



jeudi 20 janvier 2022

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS ET MANQUEMENTS DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE FRANÇAISE

Créée le 13 juillet 2021 à l'initiative du groupe Les Républicains, la commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française a présenté son rapport le 12 janvier 2022.

L'objectif ambitieux de cette commission d'enquête était d'identifier les manquements et dysfonctionnements de la politique pénitentiaire, en évaluant pour cela l'ensemble de sa mise en œuvre. Elle était plus particulièrement chargée d'identifier les facteurs de la surpopulation carcérale et de la dégradation progressive des conditions de détention des personnes incarcérées en France ; d'étudier l'éventuel lien de causalité entre les conditions d'incarcération et le phénomène de la radicalisation religieuse de personnes détenues ; d'établir le risque de la dégradation de la réponse pénale associée à l'insuffisance du nombre de places de prison et d'évaluer l'efficacité des aménagements des peines ; de mesurer notre incapacité grandissante à garantir l'accès aux dispositifs de réinsertion et de préparation à la sortie des personnes détenues ; de repenser le traitement carcéral des délinquants mineurs.

Afin d'appréhender ces enjeux, la commission d'enquête s'est également penchée sur des sujets complémentaires : les moyens consacrés à l'entretien du parc immobilier existant et à la construction de nouvelles structures ; les ressources humaines (recrutements, conditions de travail, attractivité des carrières, formation, logement et prestations sociales) ; les conditions de détention (accompagnement éducatif, social et de loisirs, activités professionnelles et accès aux soins, notamment psychiatriques) ; la question de l'encellulement individuel ; la différenciation entre les catégories de détenus, en particulier les différents régimes d'incarcération ; les violences en prison ; la sécurisation des lieux de détention ; le respect de la laïcité en prison.

La commission a auditionné 135 personnes et effectué quatre déplacements. Elle a organisé ses travaux en séquences thématiques afin de réunir des éléments d'information et d'analyse sur l'ensemble de ces nombreux sujets.

La rapporteure formule 55 recommandations pour améliorer les conditions de travail des agents pénitentiaires, les conditions de détention et de prise en charge des personnes détenues, l'orientation des politiques pénitentiaires et pénales.

Voir [ici](#) les vidéos des auditions de la commission d'enquête et [ici](#) le rapport de Mme Caroline Abadie



Philippe Benassaya, président

Députés des Yvelines
(Les Républicains)



Caroline Abadie, rapporteure

Députée de l'Isère
(La République en Marche)

Une commission d'enquête au large champ d'investigation

La continuité de la réflexion parlementaire sur le système pénitentiaire

Conditions de travail, détention des mineurs, surpopulation carcérale, état du parc immobilier, dignité des conditions de détention, contrôle du système pénitentiaire, prise en charge médicale, violences, réinsertion et prévention de la récidive : tous ces sujets, objets de précédents travaux, notamment des rapports des commissions d'enquête parlementaires de 2000, sont encore d'actualité et, logiquement, sont abordés par ce nouveau rapport.

Une réflexion moderne visant à définir la prison du XXI^e siècle

Bien sûr, le contexte n'est plus le même, de nombreux changements ont eu lieu et ce sont d'ailleurs ces évolutions qui sont au cœur de la réflexion de la rapporteure Caroline Abadie : vingt ans après les commissions d'enquête parlementaires de 2000, où en est-on sur ces différents sujets ? Le rapport effectue ainsi un état des lieux du système pénitentiaire, pour ensuite évoquer les problèmes persistant, proposer des solutions ou des pistes d'évolution.

A travers une réflexion large et multidimensionnelle, le rapport a également pour ambition de décrypter les défis que devra relever l'administration pénitentiaire au cours des prochaines années.

