

N° 146

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

## 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 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VIII

### ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Hugues PORTELLI,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, 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 Deromédi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833**

**Sénat : 139 et 140 à 145 (2016-2017)**



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN BUDGET INÉGALEMENT RENFORCÉ</b> .....	8
<b>A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS PORTÉE PAR LES PLANS DE LUTTE         CONTRE LE TERRORISME ET LA RADICALISATION</b> .....	8
<b>B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL INSUFFISANTES POUR RÉPONDRE AU SOUS-         EFFECTIF CHRONIQUE</b> .....	9
1. <i>Une légère augmentation des crédits de personnel</i> .....	9
2. <i>Des recrutements de surveillants pénitentiaires qui restent insuffisants au regard de l'enjeu             des vacances de postes</i> .....	10
<b>II. UN PROGRAMME IMMOBILIER INSUFFISANT POUR RÉSORBER LA         SURPOPULATION CARCÉRALE</b> .....	11
<b>A. LA SURPOPULATION CARCÉRALE : UN CONSTAT ALARMANT</b> .....	11
1. <i>Une augmentation croissante du nombre de personnes placées sous écrou</i> .....	11
2. <i>...qui alimente la surpopulation carcérale</i> .....	12
<b>B. LA NÉCESSITÉ D'UNE AUGMENTATION ET D'UNE AMÉLIORATION DU PARC         IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE</b> .....	15
1. <i>La création de nouvelles places de prison pour permettre l'application du principe de             l'encellulement individuel</i> .....	15
2. <i>Les risques accrus d'un recours massif aux partenariats public-privé</i> .....	16
<b>C. DES ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉES</b> ...	16
1. <i>La crédibilité des peines alternatives à l'incarcération en question</i> .....	17
2. <i>La stagnation des aménagements de peine</i> .....	18
<b>III. LE VOLET PÉNITENTIAIRE DE LA LUTTE ANTITERRORISTE</b> .....	19
<b>A. LES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES PRÉVUS PAR LES PLANS DE LUTTE         ANTITERRORISTE</b> .....	20
<b>B. L'ÉVOLUTION DU MODE DE PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS RADICALISÉS OU         EN VOIE DE RADICALISATION</b> .....	22
1. <i>La mise en place d'une politique de regroupement des détenus radicalisés</i> .....	22
2. <i>La redéfinition des principes de gestion des détenus radicalisés</i> .....	25
<b>C. LA POURSUITE DE L'ACCROISSEMENT DES CAPACITÉS DU RENSEIGNEMENT         PÉNITENTIAIRE</b> .....	28
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	31
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS</b> .....	33



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice<sup>1</sup>, le mardi 22 novembre 2016, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 23 novembre 2016 sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, a examiné, sur le rapport pour avis de **M. Hugues Portelli<sup>2</sup>**, **les crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2017.**

M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis, a d'abord observé que le programme « Administration pénitentiaire » représentera 42,4 % des crédits de la mission « Justice » en 2017, avec des crédits de paiement d'un montant de 3,64 milliards d'euros, soit une augmentation de 5 % par rapport à l'année précédente, et des autorisations d'engagement à 5,78 milliards d'euros, soit une augmentation de 55 % résultant du lancement d'un nouveau programme immobilier.

Il a ensuite relevé que les recrutements de surveillants pénitentiaires prévus pour 2017 ne permettraient pas de résorber les vacances de postes. Les conditions de travail des surveillants resteront donc dégradées dans un contexte particulièrement alarmant de surpopulation carcérale. En effet, les établissements pénitentiaires souffrent d'une surpopulation chronique, qui atteint principalement les maisons d'arrêt où la densité carcérale s'établit en moyenne à 140 %. M. Hugues Portelli a déploré les difficultés de l'administration pénitentiaire à anticiper les évolutions de la population pénale, aggravées par une estimation trop optimiste du prononcé des aménagements de peine. Il a enfin souligné les insuffisances du projet d'extension du parc immobilier carcéral, proposé en fin de mandat et dont le financement n'est que partiellement engagé.

Après avoir présenté le plan pour la sécurité pénitentiaire et l'action contre la radicalisation violente, le rapporteur pour avis a regretté les hésitations du Gouvernement dans la gestion et le regroupement des détenus radicalisés et a souhaité que l'évaluation de ces détenus soit renforcée et que les capacités du renseignement pénitentiaire soient accrues.

**Sur sa proposition, la commission des lois a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2017.**

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161121/lois.html#toc2>

<sup>2</sup> Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161121/lois.html#toc8>



Mesdames, Messieurs,

En 2017, le programme n° 107 « **Administration pénitentiaire** » représentera 42,4 % des crédits de la mission « Justice ».

Le projet de budget pour 2017 – qui s'établit à 5,78 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une **hausse de 55 %** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016, et à 3,64 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en augmentation de 5 % par rapport à la LFI pour 2016 – marque une forte croissance des moyens alloués à l'administration pénitentiaire dans un contexte alarmant de surpopulation carcérale<sup>1</sup>.

La progression significative des autorisations d'engagement s'explique principalement par le **lancement d'un nouveau programme immobilier en 2017** afin d'atteindre à terme l'objectif de 80 % des détenus bénéficiant de l'encellulement individuel : **1,157 milliard d'euros** est prévu afin de lancer la première phase de construction des maisons d'arrêt.

Le plafond des autorisations d'emplois, qui tient compte des transferts issus des programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale » pour la reprise par l'administration pénitentiaire des missions d'extraction judiciaire, augmente de **1 133 équivalents temps plein travaillé** (ETPT). Si votre rapporteur pour avis salue cet effort budgétaire, il s'inquiète néanmoins de l'insuffisance de ces recrutements au regard de la charge de travail des personnels de la direction de l'administration pénitentiaire.

Enfin, en 2017, l'administration pénitentiaire demeure confrontée à un phénomène, préoccupant par son ampleur, de radicalisation des personnes détenues et doit faire face aux difficultés de gestion de ce public pénitentiaire, dont une part significative est constituée d'individus particulièrement dangereux comme l'a malheureusement illustré la grave agression de surveillants pénitentiaires survenue le 4 septembre 2016 à la maison d'arrêt d'Osny (Val-d'Oise).

