12 164 au 1^{er} octobre 2014**. En effet, il recense 3 724 places opérationnelles inoccupées, soit 6,3 % du parc existant³. Plusieurs raisons expliquent cette vacance. En premier lieu, il existe nécessairement une période de latence à la suite de la mise en service d'un établissement pénitentiaire, à l'instar de l'établissement d'Orléans Saran. D'autre part, des raisons de sécurité justifient parfois une sous-occupation : c'est le cas du centre pénitentiaire d'Alençon-Condé-sur-Sarthe. Enfin, la répartition géographique du parc immobilier n'apparaît pas toujours optimale au regard des besoins du territoire.

¹ Le taux d'occupation sous-estime le phénomène de surpopulation carcérale en raison du calcul du nombre de places opérationnelles à partir de leur surface et non à partir du nombre de cellules. Ainsi, une cellule « individuelle » de 11 m² sera au moins comptabilisée pour deux places opérationnelles.

² Cet indice créé en 2008 est calculé selon la formule suivante : détenus en surnombre = surpopulation apparente + nombre de places libres, soit le nombre de détenus / (nombre de places opérationnelles – nombre de places libres).

³ Audition de M. Pierre-Victor Tournier, directeur de recherches au CNRS, par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 13 novembre

2. Une augmentation des places insuffisante pour endiguer le phénomène

Face à la pression carcérale, les gouvernements successifs ont souhaité augmenté les capacités de détention. La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 avait prévu la **construction de 13 200 nouvelles places de prison**, accompagnées de la fermeture de 2 485 places, soit un solde net de 10 800 places. Révisé en 2012 par la garde des sceaux, il prévoit désormais l'ouverture de 11 629 places et la fermeture de 2 086 places, soit un solde net de 9 543 places.

Les créations de places du programme « 13 200 révisé »

- **300 places destinées aux mineurs dans 6 établissements pénitentiaires pour mineurs** (achèvement des travaux et mise en service depuis 2008-2009)
- **10 525 places** (dont 9 682 livrées) dans de nouveaux **établissements pénitentiaires pour majeurs** :
 - Devraient être ouverts au 2015 : la maison centrale de Vendin-le-Vieil (238 places en mars), l'extension de la maison d'arrêt de Majicavo (161 places au deuxième semestre) ;
 - Le centre pénitentiaire de Draguignan (504 places) devrait ouvrir au troisième trimestre de 2017.
- **744 places dédiées à la réinsertion** dans des « quartiers nouveaux concepts¹ », des quartiers de semi-liberté, des quartiers de courtes peines et des quartiers pour peines aménagées. Les 180 places encore en construction seront mises en service au 1^{er} semestre de 2017.

Ce programme s'est doublé **d'opérations de rénovation dans quatre grands établissements pénitentiaires vétustes**, à savoir la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, le centre pénitentiaire de Marseille-les-Beaumettes, la maison d'arrêt de Paris-la Santé et le centre de détention de Nantes. Ce programme de réhabilitation consiste à remettre aux normes les bâtiments et les installations tout en intégrant les exigences d'encellulement individuel.

Le centre pénitentiaire de Fresnes, construit en 1898, ne fait pas l'objet d'un projet global de réhabilitation et de restructuration. Des travaux d'urgence et de gros entretien sont régulièrement entrepris depuis 2002. Lors de sa visite au centre pénitentiaire de Fresnes, votre rapporteur a pu constater le bon état général de l'établissement qui masque pourtant la vétusté des locaux, illustrée par les défaillances régulières du système d'adduction en eau potable, l'exiguïté des cellules et des locaux du personnel ou encore la difficulté de contrôler la présence de rongeurs dans l'établissement.

¹ Les quartiers nouveaux concept sont des structures combinant des places de semi-liberté, des places de courtes peines et des places aménagées.

Les créations de places induites par le programme de rénovation

- **134 places** supplémentaires ont été créées au centre de détention de **Nantes**.
- D'ici 2018, **369 places nettes supplémentaires** seront ouvertes à **Fleury-Mérogis**.
- Le **projet de réhabilitation** du centre pénitentiaire de Marseille (1 221 places en norme circulaire) a été **abandonné** et remplacé dans le **nouveau programme immobilier** par la création de 1 295 places sur le domaine de la maison d'arrêt d'Aix Luynes (735 places à Aix 2) et sur la zone du site dit « Martini » du centre pénitentiaire de Marseille (560 places à Beaumettes 2).

Le **nouveau programme immobilier**, porté par le budget triennal 2013-2015, prévoit la construction nette de 2 161 places (qui inclut les places créées par la rénovation de la Maison d'arrêt Paris-la-Santé). Ces nouveaux établissements devront répondre aux normes édictées par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 relatives à l'encellulement individuel et au développement d'espaces communs nécessaires à la mise en œuvre d'activités de réinsertion.

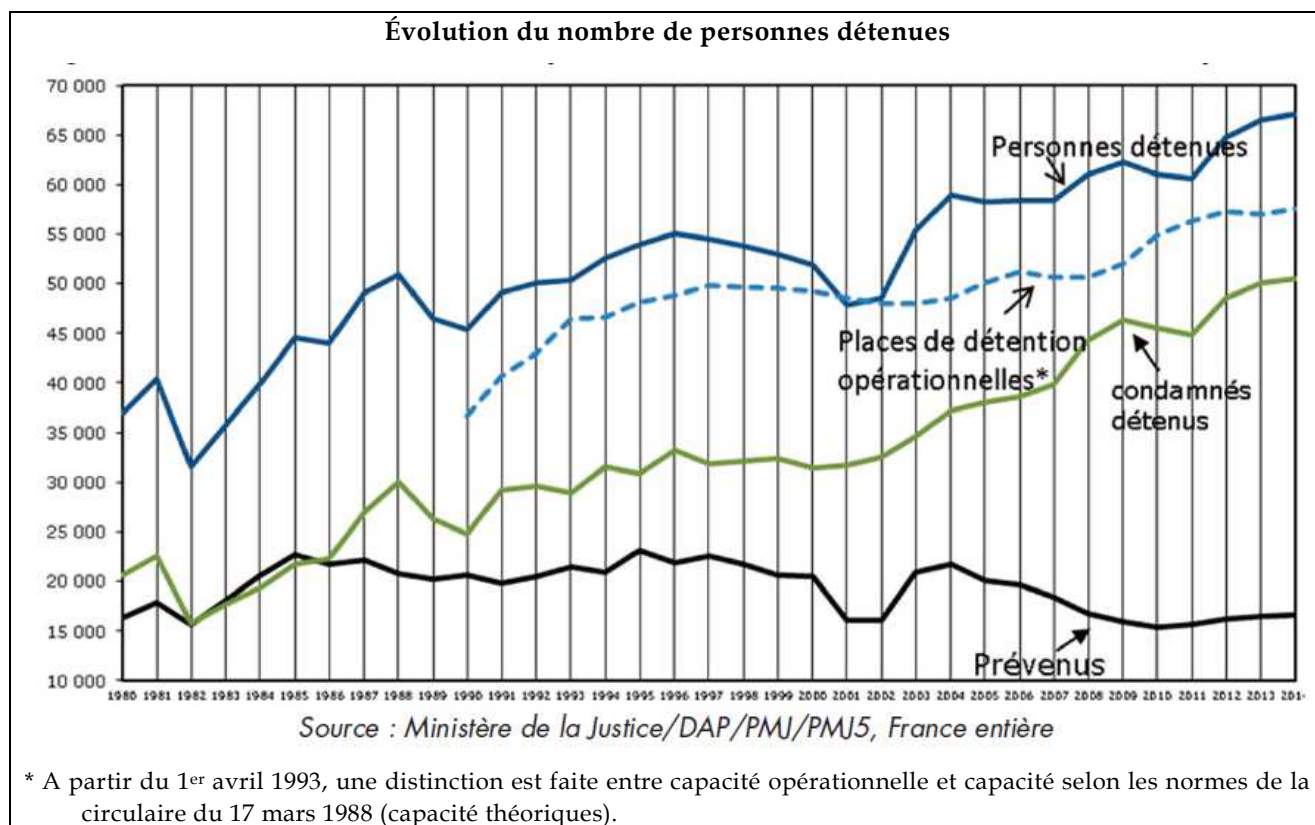
Les créations nettes de places du nouveau programme immobilier

- **768 places** ont été mises en service au centre pénitentiaire d'**Orléans-Saran**.
- D'ici fin 2015, 594 places seront livrées au **centre pénitentiaire de Beauvais**, soit **233 places nettes** après fermeture des maisons d'arrêts de Beauvais, Compiègne et du « Vieux Liancourt », ainsi que **319 places nettes au centre pénitentiaire de Valence**, après fermeture de la maison d'arrêt de Valence. 554 places seront également construites au **centre pénitentiaire de Riom** mais au regard des prévisions de fermetures, ce sont 702 places nettes qui seront supprimées. Au 1^{er} semestre 2015, seront également mises en services les **160 nouvelles places** permises par la seconde extension du **centre pénitentiaire de Ducos**.
- D'ici 2017, **735 places** seront mises en services à **Aix 2**, **410 places au centre de détention de Papéari** et 520 places (soit **117 créations nettes** après fermetures des maisons d'arrêt de Colmar et Mulhouse) au **centre pénitentiaire de Lutterbach**.
- D'ici 2019, **325 places nettes supplémentaires** devraient être mises en service à la **Maison d'arrêt Paris-la-Santé**.

Par ailleurs, votre rapporteur regrette que les personnels pénitentiaires soient si peu associés à la conception et à l'organisation des établissements pénitentiaires, mais aussi à leur fermeture.