Offrir de meilleures conditions de travail aux personnels pénitentiaires

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

Travailler dans l'administration pénitentiaire consiste à suivre des personnes que nulle autre institution de la République n'a finalement réussi à prendre en charge. Malgré les importants efforts réalisés, en matière budgétaire comme en termes de mesures statutaires et salariales, ce sont des métiers qui manquent toujours d'attractivité et qui peinent à recruter. Et ce d'autant plus que les conditions d'exercice sont dégradées par la surpopulation carcérale. Pour mieux tenir compte de ces difficultés, le rapport propose de **réviser les organigrammes des établissements pénitentiaires afin de les adapter aux effectifs réels des détenus.**

Mieux reconnaître le rôle des agents pénitentiaires

Les métiers pénitentiaires se sont diversifiés au fil des années. Cette diversification contribue à leur valorisation, mais elle les rend aussi plus complexes à exercer, d'autant plus que les missions des agents s'effectuent dans des conditions parfois difficiles.

A ce titre, **le rôle central des personnels de surveillance doit être mieux reconnu** : le rapport propose d'étudier leur passage en catégorie B, de renforcer la durée de leur formation initiale et d'affirmer une véritable identité professionnelle du surveillant pénitentiaire.

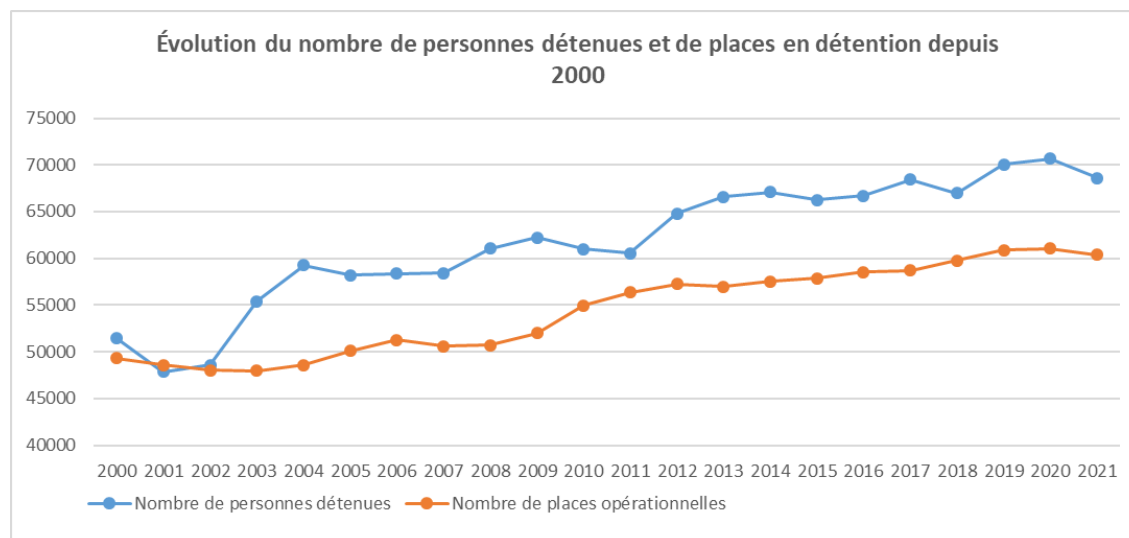
Mieux valoriser le rôle des services de probation et d'insertion pénitentiaires

La mission d'insertion de l'administration pénitentiaire a connu un important essor : en quinze ans, les effectifs affectés à ces missions ont augmenté de 160 %. Si l'on veut en finir avec le modèle de l'incarcération comme référence de la peine, cette dynamique doit se poursuivre et ces métiers doivent être reconnus à leur juste valeur. Le rapport propose par exemple d'internaliser de nouvelles compétences : statisticiens, assistants sociaux...

Résoudre le problème de la surpopulation carcérale

Une surpopulation qui demeure chronique dans les maisons d'arrêt

La commission d'enquête ne pouvait que constater la persistance d'une surpopulation chronique dans les maisons d'arrêt. **A la fin de l'année 2021, la densité carcérale globale est de 115,2 % et même de 135,8 % dans les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt.** Cette situation dégrade considérablement les conditions de détention des personnes détenues, ainsi que les conditions de travail des personnels pénitentiaires. Le rapport propose une réflexion sur les différentes réponses à apporter à ce problème, tant du côté de la politique pénitentiaire immobilière que du côté de la politique pénale, ou de la régulation carcérale.