---

<sup>1</sup> Cette augmentation ne tient pas compte de la réduction des crédits inscrits au programme « Administration pénitentiaire » votée en première lecture à l'Assemblée nationale, en seconde délibération. 16,95 millions d'euros de crédits et d'autorisations d'engagement (dont 671 871 euros de crédits de personnel – titre 2) ont été supprimés. Néanmoins, votre rapporteur n'a pas pu connaître la ventilation de ces « réductions » de crédits au moment de l'examen de son rapport en commission.

## I. UN BUDGET INÉGALEMENT RENFORCÉ

Si le budget de l'administration pénitentiaire est soutenu par les crédits des plans de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, votre rapporteur pour avis estime cependant qu'il demeure insuffisant pour répondre aux défis de l'administration pénitentiaire.

### A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS PORTÉE PAR LES PLANS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET LA RADICALISATION

En 2017, le budget de l'administration pénitentiaire devrait progresser de **172,7 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une **augmentation de 5 %** par rapport au total des crédits de paiements votés dans la LFI pour 2016.

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI 2016	PLF 2017	Différence	Ouverts en LFI 2016	PLF 2017	Différence
Titre 2 - Dépenses de personnel	2 222 821 647	2 350 149 512	5,73 %	2 222 821 647	2 350 149 512	5,73 %
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	717 009 920	1 517 934 171	111,70 %	811 366 207	839 310 022	3,44 %
Titre 5 - Dépenses d'investissement	678 872 003	1 757 100 000	158,83 %	320 927 786	297 190 000	-7,40 %
Titre 6 - Dépenses d'intervention	108 616 800	149 600 200	37,73 %	108 616 800	148 000 200	36,26 %
Titre 7 - Dépenses d'opérations financières	0	5 140 000	N.A.	0	1 800 000	N.A.
<b>Total</b>	<b>3 727 320 370</b>	<b>5 779 923 883</b>	<b>55,07%</b>	<b>3 463 732 440</b>	<b>3 636 449 734</b>	<b>4,99 %</b>

Source : projet annuel de performances pour la mission « Justice » annexé au projet de loi de finances pour 2017

Les plans de lutte contre le terrorisme et la radicalisation ont bénéficié à l'administration pénitentiaire à hauteur de **102,82 millions d'euros** en crédits de paiement (hors masse salariale) : ils expliquent plus de 60 % de l'augmentation des crédits. Or votre rapporteur pour avis rappelle que l'augmentation des moyens de l'administration pénitentiaire doit être pérenne et ne peut dépendre de seules annonces budgétaires conjoncturelles.

Outre l'apport des plans de lutte antiterroriste (PLAT) et de lutte contre la radicalisation et le terrorisme (PART), la hausse des crédits de fonctionnement s'explique par la hausse des moyens accompagnant la création d'emplois dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et l'augmentation des placements sous bracelet électronique.



---

## **B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL INSUFFISANTES POUR RÉPONDRE AU SOUS-EFFECTIF CHRONIQUE**

### **1. Une légère augmentation des crédits de personnel**

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une **augmentation de 3 % du plafond des autorisations d'emplois**. Les entrées prévues sont destinées, d'une part, à compenser les sorties (2 436 ETPT dont 842 au titre des départs en retraite) et, d'autre part, à permettre la création de 1 255 emplois. Ces créations d'emplois visent à :

- lutter contre le terrorisme et la radicalisation avec l'application du plan de lutte antiterroriste (PLAT) et du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) (526 ETPT) ;

- permettre l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires (477 ETPT) ;

- combler les vacances de postes parmi le personnel de surveillance en établissements (134 ETPT) ;

- renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) afin de renforcer l'ampleur et la diversification des mesures d'aménagement de peine et d'alternatives à l'incarcération (100 ETPT) ;

- surveiller l'antenne de détention du futur palais de justice de Paris (18 ETPT).

Grâce aux transferts des missions d'extractions judiciaires et, en conséquence, des crédits provenant des programmes 152 « Gendarmerie nationale » et 176 « Police nationale », le plafond d'autorisations d'emplois pour 2017 sera également augmenté de 198 ETPT.

Votre rapporteur pour avis observe néanmoins que cette augmentation du plafond des autorisations d'emplois ne suffira pas à résoudre le problème chronique du manque d'effectifs. L'administration pénitentiaire, en particulier le corps des surveillants, souffre depuis de nombreuses années d'un manque récurrent d'effectifs, aggravé par le taux important de vacance de postes.

L'insuffisance des recrutements explique aujourd'hui **l'explosion des heures supplémentaires**. En dépit d'un plan d'action visant à la maîtrise des heures supplémentaires, mis en œuvre depuis 2014, selon les prévisions, plus de **4,3 millions d'heures supplémentaires seraient à mettre en paiement en 2016**, soit 1,5 % de plus qu'en 2015.

---

## 2. Des recrutements de surveillants pénitentiaires qui restent insuffisants au regard de l'enjeu des vacances de postes

Si votre rapporteur salue les efforts budgétaires réalisés en vue de résorber les vacances de postes, il constate néanmoins que ceux-ci restent en deçà des besoins constatés. En effet, les schémas d'emplois demeurent calculés sur la base de la capacité d'accueil théorique des établissements alors que la majorité d'entre eux connaissent une forte surpopulation carcérale.

Votre rapporteur pour avis regrette également que, jusqu'en 2014, l'administration pénitentiaire ait mal évalué ses besoins en recrutement, en ne prenant pas correctement en compte les réussites aux concours internes des agents qui ponctionnent les corps d'origine des lauréats.

Il souhaite enfin souligner **les difficultés de recrutement des surveillants pénitentiaires**. Pour la session de 2016, seuls 37 % des inscrits se sont présentés au concours. Ces difficultés peuvent s'expliquer par la « concurrence » avec les recrutements effectués par d'autres institutions de la sécurité, notamment la police municipale ou encore la police ferroviaire. De plus, peu de candidats ont les connaissances suffisantes pour réussir les concours. En outre, plus de 10 % des reçus n'entrent pas ou ne terminent pas leur formation à l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP). Enfin une grande partie des surveillants pénitentiaires sont originaires des départements du Nord de la France ou des outre-mer et souhaitent être affectés dans ceux-ci le plus rapidement possible. Cette donnée explique notamment le nombre très élevé de surveillants stagiaires ou peu expérimentés affectés dans les établissements franciliens, ainsi que la rotation permanente de ce personnel (y compris du fait des démissions), qui entraîne une vacance chronique de postes, malgré les créations d'emplois de surveillants effectuées chaque année.