Alertés par le syndicat FO Pénitentiaire sur la fermeture, pourtant contestée, de la maison d'arrêt de Lure, établissement fonctionnel de petite taille, **votre rapporteur souhaite qu'avant chaque fermeture d'établissement pénitentiaire, les rapporteurs du budget « administration pénitentiaire » reçoivent une note** rappelant les caractéristiques de l'établissement, les points de vue des différents corps de personnels y exerçant ainsi qu'une expertise indépendante des différents scénarios envisageables.

Les différents programmes de construction ont permis une augmentation depuis 2001 du nombre de places en détention, qui devrait se poursuivre jusqu'en 2019. Néanmoins, **cette augmentation est moins rapide que celle du nombre de personnes détenues, engendrant une surdensité.**



C. LA DÉGRADATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION

La surpopulation carcérale, en raison de la promiscuité qu'elle induit, ne permet pas à l'administration pénitentiaire d'assurer correctement ses missions.

1. La violence en détention

En premier lieu, le service public pénitentiaire a pour mission spécifique d'assurer la sécurité et la prise en charge de personnes contraintes, dont une part significative est écrouée pour des faits de violence.

La violence en détention peut prendre plusieurs formes : physiques, verbales ou psychologiques. La manifestation la plus évidente du climat de violence qui existe en prison se cristallise dans le nombre des agressions, qu'elles soient commises contre les surveillants ou entre détenus.

En 2013, à partir des comptes rendus d'incidents transmis par les directions interrégionales de l'administration pénitentiaire, on relève

4 192 agressions physiques et 15 880 agressions verbales à l'encontre de 20 481 personnels – soit un niveau légèrement en baisse par rapport à l'année précédente (4 409 agressions physiques et 16 878 agressions verbales à l'encontre de 21 532 personnels). Pour autant, davantage d'agents (+ 34) ont été victimes d'une agression engendrant au moins 1 jour d'interruption temporaire de travail (ITT), soit 145 agents en 2013.

Votre rapporteur accorde également une importance particulière à la question des **violences commises entre codétenus**, pour lesquelles il demande depuis plusieurs années la création d'un indicateur¹. En 2013, 8 560 agressions entre codétenus ont été recensées, contre 8 861 en 2012. En effet, ces incidents témoignent que, contrairement à sa vocation, la prison reste un lieu encore trop souvent régi par le jeu brutal des rapports de force.

Nature des agressions commises entre personnes détenues

	Homicides	Agressions sexuelles	Prise d'otage / Séquestration	Actes de torture ou de barbarie	Violences avec arme ou objet	Humiliation	Coups isolés	Rixes	Racket	Total
2010	4	41		15	291	81	3 793	3 511	89	7 825
2011	3	62		22	337	104	4 493	3 245	99	8 365
2012	2	66	5	17	424	144	4 463	3 670	70	8 861
2013	1	59	4	15	448	121	3 982	3 840	90	8 560

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Face à ces comportements, la directrice de l'administration pénitentiaire a initié au premier semestre 2014, un plan national de lutte contre les violences en milieu carcéral. À partir d'un échantillonnage des incidents recensés en 2013 et 2014, une liste a été établie des éléments déclencheurs des passages à l'acte de violence. Par ailleurs, une cellule de retour d'expérience a été créée afin d'étudier certains évènements identifiés pour permettre l'élaboration de préconisations.

À la violence contre les autres, s'ajoute la violence contre soi-même. Au cours de l'année 2013, le nombre de suicides en détention a continué de baisser (9 suicides de moins par rapport à 2012). De même, alors que l'on comptait 2 048 actes suicidaires (suicides et tentatives de suicide) en 2011 et 1 777 en 2012, on en dénombre 1 488 en 2013, soit une variation de - 27 % entre 2011 et 2014.

	Suicides en détention	Population moyenne écrouée hébergée	Taux de mortalité par suicide en détention
2010	121	67 317	18
2011	123	71 755	17,1
2012	106	66 661	15,9
2013	97	67 422	14,4

Source : réponses au questionnaire budgétaire

¹ Voir supra, page 10.

Le plan d'action national contre le suicide carcéral, mis en place depuis 2009, fait l'objet d'un suivi régulier par un groupe de pilotage national, coprésidé par la directrice de l'administration pénitentiaire et le professeur Terra, expert international de la question de la prévention du suicide.

Lors de son audition par votre rapporteur, Adeline Hazan, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, a rappelé que les instructions données de réveiller régulièrement pendant la nuit les détenus jugés fragiles, sont encore appliquées. Partageant son constat, votre rapporteur estime que cette mesure apparait largement contre-productive, fragilisant d'autant plus les personnes.

2. La surpopulation induit des conditions de détention contraires au respect de la dignité de la personne humaine

La surpopulation carcérale détériore les conditions de détention pour les détenus, notamment par la concurrence engendrée pour accéder à un travail, une formation ou même aux unités de vie familiale.

Elle engendre aussi des situations de promiscuité qui peuvent présenter d'importantes carences en termes d'hygiène et de salubrité. Suivant la jurisprudence constante du Conseil d'État, le tribunal administratif d'Orléans, par une décision du 6 juin 2014, a ainsi condamné l'État à indemniser un détenu ayant été confiné 262 jours avec deux autres détenus dans une cellule de 9 mètres carrés. Ce traitement est en effet contraire à l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui dispose que « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains dégradants ». Depuis 2009,¹ la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) constate la violation de l'article 3 lorsque tout « espace de vie individuel » est inférieur à 3 m² par détenu.

Dans un arrêt Canali contre France du 25 avril 2013, la CEDH a condamné la France pour violation de l'article 3, eu égard aux conditions de vie au sein de la cellule, caractérisée notamment par des « manquements aux règles d'hygiène », cumulés à l'éventuelle possibilité (très limitée en l'espèce) de « passer du temps à l'extérieur de la cellule² ». Ainsi, c'est bien la promiscuité, et non pas directement la surpopulation carcérale, qui a justifié la condamnation de la France. Celle-ci devrait néanmoins alerter le Ministère de la justice dans la perspective où elle pourrait être suivie d'un « arrêt pilote³ ». En effet, l'Italie, après une première condamnation en juillet 2009⁴ en raison des conditions de détention résultant de la

¹ CEDH, 2^e section, 16 juillet 2009, *Sulejmanovic c/ Italie*, requête n°22635/03.

² Cour européenne des droits de l'homme, 5^e section, 25 avril 2013, *Canali contre France*, requête n° 40119/09.

³ La Cour européenne des droits de l'homme peut procéder par arrêt pilote pour traiter plusieurs affaires liés à un même problème dans un même pays, afin d'éviter les contentieux répétitifs.

⁴ Cour européenne des droits de l'homme, 2^e section, 16 juillet 2009, *Sulekmanovic c/ Italie*, requête n°22635/03.

surpopulation carcérale, a été visée en janvier 2013¹ par un arrêt pilote ordonnant aux autorités italiennes la mise en place dans le délai d'un an d'un système permettant de faire cesser les mauvais traitements résultant de la saturation du parc pénitentiaire.

Dans ce contexte, il est intéressant de remarquer les motivations d'un arrêt récent, du 18 juin 2014 de la chambre de l'application des peines (CHAP) de la cour d'appel de Montpellier², qui semblent être influencées par la jurisprudence de la CEDH. Cette décision fait droit à une demande d'aménagement de peine d'un détenu condamné, justifiée au regard des conditions légales d'octroi d'un aménagement de peine. Néanmoins, cette argumentation légale est doublée d'une motivation qui est fondée sur l'état de surpeuplement carcéral, susceptible d'engendrer des conditions de détention contraires à l'article 3 de la convention européenne, par ailleurs visé dans l'arrêt. Bien que s'éloignant de la jurisprudence de la Cour de cassation³, il est possible que cette jurisprudence anticipe une éventuelle condamnation de la France pour violation de l'article 3 en raison d'un surpeuplement carcéral dans d'autres affaires en instance.

¹ Cour européenne des droits de l'homme, 2^e section, 8 janvier 2013, *Torreggiani et autres contre Italie*, requête n°43517/09.

² Cour d'appel de Montpellier, CHAP, 18 juin 2014, n°14/00566, cité par la revue *AJ Pénal* d'octobre 2014.

³ Actuellement, la Cour de cassation ne considère pas que l'existence de conditions de détention inhumaines ou dégradantes puisse justifier la remise en liberté d'un prévenu. Dans un arrêt du 29 février 2012, elle a considéré qu'en l'absence « d'éléments propres à la personne concernée, suffisamment graves pour mettre en danger sa santé physique ou mentale », il convient d'examiner les demandes de mise en liberté motivées par le caractère « inhumain ou dégradant » des conditions de détention au regard des seules dispositions du Code de procédure pénale sur la détention provisoire (articles 137-3, 143-1 et suivants). Elle s'oppose ainsi à toute remise en liberté sauf si l'état de santé du prévenu est « incompatible » avec les conditions de détention, jurisprudence qui anticipait le nouvel article 147-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction du 15 août 2014.

Les droits français et européen face à la surpopulation carcérale

En droit français, c'est le juge administratif, juge de droit commun des décisions administratives prises par l'administration pénitentiaire¹, qui intervient en cas d'atteinte grave et manifestement illégale portée aux libertés fondamentales.