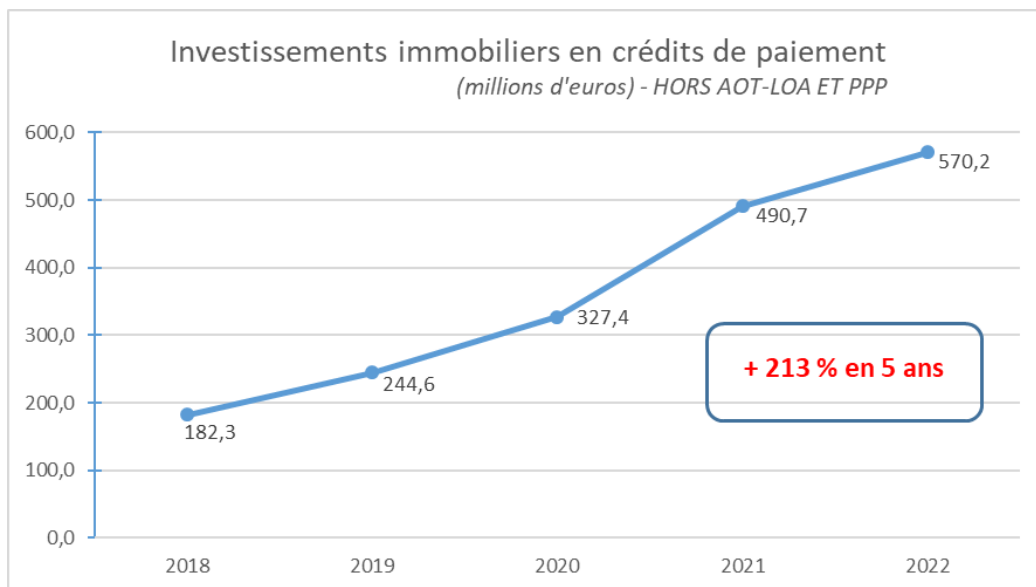
EFFECTIFS, CAPACITÉ ET DENSITÉ CARCÉRALE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

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

Le plan « 15 000 places », une mise en œuvre encourageante

La construction de nouvelles places de prison est une partie de la réponse à la surpopulation carcérale ; elle est en outre une nécessité pour moderniser le parc immobilier pénitentiaire et ainsi offrir de meilleures conditions de détention.

En conformité avec la loi de programmation et de réforme de la Justice de 2019, le plan « 15 000 places » se répartit en deux phases : **une première phase de construction de 7 000 places d'ici 2022, une seconde phase de 8 000 places d'ici 2027**. Selon les chiffres obtenus, à la fin de l'année 2022, 65 % des places de la première phase devraient être livrées – le retard s'expliquant notamment par la crise sanitaire. Le lancement de la seconde phase est effectif avec la mise en œuvre des différentes consultations et l'identification du foncier.



Des marges de progrès en matière de politique pénale

La lutte contre la surpopulation carcérale ne peut être effective que si elle est prise en compte par la politique pénale. Ces dernières années, de nombreuses mesures sont allées dans ce sens, en particulier le développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération. **Ces dispositifs doivent encore monter en puissance** et le rapport propose également des solutions complémentaires.

En outre, il est aujourd'hui nécessaire de **systématiser et sanctuariser dans la loi les mécanismes d'échanges entre l'administration pénitentiaire et les juridictions** afin de mieux réguler les incarcérations et de mieux lutter contre la surpopulation carcérale.

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

Ce principe, introduit dans notre droit en 1875, ne doit plus être vu comme un absolu, mais comme le croisement pragmatique de quatre conceptions : une obligation de la personne détenue qui doit s'isoler pour s'amender, une règle de sécurité pour organiser la détention, un droit permettant de garantir des conditions dignes de détention et une règle de gestion modulable en fonction des situations.

En effet, l'enfermement isolé en cellule individuelle n'est toujours pas adapté. L'isolement risque même parfois de compromettre les possibilités de réinsertion. L'encellulement individuel doit donc être appliqué en fonction de ces situations. Plusieurs dérogations existent d'ailleurs déjà dans notre droit, par exemple en cas de fragilités psychologiques d'un détenu.