Afin de renforcer l'attractivité du métier, **une clarification des prérogatives des surveillants s'impose**. En effet, les métiers des surveillants se sont diversifiés avec la création :

- des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), forces spécialement formées à l'intervention en milieu pénitentiaire en situation de crise ou pour le transfert de personnes détenues signalées ;
- des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) ;
- des brigades cynotechniques ;
- et, plus récemment, des équipes locales d'appui et de contrôle (ELAC)<sup>1</sup> dans les établissements pénitentiaires accueillant les détenus les plus dangereux.

---

<sup>1</sup> Dans le cadre du plan pour la sécurité pénitentiaire et l'action contre la radicalisation violente présenté par le garde des sceaux le 25 octobre dernier, les ELAC seront rebaptisées équipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP) et les personnels qui y seront affectés seront armés en cas de mission de sécurisation périmétrique.

---

Enfin, votre rapporteur pour avis relève que plusieurs évolutions indemnitaires sont intervenues en 2016, sur la base du relevé de conclusions signé le 14 décembre 2015 entre les organisations syndicales représentatives et le garde des sceaux, notamment la revalorisation du montant annuel de l'indemnité compensatoire pour charges pénitentiaires (ICP), la revalorisation du montant de la prime de sujétions spéciales des personnels administratifs, techniques et de surveillance et la création d'un avantage de fidélisation dans les établissements les moins attractifs.

## II. UN PROGRAMME IMMOBILIER INSUFFISANT POUR RÉSORBER LA SURPOPULATION CARCÉRALE

Votre rapporteur pour avis a pris bonne note de la présentation par le Gouvernement d'un programme immobilier ambitieux afin de permettre une amélioration des conditions de détention. Il regrette néanmoins que ces annonces interviennent en fin de mandat, ne permettant pas de résorber la surpopulation carcérale si la tendance à l'augmentation se poursuit.

### A. LA SURPOPULATION CARCÉRALE : UN CONSTAT ALARMANT

#### 1. Une augmentation croissante du nombre de personnes placées sous écrou...

Au 1<sup>er</sup> octobre 2016, le total de la population sous écrou s'établissait à **78 982 personnes**, soit une augmentation de 3,8 % en un an. À la même date, le nombre de personnes écrouées détenues en métropole et en outre-mer s'élevait à 68 514, contre 65 765 au 1<sup>er</sup> octobre 2015, soit une **augmentation de 4,2 %** sur l'année.

On distingue au sein de cette population :

- 19 615 prévenus (17 614 au 1<sup>er</sup> octobre 2015) ;
- 2 823 femmes (2 142 au 1<sup>er</sup> octobre 2015) ;
- 729 mineurs écroués (692 au 1<sup>er</sup> octobre 2015).

Cette augmentation des personnes détenues s'explique à la fois par l'augmentation des entrées dans la population placée sous main de justice et l'allongement des peines exécutées entre 2011 et 2014<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

## 2. ...qui alimente la surpopulation carcérale

L'inadéquation du parc immobilier carcéral à la croissance de la population carcérale a engendré une **surpopulation chronique**. Au 1<sup>er</sup> octobre 2016, le taux d'occupation ou « densité carcérale », qui rapporte le nombre de personnes détenues au nombre des places opérationnelles d'un établissement, était de **117,2 %**.

Cette moyenne dissimule de **grandes disparités** sur un parc immobilier de 255 établissements ou quartiers.

Alors que 134 établissements ou quartiers ne souffrent pas de la surpopulation, 42 établissements ou quartiers pénitentiaires ont une **densité carcérale supérieure à 150 %** (contre 33 en 2014).

La surpopulation concerne principalement les **maisons d'arrêt** dans lesquelles la moyenne nationale s'établit à presque **140 %** alors que le taux au sein des établissements pour peine est de 88,3 %. Cette situation est d'autant plus dramatique que les maisons d'arrêt hébergent principalement les personnes en détention provisoire, présumées innocentes, ainsi que, de manière résiduelle, les personnes condamnées à des peines inférieures à deux ans d'emprisonnement. Or votre rapporteur regrette qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2016, comme au 1<sup>er</sup> juillet 2015, 21 % des personnes condamnées détenues en maison d'arrêt purgeaient une peine supérieure à deux ans d'emprisonnement, en raison de délais de transfèrement vers les établissements pour peine anormalement longs. Un détenu peut ainsi attendre jusqu'à deux années pour être transféré dans une maison centrale.

### La situation des femmes détenues dans la région sud-est

Votre rapporteur pour avis a effectué une visite de la maison d'arrêt de Nice le 11 juillet 2016. À cette occasion, il a pu constater les conditions de détention extrêmement dégradées des femmes incarcérées dans cet établissement qui, de manière générale, connaît une importante surpopulation avec 700 détenus en moyenne depuis le début de l'année pour seulement 363 places (réparties dans 271 cellules). Le « quartier femmes » hébergeait, au moment de la visite de votre rapporteur, **70 détenues** réparties au sein de **15 cellules** seulement, certaines d'entre elles regroupant jusqu'à **5 détenues**. Il a ainsi été expliqué à votre rapporteur qu'au sein de la zone sud-est et depuis la fermeture de l'ancien centre pénitentiaire de Draguignan qui comptait 20 places en quartier maison d'arrêt pour femmes, seuls les établissements de Nice et de Marseille-Les Baumettes accueillent un « quartier femmes ». En effet, le nouveau centre pénitentiaire de Draguignan, dont la date d'ouverture n'est du reste pas encore connue, n'accueillera que des détenus masculins. Dans les conditions actuelles, la direction de la maison d'arrêt de Nice est régulièrement amenée à demander au centre pénitentiaire de Marseille le transfert de détenues condamnées afin de désencombrer le « quartier femmes ». Votre rapporteur s'interroge sur les raisons qui ont conduit le ministère de la justice à ne pas prévoir la construction d'un « quartier femmes » au sein du nouveau centre de Draguignan, de surcroît dans une région qui connaît un tel déficit de places dans les établissements pour peine.

### **Les conditions de détention très dégradées du centre pénitentiaire de Fresnes**

A l'occasion de son audition, Mme Adeline Hazan, contrôleur général des lieux de privation de liberté, a attiré l'attention de votre rapporteur pour avis sur les conditions de détention particulièrement dégradées qui prévalent au centre pénitentiaire de Fresnes.