À partir des années 1980, puis particulièrement avec la décision *Marie* du 4 février 1995², le Conseil d'État a élargi le droit au recours en réduisant le champ des « mesures d'ordre intérieur », considérées insusceptibles de recours. **Ainsi, il a récemment décidé que les sanctions disciplinaires prises à l'encontre des détenus, y compris les sanctions d'avertissement, étaient susceptibles de recours**³.

Le juge administratif a également renforcé l'intensité de son contrôle, notamment sur les décisions individuelles imposées au détenu. À l'exception de la matière disciplinaire, le juge administratif exerce un plein contrôle de nécessité et de proportionnalité sur ces décisions. Ainsi, **dans une décision du 16 octobre 2013**⁴, le juge administratif a rappelé que la personne détenue a le droit de poursuivre « *la pratique du culte dont elle se revendique* », sous la seule réserve des « *exigences de sécurité et de bon ordre de l'établissement* ». Dès lors, **l'administration ne peut refuser de délivrer un agrément en qualité d'aumônier au seul motif de « l'insuffisance du nombre de détenus »**.

Enfin, le juge administratif a permis un assouplissement des conditions d'engagement de la responsabilité de l'administration pénitentiaire, notamment par le passage de l'existence d'une faute lourde à celle d'une faute simple. **Dans une décision du 6 décembre 2013**⁵, le Conseil d'État, après avoir rappelé que « *tout prisonnier a droit à être détenu dans des conditions conformes à la dignité humaine* », a déterminé que le caractère attentatoire s'apprécie **au regard de la « situation d'entière dépendance des détenus »** ; cette vulnérabilité dépendant « *de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap et de leur personnalité* ». Par cette même décision, le juge administratif ouvre la possibilité à une personne détenue d'utiliser la procédure du référé provision pour accélérer une indemnisation, « *pas sérieusement contestable* », au titre du préjudice subi par des conditions de détention contraires à la dignité humaine.

Par ailleurs, il convient de noter que le **décret n°2014-1278 du 23 octobre 2014** relatif aux exceptions à l'application du délai de deux mois de naissance des décisions implicites d'acceptation sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, **a exclu la totalité des demandes individuelles formées par les détenus de l'application du principe « le silence vaut acceptation »**, telles que les demandes d'affectation, d'encellulement individuel, de transfert, de parloir, de participation aux activités ou de formation.

¹ Tribunal des conflits, 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane*.

² Dans la décision du 17 février 1995, « *Marie* » (n°97754), le Conseil d'État décide que doit être pris en compte la nature et la gravité d'une décision, en particulier les conséquences de celle-ci pour l'intéressé, afin de déterminer si celle-ci peut faire l'objet d'un recours.

³ Conseil d'État, 21 mai 2014, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Mme A*, requête n°359672.

⁴ Conseil d'État, 16 octobre 2013, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M.E.J. et l'association culturelle « Les témoins de Jéhovah de France »*, requête n°351115.

⁵ Conseil d'État, 6 décembre 2013, *M. B*, requête n°363290.

III. LE PRINCIPE DE L'ENCELLEMENT INDIVIDUEL : UN OBJECTIF ENCORE HORS DE PORTÉE

A. UN OBJECTIF SANS CESSER REPOUSSÉ

Actuellement, la capacité opérationnelle¹, qui correspond au nombre de places effectivement disponibles, d'un établissement est supérieure au nombre de cellules en raison de la présence de lits superposés doubles ou triples.

1. Une préparation insuffisante

Depuis la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales, le régime de l'encellulement individuel est inscrit dans notre procédure pénale. Considéré comme punitif, il était néanmoins réservé à l'époque aux prévenus et aux courtes peines. L'article 716 du code de procédure pénale du 2 mars 1959 a repris ces principes tout en aménageant une dérogation en raison de « *leur encombrement temporaire*² », puis en instaurant par la suite un moratoire de cinq ans³.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a réaffirmé le principe d'une détention (y compris provisoire) en cellule individuelle à laquelle il ne peut être dérogé que si les intéressés en font la demande, si leur personnalité le justifie ou si les nécessités d'organisation de leur autorisation de travail notamment, l'imposent⁴. Néanmoins, l'article 100 de cette loi instaurait un moratoire de cinq ans à l'encellulement individuel dans les maisons d'arrêts, qui s'est achevé au 25 novembre de cette année.

En dépit de ce délai de réflexion de cinq ans, il est prudent d'affirmer que l'application de ce principe n'a été que trop peu anticipée.

Si les efforts portés pour accroître le parc immobilier ont été réels, ils sont insuffisants pour permettre la réalisation du critère d'encellulement individuel. Selon l'administration pénitentiaire, une norme de construction de 90% de cellules

¹ Au contraire, la capacité théorique d'un établissement pénitentiaire se calcule selon les termes de la circulaire AP 88G05G du 17 mars 1988 qui fixe le barème suivant : jusqu'à 11m² (1 place), entre 11 m² et 14 m² (2 places), entre 14 et 19 m² (3 places), entre 19 et 24 m² (4 places), entre 24 et 29 m² (5 places) et plus de 29 m² (plus de 5 places).

² C'est la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière qui met en place ce moratoire.

³ L'article 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit que « dans la limite de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, il peut être dérogé au placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application. »

⁴ L'article 716 du code de procédure pénale prévoit que, pour les prévenus, ne peut être dérogé à ce principe que « si les intéressés en font la demande » ; « leur personnalité justifie, dans leur intérêt, qu'ils ne soient pas laissés seuls » ; « s'ils ont été autorisés à travailler ou à suivre une formation professionnelle ou scolaire et que les nécessités d'organisation l'imposent »

L'article 717-2 prévoit que, pour les condamnés, ne peut être dérogé à ce principe que « si les intéressés en font la demande ou si leur personnalité justifie que, dans leur intérêt, ils ne soient pas laissés seuls, ou en raison des nécessités d'organisation du travail ».

individuelles a été imposée dans le programme immobilier triennal 2013-2015. Néanmoins, cette information demandera un contrôle régulier, en premier lieu de votre rapporteur. En effet, un grand nombre de personnes entendues, notamment les organisations professionnelles du personnel du service public pénitentiaire et la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, a regretté que même dans les cellules individuelles des établissements récemment livrés, des lits superposés soient déjà installés « *par anticipation* » du surpeuplement de l'établissement.

Par ailleurs, votre rapporteur s'étonne que le gouvernement fonde uniquement la pleine application du principe d'encellulement individuel sur les potentiels effets de la loi du 15 août 2014 sur la réduction de la population pénale.

Le tableau suivant projette pour les cinq prochaines années l'accroissement théorique du parc immobilier. Dans l'hypothèse où le nombre de détenus en absolu se stabiliserait, il subsisterait néanmoins une surpopulation carcérale, et par conséquent mettrait à mal l'hypothèse d'un encellulement individuel appliqué dans cinq ans, *a fortiori* dans trois ans¹.

	Trajectoire théorique de l'accroissement du parc immobilier		Densité théorique d'occupation (hypothèse de stabilisation à 66 494 détenus hébergés)
	Création nette de places	Capacité opérationnelle	
2014	+ 470	58 974	112, 75
2015	+ 1808	60 782	109, 39
2016	+ 214	60 996	109, 01
2017	+ 859	61 855	107, 49
2018	+ 539	62 394	106, 57
2019	+ 808	63 202	105, 20

Selon l'administration pénitentiaire, au 28 octobre 2014, 26 341 détenus (sur 67 806) sont seuls en cellule, soit 38,85 % de la population carcérale. Ainsi, plus de 40 000 détenus sont en mesure aujourd'hui de demander à bénéficier de l'encellulement individuel².

¹ L'amendement n°II-173 (rectifié) présenté par le Gouvernement, retiré depuis, prévoyait une prolongation du moratoire jusqu'au 31 décembre 2017.

² Le second alinéa de l'article 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit que « la personne condamnée ou, sous réserve de l'accord du magistrat chargé de l'information, la personne prévenue peut demander son transfert dans la maison d'arrêt la plus proche permettant un placement en cellule individuelle. » Ainsi l'application du principe de l'encellulement individuel s'apprécie au regard du parc de l'ensemble des maisons d'arrêt.

Dans les établissements de peine où le *numerus clausus* est de fait, il n'existe pas de surpopulation carcérale et l'encellulement individuel y est majoritairement la règle, malgré quelques exceptions notamment dans les centres de semi-liberté.

Sous cette réserve, Pierre-Victor Tournier estime que 21 773 condamnés, hébergés dans un établissement pour peine, devraient bénéficier actuellement d'un encellulement individuel¹. En conséquence, il en déduit que 4 568 détenus hébergés en maison d'arrêt (sur un total de 44 721 personnes hébergées en maisons d'arrêt) dorment dans des cellules individuelles. Ainsi, seuls 10 % des détenus en maisons d'arrêt bénéficient d'un encellulement individuel. Pour rappel, on compte 17 090 prévenus dans les maisons d'arrêt.

Au 1^{er} novembre 2014, on comptait 47 274 condamnés ne bénéficiant pas d'un aménagement de peine : si l'ensemble des condamnés étaient hébergés uniquement dans des établissements pour peine, l'encellulement individuel ne serait plus applicable dans ces établissements. Selon Charles Giusti, directeur-adjoint de l'administration pénitentiaire, le taux d'encellulement individuel en établissements pour peines est de 88 %² au 1^{er} novembre 2014.

