

Justice

Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire

Retour sur ce rapport sur les prisons coordonné par Jean-René Lecerf, président du conseil départemental du Nord et remis à l'ex-garde des Sceaux Jean-Jacques Urvoas au début du printemps. Riche de recommandations.

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

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

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

Le principe de l'encellulement individuel n'a jamais pu être mis en œuvre dans les faits.



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

Capacité d'accueil

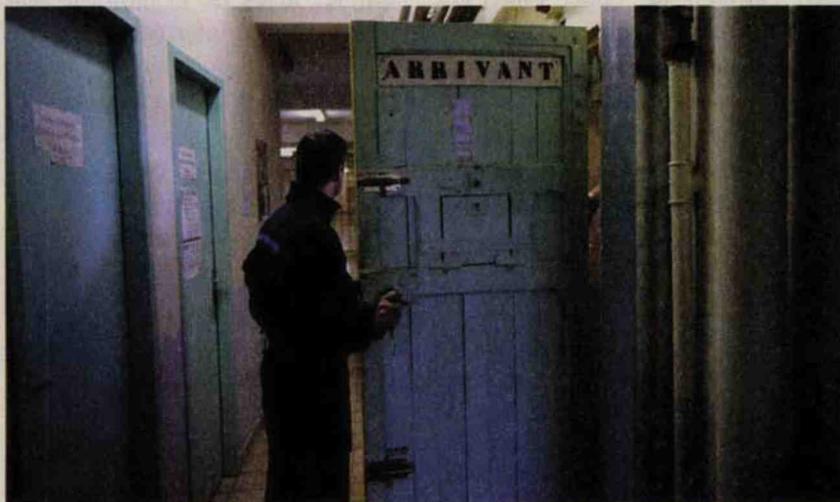
À titre liminaire de sa réflexion, la Commission s'est d'abord attachée à comprendre les facteurs explicatifs de la surpopulation carcérale actuelle. La situation particulièrement critique des maisons d'arrêt résulte à la fois de la croissance actuelle du nombre de prévenus et de l'application d'un numerus clausus de fait dans les établissements pour peines depuis la réforme de 1975. Par suite, on dénombre dans les maisons d'arrêt, outre les prévenus, de nombreuses personnes condamnées à de courtes peines. La Commission juge indispensable, en préalable à toute autre action, de dynamiser la politique d'alternatives à l'incarcération et d'aménagements de peines.

Considérant que les maisons d'arrêt doivent être reconnues comme de véritables lieux d'exécution des peines, elle préconise également de limiter les affectations dans les futures prisons aux capacités effectives d'accueil. Enfin, la Commission relève que des progrès sont indispensables au niveau des systèmes d'information utilisés par l'administration, au vu des nombreux dysfonctionnements constatés, qui entravent l'action des différents acteurs ainsi que leurs échanges d'information. S'agissant de la construction des nouvelles prisons, la Commission a d'abord voulu réaffirmer son attachement au droit à l'encellulement individuel, indissociable d'une conception républicaine de l'exécution de la peine. Pour la Commission, cette exigence conduit à définir la cellule individuelle comme un lieu de repos et d'intimité pour la personne détenue. La prise en compte de la nécessaire socialisation des personnes détenues impose en effet une réflexion sur le régime de détention, en y associant le principe d'une obligation d'activité de 5 heures quotidiennes. Il revient à l'administration pénitentiaire, en accord avec les services de l'État et les collectivités territoriales, de mettre en œuvre l'offre d'activités nécessaire.

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

Régimes de détention

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



La Commission souligne le rôle essentiel que doivent jouer les quartiers arrivants et d'évaluation dans les maisons d'arrêt.

En chiffres

Au 1^{er} avril 2017, 70 230 personnes étaient incarcérées en France, ce qui représente une hausse de 2,7 % par rapport au mois d'avril 2016 (68 361). Au 1^{er} mars 2017, il y avait 69 430 personnes incarcérées, ce qui représente une hausse mensuelle de 1,2 %.

Parmi le total des personnes incarcérées, le nombre de personnes prévenues s'élève à 20 450 pour 49 780 personnes condamnées, soit 29,11 % des personnes incarcérées (29,19 % au 1^{er} mars 2017). Cela représente une hausse de 5,9 % par rapport à l'année précédente (en avril 2016, on dénombrait 19 306 prévenus).

Il y avait en ce début avril 2017 en France 81 530 personnes sous écrou dont 70 230 incarcérées, ce qui représente pour ces dernières une hausse de 2,7 % par rapport au mois d'avril 2016 (68 361). Le nombre de personnes sous écrou est en hausse de 2,7 % sur douze mois (2 108 personnes sous écrou de plus).

Les détenus mis en placement sous surveillance électronique sont 10 722 dont 305 en libération sous contrainte.

Les mineurs écroués sont 858 au 1^{er} avril 2017, ce qui représente une hausse de 7,7 % par rapport au mois précédent (797 au 1^{er} mars 2017). Neuf écroués ne sont pas détenus. Ils étaient 803 au 1^{er} avril 2016. Les mineurs détenus représentent 1,2 % des personnes incarcérées.

Au 1^{er} avril 2017, 284 d'entre eux étaient dans des établissements pour mineurs (EPM). Ces établissements sont sous-occupés (342 places opérationnelles, soit 57 places inoccupées car 1 est occupée par un majeur), alors que 565 mineurs (66,54 %) sont détenus dans d'autres établissements.