Votre rapporteur a par conséquent décidé d'effectuer une visite de cet établissement le 22 novembre 2016. Il apparaît en effet que ce centre pénitentiaire, ouvert en 1898, présente des conditions de détention très attentatoires à la dignité des personnes détenues. Celui-ci présente l'un des taux de surpopulation carcérale les plus élevés d'Île-de-France avec 2 860 personnes détenues pour seulement 1 460 places opérationnelles, obligeant ainsi à affecter trois détenus par cellule de 9 m<sup>2</sup> (341 cellules au total). Votre rapporteur pour avis tient tout d'abord à saluer l'énergie, le dynamisme et la bonne volonté de l'équipe de direction, mais également de l'ensemble du personnel affecté au sein de cet établissement. Celle-ci est en effet confrontée, avec des moyens budgétaires largement insuffisants, à un nombre incalculable de désordres matériels (toiture, réseaux, évacuation des eaux, cellules, sanitaires, mais également parc de logements pour le personnel de l'administration pénitentiaire), inhérents à un établissement aussi ancien et qui n'a jamais fait l'objet d'une rénovation d'ampleur devenue pourtant indispensable.

Dans ce contexte, l'établissement est, au sens propre, envahi par les nuisibles, qu'il s'agisse des punaises de lit mais également des rats qui sont en nombre considérable compte tenu des quantités de déchets projetées par les détenus au travers des fenêtres des cellules. La direction de l'établissement a fait de la lutte contre les nuisibles l'une de ses priorités même si les résultats d'une telle action, aussi volontariste soit-elle, seront nécessairement limités. Les opérations de lutte contre les punaises de lit sont particulièrement lourdes à mettre en œuvre car elles nécessitent de vider totalement la cellule. Les opérations de dératisation sont quant à elles contrecarrées par les projections incessantes de déchets, malgré le changement des caillebotis des fenêtres pour limiter le phénomène et malgré la politique de ramassage volontariste impulsée par la direction.

Votre rapporteur pour avis considère que la situation de cet établissement, indigne de notre République, est très alarmante et impose des mesures drastiques. L'objectif d'une rénovation de fond en comble de l'établissement doit impérativement être mis en tête des priorités de l'administration pénitentiaire dans les prochains mois.

Le phénomène est également **prégnant en outre-mer** où la densité moyenne s'établit à 124,4 %. Au 1<sup>er</sup> octobre 2016, la Polynésie française était particulièrement affectée puisque les quartiers centre de détention et maison d'arrêt de Faa'a Nuutania comptaient respectivement un taux d'occupation de 228,8 % et de 240,7 %. Votre rapporteur souligne que la Polynésie française explique 96,2 % des condamnations prononcées par les juridictions administratives à l'encontre de l'État à raison des conditions de détention.

Votre rapporteur pour avis regrette l'incapacité du Gouvernement à anticiper **la construction d'un programme immobilier permettant des conditions d'hébergement dignes**. Ainsi, au 1<sup>er</sup> octobre 2016, le nombre de matelas au sol a augmenté de 44,7 % en un an (1 430 contre 988).

Cette situation dramatique s'explique par les **estimations sous-évaluées qui ont fondé le budget triennal 2015-2017** : se fondant sur une application très optimiste de la contrainte pénale et des aménagements de peine, elles prévoyaient un taux d'occupation de 108 % pour 2015 et de 106 % pour 2016 et 2017.

La surpopulation carcérale est également aggravée par les dispositifs de rénovation en cours, dont celui de la maison d'arrêt de Paris-La Santé.

Le constat de la surpopulation carcérale est **alarmant** : ce phénomène **dégrade significativement les conditions de détention** en engendrant une concurrence dans l'accès à un travail, à une activité, à une formation, aux unités de vie familiale ou encore aux soins. La promiscuité entraîne des situations indignes en termes d'hygiène et d'insalubrité (aggravée par la présence massive de nuisibles, comme les rats ou les punaises de lit, en nombre plus élevé que les détenus dans certaines prisons pourtant surpeuplées), mais également propices aux faits de violence commis entre détenus, mais également sur le personnel pénitentiaire.

#### Présentation du module « respect »

Pour nuancer, à la marge, ce constat très préoccupant, votre rapporteur pour avis a eu l'occasion d'observer le fonctionnement d'une unité de détention obéissant au module « respect » à l'occasion de sa visite du centre pénitentiaire de Beauvais le 16 juin 2016. Ces principes de fonctionnement, d'abord mis en œuvre de manière expérimentale en 2015 au sein du centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan et du centre de détention de Neuville puis étendus au CP de Beauvais en 2016, s'appuient sur une prise en charge globale des personnes détenues, hébergées dans un bâtiment ou secteur de détention dédié. Dans le cadre du module, les personnes détenues s'engagent sur un plan à la fois individuel (via un « contrat d'engagement ») et collectif (« règlement intérieur ») à respecter des règles de vie en détention ayant pour objectif d'assurer un cadre de vie plus apaisé au sein des unités d'hébergement. Elles s'engagent également à suivre un programme axé sur des activités ayant trait à la vie quotidienne de l'unité et répondant aux besoins identifiés pour l'individualisation de leur parcours de détention. En parallèle, les personnes détenues peuvent, en journée, circuler au sein de leur bâtiment d'hébergement et ont un accès libre aux activités qui sont proposées au sein de ce module. Les personnes détenues sont observées et régulièrement évaluées par une équipe technique distincte de la commission pluridisciplinaire unique (CPU). Au sein de l'établissement de Beauvais, l'équipe de direction a ainsi expliqué à votre rapporteur pour avis que chaque détenu affecté au sein du bâtiment placé sous ce module se voyait affecter un certain nombre de points pouvant être perdus en cas de comportement ne respectant pas les règles individuelles et collectives. En cas de perte de la totalité de ses points, le détenu est réaffecté dans un bâtiment de détention classique. Votre rapporteur pour avis a pu constater avec satisfaction le caractère très positif de cette expérimentation, les conditions de détention au sein de ce bâtiment du centre pénitentiaire de Beauvais étant sensiblement différentes de celles qui prévalent dans les autres bâtiments, tant en termes de volume sonore que de propreté des locaux. De telles conditions de détention ont également pour effet de réduire les occurrences d'actes violents et sont positives en matière de perspectives de réinsertion dans la société des détenus à l'issue de la peine, en responsabilisant les détenus au cours de leur incarcération.