2. Un principe qui doit rester un objectif tout en s'intégrant dans l'organisation générale de la détention

Votre rapporteur est particulièrement attaché au principe de l'encellulement individuel, qu'il a défendu lors de l'examen du projet de loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dont il avait été rapporteur pour votre commission des lois. Néanmoins, le législateur n'a jamais entendu en faire un principe à caractère absolu.

a) Si l'encellulement individuel doit être la règle, il ne doit pas être un dogme

Votre rapporteur fait siens les mots de l'ancien Contrôleur général des lieux de privation de libertés qui, dans un avis du 24 mars 2014 relatif à l'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires, rappelait que celui-ci vise à « offrir à chaque personne incarcérée un espace où elle se trouve protégée d'autrui et où elle peut donc ainsi préserver son intimité et se soustraire aux violences et aux menaces des rapports sociaux en prison » et à « concourir au caractère effectif des droits fondamentaux ».

Lors des auditions qu'il a menées et des visites qu'il a effectuées, votre rapporteur a pu constater que l'encellulement individuel semble attendu autant

¹ Audition de M. Pierre-Victor Tournier, directeur de recherches au CNRS, par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2014.

Le compte-rendu de l'audition est disponible à cette adresse :

http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2388.asp#P412_92586.

² Audition de M. Charles Giusti, directeur-adjoint de l'administration pénitentiaire, par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2014.

Le compte-rendu de l'audition est disponible à cette adresse :

http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2388.asp#P472_127292.

par les détenus que par les personnels du service public pénitentiaire, selon lesquels il permettrait d'apaiser le climat en détention. Selon le premier secrétaire du syndicat national des directeurs pénitentiaires (SNDP), « *la moitié des problèmes dans les maisons d'arrêts sont dus à l'encellulement collectif*¹ ». Par ailleurs, selon un sondage BVA de 2006 réalisé pour les états généraux de la condition pénitentiaire², 84 % des détenus et 82 % des condamnés citent l'encellulement individuel parmi une de leurs attentes pour l'amélioration des conditions de détention.

Face à ce constat, votre rapporteur souhaite que l'administration pénitentiaire poursuive ses efforts dans le développement de l'aménagement de cellules individuelles pour offrir cette possibilité à tous les détenus qui le souhaitent. Il relève également qu'il existe des détenus, en particulier des prévenus fragiles ou âgés, qui souhaitent partager leur cellule.

Le principe de l'encellulement individuel ne doit pas occulter les autres dimensions de la politique carcérale et obliger à des solutions radicales. Ainsi, votre rapporteur reste défavorable à l'application du principe du *numerus clausus* aux maisons d'arrêt, auquel la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté s'est déclarée favorable lors de son audition.

En effet, le *numerus clausus* de fait des établissements de peine, qui n'accueillent plus de personnes supplémentaires lorsqu'il n'y a plus de places disponibles, n'est permis que par le maintien en détention dans des maisons d'arrêt de personnes condamnées à des peines d'emprisonnement supérieure à deux ans. Dès lors, un *numerus clausus* dans l'absolu oblige à une concertation entre direction des services pénitentiaires, parquet et juges de l'application des peines. En pratique, cela implique que lorsque le nombre de détenus dans un établissement se rapproche d'une limite fixée au préalable, le parquet et les juges de l'application des peines sont invités à recourir davantage au contrôle judiciaire, favoriser les alternatives aux poursuites ou les aménagements de peine.

Or, pour votre rapporteur, ces pratiques sont contraires au principe d'égalité mais aussi au principe d'individualisation de la peine puisqu'il y aurait explicitement une politique pénale différente selon les tensions qui pèsent sur les territoires et l'éventuelle surpopulation des établissements.

b) Il s'articule avec une réflexion sur l'organisation de la détention

L'encellulement individuel ne doit en effet pas empêcher une réflexion sur l'ensemble des conditions de détention. Lors de son audition par l'Assemblée nationale, M. Pierre-Victor Tournier a rappelé que « *la question de l'encellulement individuel ne peut pas être pensée indépendamment de l'organisation de la détention* ». Votre rapporteur rejoint M. Tournier sur ce point.

¹ Caroline Fleuriot, « *L'interminable moratoire sur l'encellulement individuel* », Dalloz actualité du 21 octobre 2014.

² Plusieurs organisations (dont la CGT, le CNB, la FNUJA, la LDH, l'OIP) ont organisé en 2006 les états généraux de la condition pénitentiaire avec notamment une consultation importante des actes du monde pénitentiaire et judiciaire.

Selon les règles pénitentiaires européennes, « 25.1 : Le régime prévu pour tous les détenus doit offrir un programme d'activités équilibré. 25.2 : Ce régime 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. 25.3 : Ce régime doit aussi pourvoir aux besoins sociaux des détenus. » Il est en effet nécessaire de penser l'encellulement individuel autour de l'organisation d'une offre conséquente d'activité, de formation et de travail. A l'inverse, l'encellulement individuel, qui impliquerait une solitude 22 heures sur 24, redeviendrait une véritable punition, potentiellement contraire à l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans cette perspective, une importance particulière lors des phases de conception des établissements pénitentiaires devrait être accordée à l'organisation des lieux d'activités en commun.

c) De manière aussi primordiale que l'encellulement individuel, une attention particulière à l'accès aux soins s'impose

L'administration pénitentiaire justifie parfois le recours à un encellulement collectif en raison du risque suicidaire d'un détenu. De l'avis des médecins de l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF), cette disposition fait peser une trop grande responsabilité sur les codétenus.

Les médecins rencontrés par votre rapporteur à Fresnes, à l'instar du docteur Sylvie Balanger, chef du pôle « Soins de suite et rééducation » à l'EPSNF, du docteur Magali Bodon-Bruzel, chef du pôle de service médico-psychologique régional de Fresnes, saluent la spécificité de l'organisation des soins à Fresnes, qui dispose de trois unités psychiatriques de consultation mais aussi d'une unité d'addictologie avec un centre de soin, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA). Elles regrettent dans le même temps l'absence d'initiatives similaires sur le territoire national.

Paradoxalement, le corps médical, à l'instar du docteur Anne Dulioust, regrette que la spécificité de l'EPSNF ne soit avancée pour justifier l'incarcération des personnes dont l'état de santé est jugé « incompatible avec la détention mais compatible avec une détention à l'EPSNF ». Or, l'EPSNF a pour objet un hébergement nécessairement temporaire des détenus, le temps de leurs soins et n'est pas un lieu de détention.

Les médecins de l'EPSNF rappellent que cet établissement n'est pas non plus un hôpital public ordinaire. Ainsi l'ensemble du corps médical adapte son suivi et son programme de soins aux conditions particulières de détention : la rééducation y est plus longue que dans un hôpital classique puisque la surpopulation carcérale, l'étroitesse des cellules, les lits superposés, obligent les patients à être médicalement autonomes lors de leur réintégration dans les quartiers de la maison d'arrêt.

Par ailleurs, l'EPSNF héberge le centre socio-médico-judiciaire de sûreté, composé de 10 studios répartis en deux ailes. À ce jour, 4 condamnés ont été placés dans ce centre, à la suite du non-respect des obligations résultant de la

surveillance de sûreté, avant d'être libérés. Actuellement un cinquième condamné est toujours placé dans ce centre. Aussi, avant le prononcé des premières mesures de rétention de sûreté *ab initio*, ce centre demeure-t-il très majoritairement vide. En raison d'une forte population âgée traitée à l'EPSNF, il pourrait être envisagé de transformer provisoirement une aile de 5 studios du centre socio-médico-judiciaire en sas de convalescence pour les personnes âgées pouvant bénéficier d'une suspension ou d'un aménagement de peine pour raisons médicales, dans l'optique d'intégrer un Établissement d'hébergement pour personnes âgées (EHPAD).

Enfin, lors de sa visite à l'EPSNF de Fresnes, votre rapporteur a relevé la qualité du travail effectué par l'ensemble de l'équipe. Alors que la fermeture de l'établissement a été annoncée puis dénoncée plusieurs fois, votre rapporteur invite le gouvernement à lever tout doute concernant l'avenir de l'établissement et des personnels.

B. LES APPORTS DE LA LOI DU 15 AOUT 2014

La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales est venue renforcer le principe, affirmé par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, de la **subsidiarité de l'emprisonnement ferme sans sursis**¹ et de la **systématisation des aménagements de peine** lorsque la personnalité et la situation du condamné le permettent.

La population détenue ne constitue en effet qu'une fraction des effectifs suivis par l'administration pénitentiaire. Au 1^{er} juillet 2014, celle-ci prenait en charge 256 949 personnes dont 176 229 étaient suivies en milieu ouvert (soit 68,5 % d'entre elles).

1. Une moindre diversification des aménagements de peine

Au 1^{er} novembre 2014, parmi les 60 6673 condamnés placés sous écrou, environ 17 % bénéficiaient d'un aménagement de peine, soit un niveau stable comparativement au 1^{er} novembre 2013.

En dépit de la circulaire du 19 septembre 2012 qui fait de l'aménagement des peines une priorité pour favoriser la réinsertion des personnes condamnées, ces mesures s'inscrivent en premier lieu dans une politique de désengorgement des prisons.

a) Une sous-utilisation des quartiers de semi-liberté

Le nombre de condamnés en semi-liberté continue de diminuer (- 4,5 %) pour atteindre un effectif de 1 760 personnes au 1^{er} novembre 2014, soit 13,56 %

¹ Le nouveau second alinéa de l'article 132-19 du code pénal prévoit qu'en « matière correctionnelle, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ».

des aménagements de peine. À titre de comparaison, la part des personnes en semi-liberté parmi l'ensemble des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou était de 14 % au 1^{er} juillet 2013, 20 % au 1^{er} juillet 2010 et 44 % au 1^{er} juillet 2005.