Source : Direction de l'Administration pénitentiaire

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

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

Surveillants, un cœur de métier

La valorisation du métier de surveillant est un enjeu majeur. Alors que l'érosion naturelle des personnels (départs en retraite, détachements,



La valorisation du métier de surveillant est un enjeu majeur.

démissions, etc.), jointe au nouveau programme de construction, devrait conduire, selon les projections, à un besoin de recrutement de plus de 29 000 agents dans les dix prochaines années, le premier gage d'une attractivité retrouvée passe par l'amélioration des conditions de travail des personnels, au premier rang desquelles la diminution de la suroccupation des détentions. Par ailleurs, la Commission relève que la diversification récente des missions des surveillants (Éris, surveillance électronique, unités hospitalières, etc.) doit s'accompagner d'un renforcement de leur engagement dans leur cœur de métier, qui reste la garde, l'observation et la réinsertion des personnes en détention, en lien avec les autres professionnels et intervenants, afin d'incarner pleinement la force de justice et de sécurité qu'ils ont vocation à être.

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

Au-delà, pour affronter le défi de recrutement et de formation, l'École

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

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

Concerner les territoires

Les missions de l'administration pénitentiaire concernent la société tout entière. Pour accomplir pleinement la fonction de réinsertion et de prévention de la récidive qui est au cœur de l'exécution de la peine, la prison doit cesser d'être un point aveugle au sein des territoires. Impliquer les services de l'État, l'ensemble des collectivités territoriales (régions,

départements, communes) et les acteurs socio-économiques (entreprises, chambres consulaires...) impose de mener une politique d'intégration déterminée. Axée sur une communication qui déconstruit l'image des « prisons de la honte » pour réaffirmer l'image du service public pénitentiaire, cette politique doit travailler l'attractivité – y compris en explorant les dispositifs de dépense fiscale et d'incitation financière propres à mieux intéresser les collectivités à accueillir les prisons. Au-delà du nécessaire diagnostic des potentialités du territoire au moment du choix des implantations, il est indispensable de faire collaborer l'ensemble des acteurs à la vie de la prison (offre d'activités, accès aux services publics, adaptation du système de soins, réseau de transports, logements des personnels, etc.). Afin de lever les obstacles qui découlent trop souvent des cloisonnements verticaux entre les services

et les différents partenaires, la Commission recommande de confier la mise en œuvre du programme pénitentiaire à une direction de projet rattachée à la direction de l'administration pénitentiaire et plus à même, en coordination avec l'Agence pour l'immobilier de la Justice, de créer les synergies nécessaires autour des projets.

Sans prétendre chiffrer exactement le plan d'encellulement individuel, la Commission a voulu évaluer son coût global, sur la base de premières estimations des services qui restent à affiner. L'intégration des différents coûts, directs (acquisitions foncières, constructions) et indirects (recrutements, fonctionnement, impacts sur les autres services, etc.), conduit à mieux mesurer l'ampleur de l'investissement demandé, tant en volume qu'en durée. La Commission recommande une vigilance particulière au moment du choix des modes de dévolution pour les



Les nouveaux établissements s'attacheront à prendre en considération les besoins des personnes détenues les plus vulnérables.

constructions envisagées. Elle attire également l'attention sur les recherches d'économies possibles et estime qu'une politique pénale active devrait permettre de réduire l'ampleur du programme projeté ou de le réorienter au profit d'un plus grand développement des QPS. Surtout, elle préconise que le plan d'encellulement individuel puisse faire l'objet du vote d'une loi de programme par le législateur, afin d'en pérenniser l'engagement et les orientations.

Un protocole avec « Médecins du Monde »

Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé, Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice, Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable, Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et Martine Pinville, secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire, ont signé le 5 mai dernier, un protocole d'engagement avec l'association médicale de solidarité internationale « Médecins du Monde » dans le cadre d'un contrat à impact social destiné à proposer une offre alternative à l'incarcération des personnes souffrant de maladies psychiatriques avérées et ne disposant pas de domicile fixe, dans le cadre d'une politique de lutte contre la récidive.

La signature de ce protocole permettra une expérimentation auprès de justiciables du tribunal de grande instance de Marseille au bénéfice de personnes condamnées présentant des pathologies psychiatriques et en situation de précarité matérielle, pour évaluer l'efficacité d'une stratégie d'accès au logement, aux soins intensifs et à l'insertion par l'activité économique. L'efficacité de ce programme sera évaluée au regard de l'absence de réitération de délits graves ou crimes conduisant à un défer-

rement devant un magistrat, par rapport à une population témoin non bénéficiaire de cette expérimentation.

Le programme est constitué d'un volet logement (mesures d'intermédiation locative), d'un volet sanitaire (soins intensifs orientés vers le rétablissement dans la communauté sur décision de justice) et d'un volet inclusion sociale (prêt d'honneur et programme de mentorat).

L'association Médecins du Monde mobilisera des travailleurs sociaux, des médecins et des chercheurs pour la conduite de l'expérimentation baptisée Alternative à l'Incarcération par le Logement et le Suivi Intensif (AILS).

Les actions d'accompagnement seront mises en œuvre d'ici la fin de l'année 2017 sur une durée de 5 ans. Une centaine de personnes seront bénéficiaires de l'expérimentation. La comparaison des résultats sera effectuée sur la base d'une population ciblée de 210 personnes, population comparable, présentant également des troubles psychiques, en situation de précarité matérielle et déferée dans une juridiction distincte. Elle sera conduite par le laboratoire de santé publique de l'Université d'Aix-Marseille.

L'engagement des cinq ministères porte sur un maximum de 7 000 000 euros sur les 5 années à venir en fonction de la réussite de ces expérimentations. Les fonds seront avancés notamment par des fondations.