---

La surpopulation carcérale détériore les conditions d'exécution de leur peine pour les personnes détenues, et donc la prévention de la récidive, mais elle affecte également les conditions de travail des personnels pénitentiaires : il est donc urgent de construire de nouvelles places.

## **B. LA NÉCESSITÉ D'UNE AUGMENTATION ET D'UNE AMÉLIORATION DU PARC IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE**

Le parc immobilier pénitentiaire souffre d'un sous-investissement chronique, tant dans les constructions que dans les rénovations d'établissement.

### **1. La création de nouvelles places de prison pour permettre l'application du principe de l'encellulement individuel**

Lors de la remise au Parlement du rapport relatif à l'encellulement individuel<sup>1</sup>, le garde des sceaux a annoncé la construction de 10 000 à 16 000 places de prison afin d'atteindre un objectif de 80 % **d'encellulement individuel**. Ce principe, inscrit dans notre procédure pénale depuis la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales, est encore **difficilement applicable**. Au 1<sup>er</sup> août 2016, **seuls un tiers des détenus bénéficiaient d'une cellule individuelle**. Si le taux d'encellulement individuel atteint 94,8 % en maison centrale, et même 96,55 % dans les établissements pénitentiaires pour mineurs, il n'est que 19,19 % en maison d'arrêt.

Pour le budget de 2017, **1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement** est prévu pour engager la construction de **28 quartiers de préparation à la sortie** et lancer la première phase de construction de **32 nouvelles maisons d'arrêt**.

**Votre rapporteur salue le lancement de ce programme mais regrette qu'il intervienne aussi tardivement** alors que de nombreux crédits d'investissement (titre 5) ont été annulés depuis 2012. Ainsi le « *nouveau programme immobilier* » (NPI), lancé par le garde des sceaux du précédent gouvernement en mai 2011, notre collègue Michel Mercier, pour créer 7 577 places, a été réduit en 2012 et n'a permis la création que de 2 463 places. Le choix a alors été fait de viser un objectif de 63 500 places à la fin de 2018. Le lancement en septembre 2014 du programme « 3 200 places » a été insuffisant pour rattraper le retard d'anticipation de la construction de places de prison.

---

<sup>1</sup> En finir avec la surpopulation carcérale, rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, 20 septembre 2016. Ce document est consultable à l'adresse suivante : [http://www.justice.gouv.fr/publication/rap\\_jj\\_urvoas\\_encellulement\\_individuel.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/rap_jj_urvoas_encellulement_individuel.pdf)

## 2. Les risques accrus d'un recours massif aux partenariats public-privé

Votre rapporteur pour avis **déplore** les choix faits par l'administration pénitentiaire **de recourir à la construction d'établissements pénitentiaires en partenariats public-privé**. Si les loyers anticipés pour 2017 pour les lots 1,2, 3, A et B s'élèvent déjà à 172,49 millions d'euros, ils augmenteront de 13,25 % en 2018. Selon une hypothèse d'occupation de 110 %, qui pourrait être sous-estimée, la pression budgétaire devrait significativement s'accroître pour atteindre 233,63 millions d'euros, soit une augmentation de 33,65 % du budget par rapport à 2016.

Le recours aux partenariats public-privé présente des inconvénients majeurs : une qualité moindre tant dans la livraison des produits que des services, ainsi que la rigidité de ces contrats et les coûts importants exigés en cas de modification, alors même que l'adaptation doit être au cœur de l'architecture pénitentiaire, ainsi que cela a été exposé à votre rapporteur pour avis lors de ses visites d'établissements tant par la direction du centre pénitentiaire de Beauvais que celle du centre pénitentiaire de Lille-Annœullin.

De plus, le recours aux partenariats public-privé **prive les établissements de leur degré d'autonomie**, effet renforcé par l'absence de personnels techniques dans ces établissements pour effectuer les travaux de maintenance. De surcroît, les directeurs d'établissement ne peuvent pas décider eux-mêmes des pénalités à appliquer au co-contractant alors même qu'ils sont les mieux à même d'apprécier la situation de l'établissement. Il a été rapporté à votre rapporteur la timidité de l'administration centrale à infliger des pénalités qui pourraient être « excessives » pour la santé économique de certains partenaires économiques de l'administration pénitentiaire, ce qui aboutit à leur impunité.

Enfin, la création de nouvelles places de prison ne peut être la seule priorité du budget : les seuls projets de construction ne peuvent évincer les budgets à consacrer à la maintenance du parc existant particulièrement vétuste.

### **C. DES ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉES**

L'inadaptation du parc immobilier carcéral à la population placée sous main de justice s'explique enfin par le faible nombre de mesures alternatives à l'incarcération et d'aménagements de peine. En outre, votre rapporteur pour avis rappelle qu'au phénomène de surpopulation carcérale, s'ajoute un fort nombre de personnes placées sous main de justice suivies en milieu ouvert.



---

## 1. La crédibilité des peines alternatives à l’incarcération en question

Les peines alternatives à l’emprisonnement le plus fréquemment prononcées concernent des peines en lien avec le permis de conduire ou entraînant la confiscation d’un véhicule (sur le fondement de l’article 131-6 du code pénal).

Plusieurs dispositions peuvent également être mobilisées par les juridictions : le sursis avec mise à l’épreuve (article 132-41 du code pénal), le travail d’intérêt général (article 131-8 du code pénal), les jours-amende (article 131-5 du code pénal), les stages (stage de citoyenneté – 131-5-1 du code pénal, stage de sensibilisation aux dangers de la drogue ou stage de responsabilité parentale, stage de sensibilisation à la sécurité routière – article 131-35-1 du code pénal), la sanction-réparation (articles 131-8-1 et 131-15-1 du code pénal), qui restent insuffisamment connues, ou encore la contrainte pénale, créée par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l’individualisation des peines et renforçant l’efficacité des sanctions pénales, susceptible d’être prononcée, **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017**, pour tous les délits.

Récemment, avec la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l’efficacité et les garanties de la procédure pénale, le cadre législatif a été complété pour permettre le prononcé de la mesure de travail d’intérêt général même à l’encontre d’une personne absente à l’audience, lorsque ce dernier a fait connaître son accord par écrit et est représenté par un avocat.