Au sein de ce dispositif orienté vers une dynamique de réinsertion, les personnes condamnées en centres ou quartiers de semi-liberté ont la possibilité de sortir des structures à des horaires préalablement définis, notamment pour poursuivre leur activité professionnelle, suivre une formation ou rechercher un emploi. Ils peuvent également être accueillis dans des structures dites centres ou quartiers « pour peines aménagées » ou « nouveau concept¹ », à l'organisation spécifique tournée vers l'extérieur.

Au 1^{er} janvier 2014, la capacité théorique des places de semi-liberté sur le territoire national était de 2 606 places, utilisées à 65% seulement. Au 1^{er} novembre 2014, le taux d'occupation du quartier de semi-liberté de Mont-de-Marsan était ainsi de 10,5 %. Alors que de nouvelles places de semi-liberté seront ouvertes en 2015 et 2017, il appartient à l'administration pénitentiaire de valoriser les structures existantes pour améliorer le recours à cet aménagement de peine. Ainsi, la localisation de ces quartiers dans un site urbain dense et bien desservi par les transports en commun est un facteur de développement de ces structures.

b) Une stagnation des placements à l'extérieur

Le placement à l'extérieur, qui peut être hébergé ou non, **tend également à la réinsertion des personnes condamnées** en leur permettant d'effectuer des activités en dehors de l'établissement pénitentiaire, de travailler, de suivre une formation ou de participer activement à sa vie de famille. Particulièrement adaptée aux personnes qui rencontrent des difficultés d'insertion importantes, cette mesure d'accompagnement global permet une véritable prise en charge individualisée du condamné. Néanmoins, cette mesure, qui a un coût pourtant inférieur à une place en détention (35 euros² contre 99 euros la journée), nécessite le développement de nombreux partenariats dans les domaines de l'accompagnement social, de l'emploi ou de la formation.

Ainsi, au 1^{er} novembre 2014, seules 1 013 personnes bénéficiaient d'un placement extérieur, soit 7,8 % des aménagements de peine sous écrou. Cette part est stable par rapport à 2013, après une période de forte baisse depuis 2010 (15,6 % au 1^{er} janvier 2010, 12,1 % au 1^{er} janvier 2011, 8,43 % au 1^{er} janvier 2012). Malgré une sanctuarisation des crédits depuis 2012 permise par le fléchage de ce budget spécifique dans les dotations aux directions interrégionales des services pénitentiaires, on constate une **sous-consommation des crédits au titre du placement extérieur** au regard de la budgétisation initiale : 6,6 millions d'euros

¹ Les quartiers « nouveau concept » sont des structures combinant des places en semi-liberté, des places de courte peine et de places pour peines aménagées.

² L'indemnisation par l'administration pénitentiaire est fixée à 35 euros par journée et par personne écrouée hébergée. Les coûts étant souvent supérieurs, les associations recherchent des subventions auprès d'autres administrations (préfecture, direction de la cohésion sociale) ou des collectivités territoriales.

pour 614 placements en moyenne sur l'année ont été consommés en 2013 au lieu des 8 millions d'euros et 754 hébergés en moyenne prévus¹.

À l'instar de la diminution de la semi-liberté, l'administration justifie cette évolution par le développement plus important du placement sous surveillance électronique.

c) L'augmentation constante du recours à la surveillance électronique fixe

Au 1^{er} novembre 2014, le placement sous surveillance électronique (PSE) représente **78,7 % des aménagements de peine, avec 10 213 condamnés, soit une augmentation des effectifs de 2,3 % sur un an**, de 15 % comparativement à deux ans et de 141,6 % comparativement à 2009.

Cet aménagement de peine présente l'avantage d'offrir une certaine souplesse, un moindre investissement en aval pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation tout en offrant un coût journalier assez bas de 12,17 euros par jour (qui inclut les dépenses de fonctionnement et le coût de location du matériel). Avec le nouveau marché signé en décembre 2012 et qui couvre l'ensemble du territoire depuis le 11 mars 2014, les coûts de location journaliers du matériel seront désormais de 4,27 euros hors taxes.

Votre rapporteur rappelle que le recours au bracelet électronique n'est pas toujours possible ni souhaitable. Il ne saurait être une solution de facilité pour diminuer le taux d'occupation carcérale. Par ailleurs, il recommande d'approfondir les études² des risques de récidive des sortants de prison, selon leur mode d'exécution de la peine, en différenciant les différents aménagements de peine.

Enfin, il encourage l'administration pénitentiaire, qui anticipe une hausse de 10% du recours à la surveillance électronique pour 2015, à rediriger les crédits consacrés au bracelet électronique vers les dispositifs de semi-liberté et de placement extérieur.

¹ Source : Rapport annuel de performances pour 2013, page 142.

² Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », in Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, mai 2011, n°36.

Coût de la journée de détention (en 2013)

Mode de gestion	Type de contrat	Centre de détention	Centre pénitentiaire	Maison d'arrêt	Maison centrale	Moyenne ¹
Gestion déléguée	GD classique	95,06 €	95,87 €	77,09 €	309,34 €	90,39 €
	AOT-LOA ²	158,64 €	122,68 €	125,18 €	--	127,11 €
	PPP	--	154,21 €	162,93 €	--	157,03 €
Gestion publique	--	112,86 €	99,77 €	89,53 €	178,19 €	99,25 €
Moyenne		106,01 €	103,23 €	88,99 €	191,46 €	99,49 €

NB : les établissements pénitentiaires pour mineurs sont tous gérés en gestion déléguée pour un coût de la journée de détention de 500,77 euros en 2013 tandis que les centres de semi-liberté sont tous gérés en gestion publique pour un coût de 62,80 euros.

Coût des aménagements de peine

Période	Placement extérieur avec facturation	Semi-liberté (coûts de fonctionnement des centres de semi-liberté)	Placement sous surveillance électronique fixe
2009	26,76 €	58,90 €	11,89 €
2010	29,04 €	47,68 €	15,50 €
2011	31,32 €	48,61 €	10,43 €
2012	30,07 €	47,34 €	11,67 €
2013	31,20 €	50,36 €	12,17 €

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Moins coûteux qu'une journée de détention, comme le mettent en évidence les deux tableaux précédents, les aménagements de peine doivent néanmoins être privilégiés selon leur efficacité qui peut être partiellement mesurée à travers les taux de récidive.

À ce titre, votre rapporteur se félicite de l'adoption du décret³ longtemps attendu pour mettre en œuvre la mise en place de « statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive, à la réitération » ainsi que « l'évaluation des actions menées au sein des établissements pénitentiaires en vue de prévenir la récidive », conformément à l'article 7 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. **Il regrette cependant le choix de retenir la création d'une structure supplémentaire** ayant pour mission de « collecter et analyser les données quantitatives et qualitatives relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération, ainsi qu'aux modalités de suivi des personnes placées sous-main de justice », de « favoriser une meilleure connaissance des phénomènes observés », « de formuler toutes recommandations utiles en vue de faire progresser cette connaissance » et d'établir un rapport public annuel.

¹ La moyenne est calculée sans comptabiliser les établissements pénitentiaires pour mineurs ni les centres de semi-liberté.

² Les établissements en gestion déléguée « Autorisation d'occupation temporaire – Location avec option d'achat (AOT-LOA) » et « partenariat public privé (PPP) » ont été distingués des établissements en gestion déléguée « classique » car leurs dépenses intègrent les coûts d'investissement (remboursement des coûts de construction et frais financiers associés) aux charges d'exploitation.

³ Décret n°2014-883 du 1^{er} août 2014 relatif à la création d'un observatoire de la récidive et de la désistance

En effet, ces missions auraient pu être rattachées à l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), créé par le décret du 28 octobre 2009. L'imbrication de leurs missions oblige ainsi le président de l'ONDRP à être membre du nouvel observatoire afin de permettre une bonne « coordination » entre leurs travaux respectifs. Votre rapporteur relève enfin que qu'après avoir nécessité cinq années de préparation, cet observatoire ne s'est toujours pas réuni.

2. De nouveaux dispositifs permettent de limiter le recours à l'incarcération de personnes identifiées comme fragiles

Plusieurs dispositifs juridiques, ayant pour objectif de limiter l'incarcération des personnes vulnérables, préexistaient avant 2014. Néanmoins, certaines dispositions de la loi du 15 août 2014, entrées en vigueur au 1^{er} octobre 2014, ont renforcé ces dispositifs.

Sur le fondement de l'article 720-1-1 du code de procédure pénale, toute personne condamnée a le droit de formuler une demande de mise en liberté pour motif médical. Depuis le 1^{er} octobre 2014, une seule expertise médicale est désormais suffisante pour constater « *une pathologie engageant le pronostic vital* » ou un état de santé « *durablement incompatible avec le maintien en détention* ». En cas d'urgence, le juge de l'application des peines peut ordonner la suspension sur le fondement d'un certificat médical établi par le médecin responsable de la structure sanitaire dans laquelle est pris en charge le détenu.

Ce principe de libération pour motif médical ne bénéficiait pas aux personnes en détention provisoire. Les prévenus souffrant d'une maladie mentale avaient néanmoins le droit de formuler une demande de mise en liberté, dans le cadre des articles 147 et 148 du code de procédure pénale. Jusqu'alors, la jurisprudence¹ reconnaissait la possibilité pour le juge des libertés et de la détention de prendre en compte la situation médicale de la personne concernée pour décider d'une remise en liberté. **Le nouvel article 147-1 du code de procédure pénale affirme expressément ce principe de suspension de la détention provisoire pour motif médical.** Sauf s'il existe un « *risque grave de renouvellement de l'infraction* », la mise en liberté du prévenu peut être accordée en raison d'un état de santé physique ou mental « *incompatible avec le maintien en détention* ». Le docteur Anne Dulioust, responsable du service Médecine et Consultations à l'Établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF), que votre rapporteur a rencontrée, salue ce dispositif qui met fin à une « *aberration* ».