Sans le remettre totalement en cause, car il conserve un rôle de boussole, il faut **dépasser une vision absolue du principe de l'encellulement individuel**. Celui-ci ne correspond pas toujours aux réalités, ni aux besoins des personnes détenues ; d'ailleurs la commission formule une proposition pour concevoir ce principe de manière plurielle et pragmatique.

Améliorer durablement les conditions de détention

D'importants progrès réalisés, une dynamique à conforter

Le respect des droits et de la dignité des détenus est une priorité. La privation de liberté ne doit pas conduire à la privation d'autres droits et de nombreuses évolutions ont permis de mieux en tenir compte, comme le droit de vote par exemple. En outre, la rénovation des établissements pénitentiaires, avec le déploiement de douches en cellules notamment, va également dans cette direction et doit se poursuivre. La montée en puissance du contrôle des établissements pénitentiaires au cours des vingt dernières années permet aujourd'hui plusieurs regards extérieurs sur leur fonctionnement et apporte ainsi de nouvelles garanties.

L'enjeu de la lutte contre les violences en détention

Malgré ces progrès, la détention demeure un terrain propice à la survenue de violences. Les travaux de la commission d'enquête ont permis de constater que ce phénomène était insuffisamment connu et analysé. **Des statistiques, notamment à travers une enquête de victimation auprès des détenus, doivent donc être développées**. En outre, **le rapport propose des solutions pour faciliter le signalement – et donc la sanction – des violences**.

La prise en charge sanitaire, un investissement pour la réinsertion

La santé physique et psychique des détenus a été abordée au cours de nombreuses auditions et lors des déplacements de la commission d'enquête. Objet d'une importante réforme en 1994, la prise en charge sanitaire en détention est aujourd'hui faite dans le cadre hospitalier et le rapport fait le point sur les dispositifs afférents. **Malgré d'importants progrès et un accès aux soins mieux organisé, le rapport fait le constat de plusieurs carences ou difficultés** et formule donc des propositions pour y remédier : conduire une enquête épidémiologique pour mieux connaître l'état de santé des détenus, faciliter la pratique médicale en détention, améliorer la prise en charge des pathologies psychiatriques et psychologiques, développer une politique de prévention des risques sanitaires...

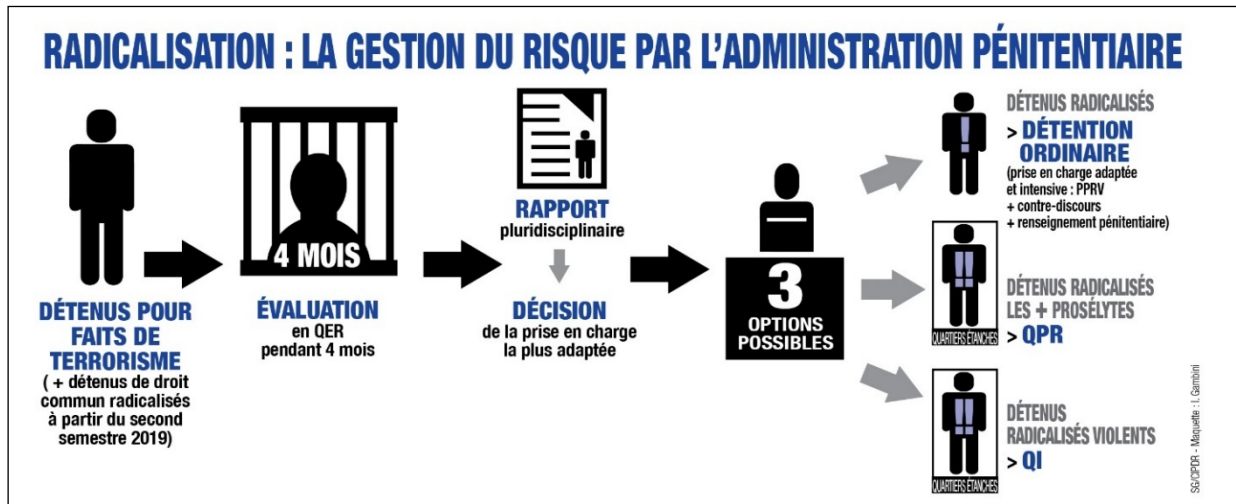
Développer des prises en charge spécifiques