Votre rapporteur regrette **l’absence de lisibilité du panel des mesures alternatives à l’incarcération**. Il déplore également qu’aucune statistique ne lui ait été transmise concernant l’évolution des mesures alternatives à l’incarcération : en raison de l’élaboration de nouvelles méthodes statistiques, aucune actualisation des données n’aurait pu être produite depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015.

Il est essentiel, afin de ne pas décrédibiliser les mesures alternatives à l’incarcération, **d’assurer un suivi attentif de celles-ci**. Or dans un référé de mars 2016<sup>1</sup>, la Cour des comptes relevait le faible niveau de coopération et d’organisation entre les juges de l’application des peines et les services pénitentiaires d’insertion et de probation, la mauvaise évaluation de la charge de travail de ces derniers ainsi que l’insuffisance de l’encadrement interne. Elle soulignait surtout les lacunes de la prise en charge des condamnés en dehors de la prison avec une absence générale d’évaluation initiale et objective du condamné et une faible professionnalisation des programmes de prévention de la récidive. On peut également relever que les magistrats visitent rarement les établissements pénitentiaires, ce qui leur donne une faible connaissance tant du monde des détenus que du personnel pénitentiaire.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, référé du 22 mars 2016 sur la prise en charge et le suivi, par l’administration pénitentiaire, des majeurs condamnés.

Enfin, au 31 juillet 2016, environ 2 100 contraintes pénales avaient été prononcées par les juridictions<sup>1</sup> et prises en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Ce faible recours à la contrainte pénale s'explique vraisemblablement par la difficulté d'appropriation de cet outil par les magistrats et l'absence de différenciation claire avec la mesure de sursis avec mise à l'épreuve. Dans ce contexte, il apparaît **peu souhaitable, comme cela devrait malheureusement être le cas en raison de l'application automatique du II de l'article 19 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 précitée, d'étendre l'application de cette peine à tous les délits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.**

## 2. La stagnation des aménagements de peine

Au 1<sup>er</sup> octobre 2016, 20,3 % des personnes écrouées bénéficiaient d'un aménagement de peine.

Le suivi post-incarcération est aujourd'hui essentiellement assuré dans le cadre d'un placement sous surveillance électronique qui ne permet pas un accompagnement personnalisé par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. **Ainsi, au 1<sup>er</sup> octobre 2016, 79,9 % des condamnés faisant l'objet d'un aménagement de peine étaient placés sous surveillance électronique**, le recours au bracelet électronique étant plébiscité en raison de son faible coût journalier (9,94 euros en 2015).

Il est particulièrement préoccupant de constater cette même tendance **parmi les condamnés faisant l'objet d'une libération sous contrainte**<sup>2</sup>. Au 1<sup>er</sup> octobre 2016, 70,8 % des personnes bénéficiant d'une libération sous contrainte et toujours suivies par les SPIP dans ce cadre, soit 349 mesures, s'exécutaient sous le régime du placement sous surveillance électronique. **Seuls 111 condamnés, soit 22,5 % des condamnés sous le régime de la libération sous contrainte, étaient placés en semi-liberté et 33 (6,69 %) en placement extérieur.**

### Coût des aménagements de peine

Période	Placement extérieur avec facturation	Semi-liberté	Surveillance électronique
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 €
2014	32,89 €	53,34 €	11,01 €
2015	33,42 €	89,24 €	9,94 €

Source : projet annuel de performances pour la mission « Justice » annexé au projet de loi de finances pour 2017

<sup>1</sup> Avec une forte concentration puisque 24 tribunaux de grande instance sont à l'origine de la moitié des peines de contrainte pénale.

<sup>2</sup> Une libération sous contrainte est un dispositif d'aménagement des peines qui peut être accordé lorsque la personne a été condamnée à 5 ans de prison maximum et qu'elle a déjà effectué les deux tiers de sa peine. La libération sous contrainte peut s'effectuer sous forme d'une libération conditionnelle, de semi-liberté, d'un placement sous bracelet électronique ou d'un placement à l'extérieur.

---

Contrairement à 2015, le nombre de condamnés en semi-liberté est en augmentation (+ 4,2 %) pour atteindre un effectif de 1 607 personnes au 1<sup>er</sup> octobre 2016, soit 13,3 % des aménagements de peine. Votre rapporteur pour avis souligne néanmoins que le coût d'une journée de placement en semi-liberté (53,34 euros en 2014), augmente d'environ de 67 % en raison de cette sous-utilisation.

Votre rapporteur salue les efforts fournis par l'administration pénitentiaire pour surmonter les obstacles à une mise en œuvre large de cette mesure, notamment dans l'adaptation des horaires aux contraintes d'un emploi. La même démarche doit désormais être entreprise pour les placements à l'extérieur qui ont diminué de près de 8 % en un an alors même qu'ils présentent un intérêt majeur pour prévenir la récidive. Cette mesure est cependant fragile en tant qu'elle repose essentiellement sur le tissu associatif. Dans le référé précité de mars 2016, la Cour des comptes relevait que ces conventions pourraient s'inscrire dans le cadre d'une procédure de marché public de prestation de services.

Votre rapporteur relève également que la mesure de la libération sous contrainte reste peu prononcée : le nombre de personnes écrouées dans ce cadre a diminué de 9,4 % en un an.

Entendue par votre rapporteur pour avis, Mme Adeline Hazan, contrôleur général des lieux de privation de liberté, a regretté, pour les très courtes peines, la faiblesse du nombre d'aménagements et le nombre important de sorties sèches. Or ces incarcérations brèves sont porteuses, à l'issue de la peine, d'un fort risque de désocialisation pour les personnes concernées.

Enfin, à l'instar de la Cour des comptes, votre rapporteur regrette l'absence d'outils d'évaluation de la prise en charge des condamnés par le SPIP. Or un renforcement des moyens fléchés vers les aménagements de peine ne sera légitimé que par la preuve de l'efficacité de ces programmes dans le temps.

### **III. LE VOLET PÉNITENTIAIRE DE LA LUTTE ANTITERRORISTE**

À l'instar des ministères de l'intérieur et de la défense, le ministère de la justice et, au sein de celui-ci, l'administration pénitentiaire, ont reçu des moyens supplémentaires dans le cadre des différents plans de lutte antiterroriste mis en œuvre par le Gouvernement à la suite des attentats survenus en janvier et en novembre 2015. À cet égard, l'accroissement du nombre de phénomènes de radicalisation en détention, conjugué à l'augmentation du nombre de personnes incarcérées pour des faits terroristes en lien avec les filières djihadistes, a conduit l'administration pénitentiaire à définir une politique de prise en charge des détenus radicalisés ou en voie de radicalisation, dont les principes et les objectifs ont été redéfinis par le garde des sceaux le 25 octobre 2016 avec la présentation d'un plan pour la *sécurité pénitentiaire et d'action contre la radicalisation violente*.