Enfin, l'article 25 de la loi du 15 août 2014 a créé plusieurs dispositifs visant à éviter l'incarcération de la femme enceinte.

En premier lieu, le **nouvel article 708-1 du code de procédure pénale impose la prise en compte de l'état de grossesse de plus de douze semaines d'une femme condamnée**, par le procureur de la République et par le juge de

¹ Cour de cassation, chambre criminelle, 26 février 2003.

l'application des peines lors de la mise à exécution de la peine d'emprisonnement prononcée à son encontre.

En deuxième lieu, **la suspension de peine pour raison familiale**, définie à l'article 720-1 du code de procédure pénale est désormais possible lorsqu'il reste un **quantum maximum de peine d'emprisonnement restant à subir de quatre ans** (et non plus de deux ans) pour une **femme enceinte de plus de douze semaines** ou une personne condamnée exerçant l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans.

Enfin, les **conditions de la libération conditionnelle**, prévue à l'article 729-3 du code de procédure pénale, pour les personnes condamnées exerçant une autorité parentale sur un enfant de moins de 10 ans, ont été **assouplies** pour bénéficier désormais aux femmes enceintes de plus de douze semaines.

3. La contrainte pénale créée par la loi du 15 août 2014 complète le panel de mesures alternatives à l'incarcération

Après une augmentation croissante des mesures alternatives à l'incarcération (+20 % en cinq ans), on constate une **légère diminution des personnes suivies en milieu ouvert** (-0,6 % en un an) par les services pénitentiaires de probation et d'insertion (SPIP).

D'un point de vue quantitatif, la mesure alternative la plus importante suivie par ces services demeure le sursis avec mise à l'épreuve : **140 779 mesures de sursis avec mise à l'épreuve étaient suivies au 1^{er} juillet 2014 (soit 72 % des peines prises en charge en milieu ouvert par les SPIP)**, contre 145 384 au 1^{er} juillet 2013 et 145 492 au 1^{er} juillet 2011.

Les travaux d'intérêt général ainsi que le sursis des travaux d'intérêt général représentent **39 279 mesures, soit 22,5 % des peines prises en charge en milieu ouvert par les SPIP**.

*Évolution des mesures et des personnes en milieu ouvert
au premier janvier de chaque année depuis 2010 (stock)*

Au 1 ^{er} janvier		MESURES						
		SME	Libération conditionnelle (LC)	TIG	STIG	CJ	SSJ	Travail non rémunéré (TNR)
2010	168 671	141 156	7 023	14 883	12 618	3 697	3 889	2 428
2011	173 022	143 670	7 347	15 502	15 244	3 651	4 241	2 565
2012	173 063	144 060	6 752	14 970	17 280	3 683	4 821	2 195
2013	175 200	144 937	6 651	15 293	18 803	3 680	5 254	1 929
2014	174 108	141 107	6 428	16 196	20 392	3 689	5 685	1 891

Source : Service statistique des personnes placées sous main de justice 1980-2014 DAP/PMJ/PMJ5 mai 2014

En complément, la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a créé la **contrainte pénale**, une nouvelle peine alternative à l'incarcération pour un public nécessitant un suivi soutenu, des modalités de prise en charge spécifiques, fortement individualisées et adaptables.

Afin de permettre la mise en œuvre de cette mesure au 1^{er} octobre dernier, plusieurs chantiers ont été lancés en 2014 pour permettre notamment l'évolution des applications informatiques des acteurs de la chaîne pénale. Néanmoins, en dépit d'une entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2014, l'expérimentation d'un nouvel outil d'évaluation des personnes placées sous main de justice pour améliorer leur suivi par les SPIP ne sera lancée que fin 2014 et le premier référentiel des pratiques opérationnelles des SPIP, sur les quatre devant être élaborés, ne sera diffusé qu'au printemps 2015.

Sans remettre en cause l'opportunité politique de la création de la contrainte pénale, plusieurs syndicats dont SNP-FO, SNEPAP-FSU et la CGT Pénitentiaire, auraient souhaité une anticipation de ces travaux ou une entrée en vigueur de cette disposition repoussée à la mise en place des outils associés à cette mesure.

IV. L'ISLAM RADICAL EN PRISON : UNE APPROCHE NÉCESSAIREMENT NUANCÉE

A. L'EXERCICE DU CULTES MUSULMAN EN DÉTENTION

1. La liberté religieuse en prison

a) L'exercice de la liberté de culte

L'article 2 de la loi de 1905 constitue le fondement légal des services d'aumônerie et de leur prise en charge par la personne publique¹. Celle-ci se justifie par l'obligation de rendre effective la liberté de culte, qui est un principe à valeur constitutionnelle. L'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit en effet que « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.* ».

L'article 26 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a réaffirmé la liberté de culte des personnes détenues en précisant que celles-ci « *peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement* ». L'article R. 57-9-3 prévoit que « *chaque personne détenue doit pouvoir satisfaire aux exigences de la vie religieuse, morale ou spirituelle* ».

Il en découle pour l'administration pénitentiaire l'obligation d'organiser l'accès aux cultes des personnes détenues mais aussi de lutter contre le prosélytisme et contre les dérives religieuses radicales et sectaires et en garantissant la neutralité du service public pénitentiaire. La désignation de référents chargés de la laïcité et de la pratique du culte au sein de l'administration pénitentiaire et l'agrément d'intervenants d'aumônerie répondent à cette exigence.

Les principaux cultes représentés sont les suivants : le culte catholique, le culte israélite, le culte musulman, le culte orthodoxe, le culte protestant et, depuis peu, le culte des Témoins de Jéhovah et le culte bouddhiste².

b) L'organisation et le rôle des aumôneries nationales

La plupart des cultes présents en détention sont structurés en aumôneries nationales, dont le cadre a été rappelé par la circulaire du 20 septembre 2012 relative à l'agrément des aumôniers rémunérés ou bénévoles³.

¹ Article 2, alinéa 2 de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des églises et de l'État : « *pourront toutefois être inscrites aux dits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons.* »

² A été agréée en mai 2014 une aumônière nationale des prisons pour le culte bouddhiste en France.

³ Circulaire du 20 septembre 2012 relative à l'agrément des aumôniers rémunérés ou bénévoles, des auxiliaires bénévoles d'aumônerie des établissements pénitentiaires et des accompagnants occasionnels d'aumônerie ; NOR : JUSK1240021C.

Pour se constituer en aumônerie de prison, une organisation culturelle propose à l'administration pénitentiaire l'agrément d'un aumônier national. Cet agrément est délivré par le directeur interrégional compétent, après enquête préfectorale et avis du directeur de l'administration pénitentiaire et du ministère de l'Intérieur (bureau central des cultes). L'aumônier national constitue l'autorité religieuse compétente pour émettre un avis sur les candidatures présentées ainsi que pour désigner, parmi les aumôniers, ceux qui disposent d'une compétence régionale.

Parmi les intervenants d'aumônerie, on distingue les aumôniers qu'ils soient indemnisés ou bénévoles¹, des auxiliaires bénévoles d'aumônerie. Selon les articles D. 439 et suivants du code de procédure pénale, ces deux catégories sont agréées par le directeur interrégional, après avis du préfet du département et sur proposition et approbation de l'aumônier national du culte concerné, néanmoins l'agrément pour les auxiliaires est délivré pour une période déterminée de deux ans renouvelable.

Les aumôniers se consacrent aux fonctions définies à l'article R. 57-9-4 du code de procédure pénale, à savoir l'assistance spirituelle des personnes détenues, la célébration d'offices religieux et l'organisation de réunions culturelles et l'organisation des fêtes religieuses, en accord avec le chef d'établissement. L'article R. 57-9-6 permet ainsi aux personnes détenues de « *s'entretenir, à leur demande, aussi souvent que nécessaire, avec les aumôniers de leur confession* ». Aussi, chaque établissement pénitentiaire dispose d'une salle polyculturelle affectée à la pratique du culte dont les heures de célébration des offices ; des activités d'aumônerie sont fixées par les aumôniers en accord avec le chef d'établissement.

2. Les conditions d'exercice du culte musulman

a) Les difficultés de la pratique du culte musulman en détention

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Moulay el Hassan el Alaoui Talibi, aumônier national musulman des prisons, a souligné plusieurs difficultés rencontrées par les détenus musulmans, notamment celle d'acquérir des produits confessionnels par le biais des cantines, aux prix souvent prohibitifs.

Le récent contentieux relatif à la distribution des repas halal au centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier illustre les **difficultés liées à l'alimentation confessionnelle en prison**.

Par un jugement du 7 novembre 2013, le tribunal administratif de Grenoble avait enjoint au directeur du centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier de **proposer régulièrement aux personnes détenues de confession musulmane des menus composés de viande halal**. Par une décision du Conseil d'État du 16 juillet 2014, il a été **sursis à l'exécution** du jugement du tribunal administratif. Jugeant « *sérieux* » les arguments de la garde des sceaux tirés de

¹ Dans la limite du montant de l'enveloppe allouée par l'administration à un culte, ce sont les aumôniers nationaux qui répartissent les indemnités entre les différents aumôniers.

l'atteinte au principe de laïcité, le Conseil d'État relevait également que la mise en place d'une telle organisation, qui représente par ailleurs un coût élevé, serait difficilement réversible.