Les mineurs incarcérés, une réalité minoritaire mais importante

Les mineurs représentent 1 % de la population carcérale et sont détenus pour un tiers dans six établissements pénitentiaires pour mineurs et pour deux tiers dans des quartiers dédiés aux mineurs au sein des autres établissements. Leur temps de détention est organisé selon des règles spécifiques. La récente réforme de la justice pénale des mineurs clarifie encore ce cadre et devrait, en outre, permettre de diminuer la part des prévenus parmi les mineurs incarcérés, qui s'élève aujourd'hui à plus de 70 %. **Le rapport formule de plus plusieurs propositions pour améliorer la prise en charge des mineurs** et mieux garantir la continuité de leur parcours de sortie de la délinquance.

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

La problématique spécifique des détenus radicalisés a été intégrée de manière efficace par l'administration pénitentiaire : d'une part, elle a mis en place des structures dédiées pour évaluer et prendre en charge la radicalisation ; d'autre part, elle a conduit l'évaluation de tous les détenus incarcérés au titre d'actions terroristes liées à la radicalisation et a développé le suivi des détenus de droit commun qui peuvent être repérés comme radicalisés.



Au cours des dernières années, **ces structures et ces modalités de prise en charge ont connu une importante montée en puissance**, en adéquation avec l'ampleur et l'importance de ces questions. Le rapport présente ces évolutions et fait l'état des lieux de ce système dédié qui se caractérise aujourd'hui par une véritable professionnalisation. A la lumière de ces constats, qui montrent la pertinence de l'action de l'administration pénitentiaire dans ce domaine, le rapport propose maintenant de conduire une **évaluation de ces dispositifs**.

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

L'administration pénitentiaire a su mettre en place des dispositifs adaptés à la détention de profils aussi différents que ceux des mineurs et ceux des radicalisés. **D'autres prises en charge spécifiques pourraient être pensées en fonction du profil des détenus** – par exemple pour mieux gérer les problématiques d'addiction – **ou en fonction de la nature de l'infraction** – par exemple pour la prise en charge des auteurs de violences intrafamiliales.

Développer les activités en détention en lien avec l'extérieur

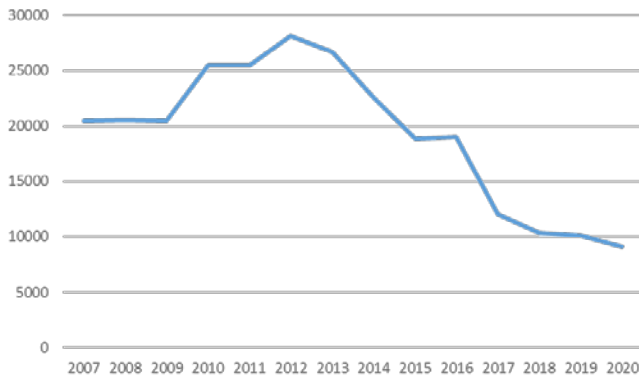
Le travail en détention, une voie pour mieux inclure les détenus dans la vie professionnelle

Le travail des détenus a fortement diminué depuis vingt ans, passant de 50 % des détenus travaillant en 2000 à seulement 30 % en 2020. Cette diminution semble aujourd'hui en cours d'inversion, grâce au travail notamment de l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP).