### A. LES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES PRÉVUS PAR LES PLANS DE LUTTE ANTITERRORISTE

Le renforcement des moyens alloués aux établissements pénitentiaires s'est effectué en deux temps avec le plan de lutte antiterroriste annoncé par le Gouvernement en janvier 2015 (PLAT 1), puis le PLAT 2 défini après les attentats de novembre 2015. Enfin, le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART), présenté par le Premier ministre le 9 mai 2016, comporte plusieurs axes qui concernent l'administration pénitentiaire.

Ces plans prévoient tout d'abord la création d'emplois supplémentaires au sein de l'administration pénitentiaire dans le but de renforcer la sécurité des établissements, d'améliorer les capacités de renseignement pénitentiaire et de consacrer des ressources au suivi et à la prise en charge des phénomènes de radicalisation. Tous cadres confondus, ce sont ainsi **1 398 emplois qui seront créés entre 2015 et 2017**.

	PLAT 1		PLAT 2		Total des créations PLAT
	2015	2016	2016	2017	
Cadres pénitentiaires	5				5
Officiers	45	14	25	20	104
Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation	16				16
Secrétaires administratifs	5	5	33	33	76
Surveillants	172	115	425	284	996
Adjointes administratifs	1		17	17	35
Agents non titulaires (éducateurs, psychologues, informaticiens)	128	38			166
<b>Total créations</b>	<b>372</b>	<b>172</b>	<b>500</b>	<b>354</b>	<b>1 398</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Ces créations ont ainsi notamment permis :

- de combler les vacances de postes au sein des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), à hauteur de 70 emplois de surveillants en 2015 ;

- de renforcer les effectifs des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), pour un total de 42 ETPT ;

- de créer des équipes locales de sécurité pénitentiaire chargées de préparer et participer à la réalisation des opérations de fouilles sectorielles, d'aider à la réalisation des mouvements de détenus et de participer à la résolution des incidents (140 postes de surveillants répartis au sein de 19 équipes couvrant chacune un établissement) ;

- de conforter les capacités de renseignement pénitentiaire à hauteur de 111 postes ;

- d'assurer le fonctionnement des unités dédiées à la prise en charge des détenus radicalisés (21 ETPT de surveillants).

Sur le plan matériel, les crédits mobilisés dans le cadre des PLAT 1, PLAT 2 et du PART ont pour but principal d'accroître la sécurisation des établissements pénitentiaires avec l'acquisition de dispositifs de brouillage des communications illicites, le renforcement des moyens de lutte contre l'introduction d'objets illicites au sein des établissements ou l'amélioration de la sécurité périmétrique des établissements et des systèmes de vidéosurveillance. Pour l'année 2017, 136,97 millions d'euros en AE et 72,67 M€ en CP sont ouverts afin de financer un plan d'urgence pour poursuivre ce mouvement de renforcement de la sécurité. Par ailleurs, un centre sécuritaire devrait être créé à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis pour regrouper un pôle de rattachement d'extractions judiciaires (PREJ), une base pour les ERIS et une base cynotechnique.

Enfin, les DISP se sont vu affecter une enveloppe, pour l'année 2016, de 13,8 M€ en AE et 13,7 M€ en CP et, pour l'année 2017, de 22,15 M€ en AE et 22,6 M€ en CP pour le financement de diverses dépenses relatives à l'amélioration des conditions de détention et de renforcement de la sécurité.

Selon les précisions fournies à votre rapporteur pour avis par le ministère de la justice, cette enveloppe a permis de financer :

- des dépenses de réinsertion pour toutes les DISP afin de mettre en œuvre des programmes destinés aux détenus arrivants, de développer les activités proposées aux personnes en détention (travail, formation professionnelle, activités sportives et culturelles). Ces dépenses représentent, à elles seules, la moitié de l'enveloppe consommée par les DISP ;

- des dépenses de « sécurité active » : le renouvellement des émetteurs-récepteurs, l'achat de radiocoms, l'acquisition d'un portique à ondes millimétriques et de divers matériels de sécurité. Six DISP sur dix sont concernées (Bordeaux, Marseille, mission Outre-mer, Paris, Strasbourg et Toulouse) ;

- des dépenses de maintenance et d'entretien des établissements pénitentiaires en gestion publique, essentiellement des aménagements de locaux pour l'accueil des agents recrutés dans le cadre du PLAT. Elles concernent les DISP de Dijon, Marseille et la mission Outre-mer ;

- des dépenses d'hébergement et de restauration : le renouvellement des mobiliers de bibliothèques, des salles d'activités et des ateliers, notamment auprès de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) et acquisition de mobilier de détention pour remplacer des matériels très dégradés dans trois DISP (Lille, Bordeaux et Marseille) ;

- des achats de véhicules pour le fonctionnement des PREJ et des ERIS ainsi qu'un bus cellulaire à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ;

- des dépenses courantes dans des établissements prioritaires accueillant des personnes prévenues et condamnées pour des faits de terrorisme ;

- des dépenses destinées à l'aménagement d'espaces pour permettre le développement des activités (DISP de Bordeaux, Dijon, Lille, Marseille, Paris et Toulouse). Pour la DISP de Bordeaux, l'imputation de dépenses sur cette activité concerne le projet « modules de respect »<sup>1</sup> ;
- des dépenses de formation et de sensibilisation des personnels pénitentiaires à la problématique de la radicalisation ;
- des moyens de fonctionnement des équipes d'investigateurs numériques (matériels informatiques), l'achat de véhicules pour la mise en œuvre des actions inscrites au PLAT (binôme de formateurs) et divers aménagements au sein des sièges de certaines DISP pour l'accueil des nouveaux agents recrutés au titre du PLAT.