La cour administrative d'appel de Lyon a annulé le premier jugement du tribunal administratif de Grenoble par un arrêt du 22 juillet 2014. La cour considère qu'avec le choix entre trois types de menus (classiques, végétariens ou sans porc), la possibilité d'acheter des produits confessionnels par le biais des cantines¹ et les dispositions particulières prises à l'occasion des fêtes religieuses (distribution aménagée, remise de colis alimentaire), **l'administration pénitentiaire « ménage ainsi un juste équilibre entre les nécessités du service public et les droits des personnes détenues en matière religieuse ».**

Lors de son audition, M. el Alaoui Talibi regrettait également des incidents entre le personnel de l'administration pénitentiaire et certains détenus musulmans, pouvant se produire lors d'interventions en cellule pendant les temps de prières des détenus.

Afin d'encadrer les réponses du personnel et de prévenir ces tensions, une note du 16 juillet 2014 relative à la pratique du culte en détention est venue rappeler les droits culturels des personnes détenues. Celles-ci sont notamment **autorisées à détenir des publications religieuses** si elles ne contiennent pas « *des menaces graves contre la sécurité des personnes et des établissements ou des propos ou signes injurieux ou diffamatoires à l'encontre des agents et collaborateurs du service public pénitentiaire ainsi que des personnes détenues* », selon l'article 43 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Aux termes de l'article R. 57-9-7 du code de procédure pénale, les **objets de pratique religieuse nécessaires à la vie spirituelle des détenus peuvent être conservés en leur possession**. À cet égard, le personnel du service public pénitentiaire doit adopter « *un comportement appliquant les principes de respect absolu, de non-discrimination et d'exemplarité (...) dans une stricte impartialité vis-à-vis de ces personnes²* » et faire preuve « *en toutes circonstances, (...) d'une neutralité respectueuse³.* »

Le personnel de surveillance est incité à attendre la fin des temps de prière avant d'intervenir en cellule ou dans la salle polyculturelle, sauf si une urgence manifeste ne le permet pas ou lorsque la personne détenue cherche à faire obstruction à une mesure de contrôle. De même, la note du 16 juillet 2014 rappelle que les objets culturels sont « *chargés d'une valeur symbolique forte* » et invite le personnel pénitentiaire à « *manipuler ces objets avec soin* ».

¹ La cantine désigne le service permettant aux détenus d'acquérir des biens et des services avec les sommes figurant sur la part disponible de leurs comptes nominatifs.

² Décret du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire

³ Cette analyse juridique se fonde sur une étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 19 décembre 2013 suite à la saisine du Défenseur des droits : la direction de l'administration pénitentiaire est fondée à « restreindre le droit à la liberté d'expression religieuse » des personnels eu égard aux caractéristiques du service public pénitentiaire.

Enfin, M. el Alaoui Talibi souligne que les incompréhensions entre personnes, qui mènent parfois à des incidents, pourraient être évitées par le développement au sein de la société française d'une meilleure connaissance des religions de chacun. Votre rapporteur partage cette conviction qu'il existe un déficit d'information et de connaissance des différentes histoires et pratiques religieuses dans la « *culture générale* » de la société française. Ainsi, à cette même fin, votre rapporteur a-t-il proposé, dans un récent rapport d'information de la commission des lois concernant la lutte contre les discriminations, le renforcement de l'enseignement du fait religieux à l'école¹.

b) L'absence de statistiques scientifiques sur les pratiquants

L'attention médiatique se porte régulièrement sur la question du nombre de musulmans dans nos établissements pénitentiaires.

Il n'existe à ce jour aucune statistique sur cette question, conformément à l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui prévoit qu'il est interdit « *de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines (...) religieuses (...) des personnes* ». Dès lors, l'ensemble des chiffres parfois avancés ne peut résulter que de spéculations ou d'indices indirects.

Ainsi, en 2012, 18 000 détenus ont demandé à bénéficier d'une collation supplémentaire lors de la fête religieuse du Ramadan. Il serait pourtant difficile d'en déduire que le nombre de détenus musulmans est de 18 000. En effet, il faut tenir compte de plusieurs phénomènes : d'une part, tous les musulmans ayant observé le Ramadan n'ont pas nécessairement demandé le bénéfice de cette collation, d'autre part, il est possible que cette possibilité ait bénéficié à des détenus qui n'observaient pas le Ramadan ou à des détenus non musulmans désireux d'observer le rite de leur codétenu.

De nombreux travaux universitaires, notamment en sociologie, ont étudié la pratique de l'islam en prison². Ces derniers suivent un cadre méthodologique et fondent en majorité leur analyse sur des entretiens et des données recueillies dans un échantillonnage d'établissements³. Ainsi, les statistiques issues de leurs travaux ne permettent pas de procéder à une extrapolation au niveau national.

Dans sa dernière étude sur la radicalisation en prison, remise à la direction de l'administration pénitentiaire en juin 2014, le sociologue Farhad Khosrokhavar a étudié quatre établissements : Fleury-Mérogis, Fresnes, Lille-Séquedin et Saint-Maur. Sous cette réserve méthodologique, il estime que « *la proportion [de musulmans], dans les grands établissements de l'Ile-de-France ou des*

¹ Rapport d'information n°94 du 12 novembre 2014, « *Lutte contre les discriminations* », par Mme Esther Benbassa et M. Jean-René Lecerf.

Le rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r14-094/r14-0941.pdf>

² Farhad Khosrokhavar, *L'islam en prison*, Balland Publishers, Paris, 2004.

³ L'ouvrage « *L'islam en prison* » précédemment cité appuie son étude sur un travail réalisé pendant deux ans dans trois prisons situées en Ile-de-France et au Nord de la France.

villes comme Lyon, Strasbourg, Lille ou Marseille pourrait largement dépasser le taux de 50% des détenus.»

Enfin, **il convient de s'interroger sur la nécessité de produire des statistiques religieuses** alors même qu'il serait difficile de déterminer des critères d'appartenance. En effet, si le catholicisme peut se comprendre à travers des notions de « pratiquant » ou de « non pratiquant », ces concepts ne s'adaptent que très partiellement au culte musulman.

Votre rapporteur reconnaît qu'il est utile et nécessaire de **déterminer les besoins de la population incarcérée pour une organisation optimale du droit des personnes détenues à l'exercice de leur religion**. Selon l'article R. 57-9-3 du code de procédure pénale, la personne détenue est informée à son arrivée dans un établissement de son droit de recevoir la visite d'un ministre du culte et d'assister aux offices religieux. Lors de cet entretien ou ultérieurement, une personne détenue peut déclarer son intention de pratiquer une religion afin que l'aumônier de son culte en soit informé. Aussi, à partir de ces déclarations, l'administration pénitentiaire a la possibilité d'évaluer les besoins et d'organiser éventuellement le recrutement de nouveaux aumôniers locaux.

De même, il est demandé aux nouveaux détenus, lors des « *entretiens arrivants* », de choisir un type de menu, classique, sans viande ou sans porc. À partir de cette information, l'administration pénitentiaire permet aux détenus de bénéficier d'une alimentation compatible avec leurs prescriptions religieuses.

Néanmoins, ces données ne peuvent présumer de la religion des personnes détenues. Un détenu peut pratiquer plusieurs cultes ou déclarer vouloir rencontrer un aumônier sans pratiquer la religion. Une personne peut également observer la pratique de certains rituels religieux sans se considérer d'une appartenance à un culte.

Lors de son audition par votre rapporteur, l'aumônier national musulman en prison, M. el Alaoui Talibi, a rappelé que la détention provoque un choc important. Dès lors, nombre de personnes cherche dans la religion une forme de soutien. Le bureau du renseignement pénitentiaire partage cette analyse. M. el Alaoui Talibi a également parfois constaté que **des détenus condamnés pour des faits graves de viols ou d'agressions sexuelles**, notamment sur des enfants, susceptibles d'être la cible de violences de la part de leurs codétenus, **adoptent parfois les rituels du culte musulman pour se mettre sous la protection de la communauté**. Cette pratique, parfois rigoriste, voire fondamentaliste, peut être superficielle et abandonnée à la sortie de détention, autant qu'elle peut être le signe d'une conversion.

B. LA PRISON, LIEU DE RADICALISATION OU MIROIR GROSSISSANT DES PHÉNOMÈNES DE SOCIÉTÉ ?

La radicalisation d'une fraction de la population française renvoie à un problème de société davantage qu'à une caractéristique intrinsèque à l'univers carcéral français. S'il s'exprime de manière plus visible dans l'espace confiné des prisons, ce phénomène résulte néanmoins de plusieurs facteurs exogènes à la prison.

1. La radicalisation en prison dépasse le seul fait religieux

La radicalisation renvoie à un ensemble de comportements qui peuvent être qualifiés d'extrêmes. À cet égard, la radicalisation fait l'objet d'une grande attention de la part de l'administration pénitentiaire au regard des risques potentiellement terroristes, qui pourraient naître de ces formes religieuses ou séculières d'extrémisme.

Parmi les radicaux suivis par le bureau du renseignement pénitentiaire pour leur condamnation ou leur relation avec des actes de terrorisme, environ 137 sont liés à l'extrémisme musulman, 98 à l'extrémisme basque, 26 au terrorisme corse et une dizaine à l'extrémisme kurde.

Dès lors, on ne saurait réduire la question de la radicalisation en prison à une problématique religieuse, d'autant moins à une problématique propre à l'islam.