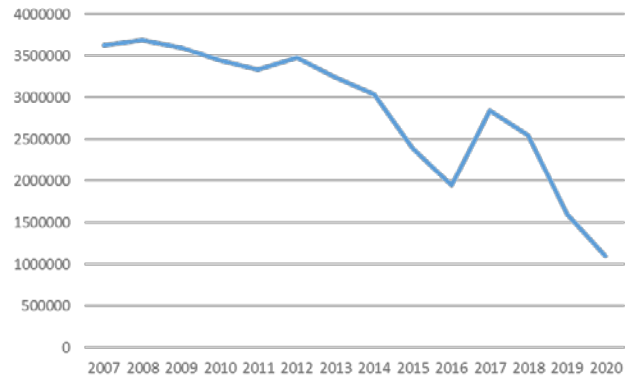
La création du contrat de travail pénitentiaire et le rapprochement des règles de droit commun vont également dans la bonne direction. **Des efforts doivent toutefois être faits pour mieux insérer les prisons et leurs détenus dans le tissu économique local, par exemple en organisant des forums de l'emploi en détention.**

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

Depuis sa transmission aux régions en 2014, la formation professionnelle en détention a **considérablement décru**, passant de 40 % de détenus formés en 2010 à moins de 13 % aujourd'hui. La commission d'enquête alerte sur cette situation inacceptable et propose plusieurs pistes pour y remédier, notamment **l'établissement d'une nouvelle convention nationale entre l'administration pénitentiaire et les régions pour les années à venir.**



ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉTENUS FORMÉS



ÉVOLUTION DU NOMBRE TOTAL D'HEURES DE FORMATION DISPENSÉES

L'importance et la diversité des autres activités

Le temps de détention n'a pas vocation à se résumer à l'enfermement de la personne détenue dans une cellule. Ce temps ne peut être utile que si l'on propose concrètement aux détenus des activités de tout ordre : sportives, culturelles, culturelles... Celles-ci participent pleinement des conditions de détention et de la mise en œuvre d'un parcours de réinsertion. La commission a considéré que pour en garantir l'effectivité, **la loi devrait fixer un objectif de temps « hors cellule », par exemple de 8 heures par jour.**

Inclure la prison dans la vie de la Cité

Solidifier la réinsertion des personnes détenues

Préparer la sortie est une priorité : c'est un enjeu crucial pour la société en matière de lutte contre la récidive et pour le détenu en matière de réinsertion. En lien avec les territoires et associations, les établissements pénitentiaires accueillent de nombreuses activités ; cette approche permet de concevoir la prison comme une étape dans le parcours de désistance. Le rapport formule plusieurs propositions pour mieux réinsérer les personnes détenues.

Le concept de désistance

*Selon Henriette Chaubon, présidente de l'ancien Observatoire de la récidive et de la désistance, ce concept est un sujet relativement nouveau en France. Sa seule évocation soulève des interrogations. Sa définition vient d'être arrêtée et elle figurera très bientôt dans le dictionnaire comme étant « **le processus par lequel une personne sort de la délinquance** ». Cette définition met en exergue son caractère long, par la notion de « processus », et ne se limite pas à un seul critère, tel que celui des condamnations passées retenues pour définir la récidive. Au contraire, en se fondant sur le point de vue des condamnés (et sur les données de leur vie privée), la définition de la désistance prend en compte l'aspect plurifactoriel de ce processus dynamique, influencé par des facteurs sociaux (emploi, mise en couple), psychologiques (reconstruction identitaire) et biologique (âge).*

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

Au cours des vingt dernières années, d'importants progrès ont été faits : la prison a ouvert ses portes à des intervenants extérieurs toujours plus nombreux, le droit des détenus s'est rapproché du droit commun dans de nombreux domaines, le développement de la mission de réinsertion de l'administration pénitentiaire a conduit à concevoir la peine de manière plus inclusive. Nous devons continuer dans cette direction. **La prison ne peut plus être vue comme un lieu d'exil, éloigné du reste de la société, alors qu'elle est partie prenante de la communauté nationale.**

Les prisons sont une des institutions de notre République et cela doit se traduire dans la réalité de nos territoires. Cette perspective irrigue les propositions du rapport et nourrit plus spécialement certaines propositions, comme celles visant à **améliorer les relations entre les établissements pénitentiaires et les collectivités qui les accueillent.**

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

Dans cette perspective, un important effort de communication devra être fait : sur les réseaux sociaux, sur le territoire de la prison, à destination des jeunes publics... Par ailleurs, de nouveaux événements ou de nouveaux partenariats pourraient accroître la visibilité de la prison et améliorer sa place dans la Cité.