Le phénomène de la radicalisation en prison ne se confond pas nécessairement avec le prosélytisme. Le bureau du renseignement pénitentiaire établit une distinction entre une pratique rigoriste dite « fondamentaliste » de la religion et des formes religieuses ou non de radicalisation violente. Selon Farhad Khosrokhavar, la population salafiste adepte du prosélytisme, qui peut présenter une « *religiosité ostentatoire* », se distingue par un refus de la violence et donc des actes de l'islam radical.

Lors de sa visite au centre pénitentiaire de Fresnes, **vo**tre rapporteur a été **informé d'une expérimentation en cours concernant une vingtaine de personnes présentant une pratique radicale de l'islam**. Ces derniers ont été rassemblés dans des cellules de la première division de la maison d'arrêt pour hommes : s'ils continuent de participer aux activités en commun de la prison, ils disposent de leur propre promenade. Après plusieurs jours de tension, ce regroupement semble avoir apporté un certain soulagement au personnel, qui estime mieux maîtriser le groupe concerné, mais aussi aux détenus. Ainsi, les anciens codétenus de ces personnes, qui peuvent par ailleurs être musulmans, apprécient de ne plus subir de pressions prosélytes¹ encourageant à une pratique radicale de l'islam.

¹ Selon plusieurs entretiens réalisés par Farhad Khosrokhavar, certains musulmans radicaux interdisent à leurs codétenus de regarder la télévision.

2. L'islam radical en prison : un écho de la société ?

La prison est loin d'être le foyer de l'islam radical en France : il semble au contraire que la prison soit un lieu de passage, de transit de ce phénomène développé hors de ses murs. Selon l'étude de Farhad Khosrokhavar sur la radicalisation en prison remise à l'administration pénitentiaire en juin 2014, « *La prison est, au mieux, l'un des facteurs agissant dans ce sens, d'autres facteurs pouvant entrer en ligne de mire* ».

Parmi les 137 radicalisés musulmans suivis par le renseignement pénitentiaire, seuls 22 détenus ont été incarcérés auparavant. Ce constat semble exclure la prison comme foyer unique et massif de la radicalisation islamique.

Les acteurs universitaires et judiciaires partagent le constat d'une radicalisation, voire d'une auto-radicalisation, qui se réalise en premier lieu, sur Internet. Selon le juge antiterroriste Marc Trévidic, auditionné par votre commission lors de l'examen du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme¹, « *la radicalisation, c'est un parcours qui peut passer par la maison d'arrêt, mais aussi par Internet, par des rencontres, un lieu de prière ou par la Syrie. Il existe plusieurs vecteurs.* »

Selon l'étude de Farhad Khosrokhavar, la radicalisation s'opère avant tout sur Internet. En dépit d'une interdiction des téléphones portables en prison, il peut exister néanmoins un accès illégal à l'internet qui pourrait exacerber un processus de radicalisation chez le détenu. Néanmoins, l'état-major de sécurité de l'administration pénitentiaire rappelle qu'en raison de l'étroite surveillance en milieu carcéral, de l'expérimentation de dispositifs de brouillage mais également de dispositifs de détection des communications, les détenus ne peuvent avoir accès à ce *medium* que dans une limite maximale estimée à deux heures par jour.

Les phénomènes de radicalisation peuvent naître, selon Farhad Khosrokhavar, d'une expérience d'humiliation née de frustrations répétées et d'un sentiment « *d'oppression* ». Cette frustration peut être exacerbée en prison pour plusieurs raisons.

En raison du faible nombre d'activités offertes en détention, les détenus passent un temps de plus en plus considérable devant la télévision. Or, le traitement médiatique de certains faits divers en France ou dans le monde musulman semble exacerber leur sentiment d'injustice.

En détention, plusieurs frustrations spécifiques peuvent naître de l'encadrement de l'exercice de leur liberté religieuse. Ainsi, l'absence de prière collective du vendredi, le refus de l'administration de permettre le port de vêtements tenant au particularisme religieux en dehors des cellules et de la salle polyculturelle (notamment le port de jellabas ou de quamis) peuvent alimenter un sentiment de frustration et d'humiliation chez certains détenus. Farhad Khosrokhavar relève que ces réactions sont d'autant plus violentes qu'elles se doublent d'un sentiment de discrimination : ainsi, le fait que le nombre

¹ Loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

d'aumôniers musulmans soit inférieur au nombre d'aumôniers catholiques est perçu comme une humiliation.

3. La portée d'un contre-discours

Selon M. Moulay el Hassan el Alaoui Talibi, aumônier national musulman des prisons, l'intervention des aumôniers musulmans est nécessaire pour atténuer ces frustrations. Or, cette intervention est limitée par le nombre toujours insuffisant d'aumôniers musulmans en prison.

Afin de permettre à tous les détenus qui le désirent d'exercer leur culte, il convient d'augmenter le nombre d'agrément délivrés mais également le budget alloué.

À ce titre, M. el Alaoui Talibi rappelle qu'être aumônier, ce n'est « *ni une fonction, ni un métier* ». À la différence des aumôniers militaires, institués par la loi du 8 juillet 1880 et des aumôniers des établissements hospitaliers mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986, les aumôniers des prisons ne sont pas fonctionnaires. Les aumôniers des établissements hospitaliers sont en effet des agents publics non titulaires soumis aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements.

M. El Alaoui Talibi explique la difficulté de recrutement des aumôniers musulmans par l'absence d'un statut professionnel, qui les prive d'une indemnisation raisonnable, mais aussi d'un rattachement à la sécurité sociale ou à une caisse de retraite.

Nombre des aumôniers des prisons (en 2013)

Religion	Catégorie	Total	Religion	Catégorie	Total
Adventiste	Rémunéré	7	Musulman	Rémunéré	86
	Bénévole			Bénévole	79
	Auxiliaire			Auxiliaire	4
Bouddhiste	Rémunéré	3	Orthodoxe	Rémunéré	2
	Bénévole			Bénévole	30
	Auxiliaire			Auxiliaire	1
Catholique	Rémunéré	195	Pentecôtiste	Rémunéré	9
	Bénévole	319		Bénévole	
	Auxiliaire	159		Auxiliaire	
Église du Septième jour	Rémunéré	3	Protestant	Rémunéré	89
	Bénévole			Bénévole	218
	Auxiliaire			Auxiliaire	19
Israélite	Rémunéré	35	Sanito	Rémunéré	13
	Bénévole	31		Bénévole	
	Auxiliaire	4		Auxiliaire	

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Confrontés à quelques épiphénomènes de radicalisation violente en prison, l'administration pénitentiaire doit également gérer le retour de « djihadistes » partis en Syrie. Parmi l'ensemble des radicalisés incarcérés, l'administration considère qu'une fraction pourrait être prise en charge dans un programme spécifique, à l'instar des programmes globaux de prévention de la récidive. Ces programmes pourraient être élaborés en lien avec la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes). Une « recherche action¹ » a été lancée dans deux sites de la région parisienne pour travailler à la création de tels programmes. En raison du pôle antiterroriste parisien, les maisons d'arrêt d'Ile-de-France sont davantage susceptibles d'accueillir des détenus mis en examen ou condamnés dans le cadre d'une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste.

Enfin, afin d'améliorer les outils d'analyse du renseignement pour une meilleure détection des mouvements de repli identitaire et de radicalisation, une réorganisation des services de la direction de l'administration pénitentiaire est en cours. Elle visera à rassembler au sein d'une unique sous-direction la mise en œuvre des politiques de sécurité, pénitentiaire et publique dans l'objectif d'une prise en charge globale des détenus, qui pourrait se traduire par le regroupement du renseignement pénitentiaire, du suivi des cultes et de la gestion de la politique partenariale.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n°107 : « administration pénitentiaire » de la mission « justice » du projet de loi de finances pour 2015.

¹ La recherche action est une forme de recherche qui poursuit conjointement deux objectifs : la production de connaissances et des propositions pour un changement de la réalité par l'action.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

- **Mme Adeline Hazan**, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

Direction de l'administration pénitentiaire

- **M. Stéphane Bredin**, sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés
- **M. Bruno Clément-Petremann**, sous-directeur de l'état-major de sécurité
- **M. Martin Gionnane**, adjoint au chef du bureau du budget, de la comptabilité et des finances
- **M. Julien Morel d'Arleux**, sous-directeur des personnes placées sous main de justice
- **M. Romain Peray**, chef du bureau des affaires immobilières

Organisations représentatives

Syndicat national des directeurs pénitentiaires - FO Direction

- **M. Jimmy Delliste**, secrétaire général et directeur de la maison d'arrêt de Nanterre
- **Mme Lucie Commeureuc**, membre du bureau national, directrice des services pénitentiaires

SNEPAP - FSU

- **M. Sylvain Roussilloux**, secrétaire national

CGT Pénitentiaire

- **Mme Sarah Silva**, représentante nationale pour les SPIP
- **Mme Delphine Colin**, représentante nationale pour les SPIP

UFAP-UNSa

- **M. Stéphane Barraut**, secrétaire national adjoint
- **M. Claude Tournel**, secrétaire national adjoint

SNP - FO

- **M. David Daems**, secrétaire national
- **M. Christian Gallois**, élu siégeant en commission paritaire

Aumônerie nationale des prisons

- **M. Moulay el Hassan el Alaoui Talibi**, aumônier national musulman des prisons

LISTE DES DÉPLACEMENTS

21 novembre 2014

- Visite du centre pénitentiaire de Fresnes
- Visite de l'Établissement public de Santé National (EPSNF) de Fresnes