## **B. L'ÉVOLUTION DU MODE DE PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS RADICALISÉS OU EN VOIE DE RADICALISATION**

### **1. La mise en place d'une politique de regroupement des détenus radicalisés**

Confrontée à une poussée des actes de prosélytisme mettant en cause la sécurité et le bon ordre au sein de la détention, la direction du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne) avait décidé, à la fin de l'année 2014, de regrouper au sein d'une unité spécifique<sup>2</sup> les détenus placés sous mandat de dépôt terroriste afin d'endiguer la propagation de ces comportements et de limiter les risques de pression sur les autres détenus. Comme votre rapporteur pour avis l'avait souligné dans son rapport de l'an dernier<sup>3</sup>, après avoir reçu un accueil mitigé de la part du ministère de la justice, cette pratique de regroupement des détenus radicalisés a ensuite été étendue, sur décision du Gouvernement prise à la suite des attentats de janvier 2015, avec la création de cinq unités dédiées dans les établissements de Fleury-Mérogis (Essonne), de Fresnes, d'Osny (Val-d'Oise) et de Lille-Annœullin (Nord).

Deux de ces cinq unités<sup>4</sup>, celles implantées à la maison d'arrêt de Fresnes depuis le 25 janvier 2016 et à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis depuis le 29 mars 2016, ont été consacrées à l'évaluation des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation. À la suite de cette évaluation effectuée par une équipe pluridisciplinaire, les personnes détenues sont orientées, en fonction de leur profil et de leur réceptivité, dans un programme de prise en charge en détention normale ou dans une des trois autres unités de prévention de la radicalisation, implantées dans les maisons d'arrêt d'Osny (depuis le 25 janvier 2016) ou de Fleury-Mérogis (depuis le 29 mars 2016) et, pour les

---

<sup>1</sup> Voir développement consacré à ce module page 14.

<sup>2</sup> Dénommée dans un premier temps « unité de prévention du prosélytisme ».

<sup>3</sup> Avis n° 170 – Tome VIII Administration pénitentiaire (2015-2016), fait par M. Hugues Portelli au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2016, déposé le 19 novembre 2015. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a15-170-16/a15-170-161.pdf>

<sup>4</sup> Rebaptisées unités de prévention de la radicalisation (UPRA).

personnes les plus résistantes à une prise en charge, au centre pénitentiaire de Lille-Annœullin (depuis le 25 janvier 2016). Si le détenu ne relève manifestement pas de ces programmes mais justifie des mesures de sécurité particulières, il est alors placé à l'isolement dans un autre établissement pénitentiaire.

Ces unités (d'une vingtaine de places chacune), au sein desquelles les détenus disposent d'une cellule individuelle et où sont affectés des surveillants pénitentiaires volontaires et spécialement formés, permettent de mettre les détenus radicalisés ou en voie de radicalisation à l'écart de la détention générale. En leur sein, une prise en charge, adaptée à chaque détenu, est ensuite mise en œuvre, avec l'organisation d'activités collectives et d'entretiens individuels.

Lors de sa visite à la maison d'arrêt d'Osny le 21 octobre dernier, établissement qui accueille l'une des cinq UPRA, votre rapporteur pour avis s'est fait présenter le programme de prise en charge mis en œuvre de février à juin 2016. La construction du programme a pu s'appuyer sur le résultat d'une recherche-action lancée à la fin de l'année 2014, confiée à l'association Dialogues Citoyens, qui a pu expérimenter, pendant quelques mois, un programme de prise en charge, construit autour de la thématique de la violence, sur 12 détenus volontaires. Sur la base du bilan tiré de cette expérimentation à la fin 2015, un programme a été mis en œuvre à compter du début de l'année 2016. Ce programme reposait sur l'organisation de cours collectifs (géopolitique, anglais, citoyenneté, expression écrite, sport, etc.) à hauteur de 12 à 15 heures par semaine et sur l'organisation d'entretiens individuels pendant une durée de 10 à 12 heures par semaine. Ces activités ont été suspendues au cours de l'été 2016 et n'ont pas repris en raison de l'incident du 4 septembre 2016<sup>1</sup>.

Votre rapporteur pour avis a également effectué une visite du centre pénitentiaire de Lille-Annœullin le 17 juin 2016, établissement qui accueille, dans un ancien quartier « maison centrale », une UPRA (28 places) dédiée à la gestion des détenus les plus radicalisés et les plus réticents à une telle prise en charge. Celle-ci s'appuie également sur une équipe pluridisciplinaire, au sein de laquelle le binôme de soutien (un éducateur spécialisé et un psychologue) joue un rôle important en rencontrant chaque détenu tous les quinze jours. Des débats collectifs sont par ailleurs proposés aux détenus, ainsi que des actions de formation à la socialisation et à la citoyenneté et des activités sportives. Le service d'insertion et de probation pénitentiaire joue également un rôle important dans ce dispositif, le but étant, au final, d'évaluer les détenus pour envisager leur réinsertion dans une détention classique.

Sur le plan budgétaire, une enveloppe de 15,3 millions d'euros en AE et 14,3 M€ en CP a été fléchée au cours de l'année 2015 au profit de la prise en charge et du suivi des détenus radicalisés. Cette enveloppe comprend notamment l'aménagement des unités de prévention de la radicalisation, à hauteur de 0,8 M€ (AE-CP), les aménagements immobiliers pour accroître les capacités d'activités en détention et améliorer les zones d'hébergement et les locaux communs, à hauteur de 6,95 M€ en AE et 5,95 M€ en CP, et enfin 7 M€ (AE-CP) pour le développement des activités en détention.

---

<sup>1</sup> Voir infra page 25.

Lors de l'examen du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, le Sénat, sur proposition de votre commission suivant les préconisations de son rapporteur<sup>1</sup> et celles de votre rapporteur pour avis faites l'an dernier<sup>2</sup>, a introduit un article au sein du code de procédure pénale afin de donner un fondement légal à cette politique de regroupement des détenus radicalisés, dans la mesure où cette pratique a des conséquences sur les conditions de détention. Cette modification législative correspondait du reste à une recommandation émise par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans un avis du 11 juin 2015<sup>3</sup>. À cet effet, un nouvel article 726-2 inséré dans le CPP prévoyait la possibilité d'affecter au sein d'une unité dédiée, sur décision du chef d'établissement et après évaluation pluridisciplinaire, les personnes condamnées ou placées en détention provisoire pour tout type d'infraction, notamment terroriste, dès lors qu'il serait apparu que leur comportement aurait porté atteinte au maintien du bon ordre de l'établissement. Une décision d'affectation, susceptible de recours devant les juridictions administratives, n'aurait pas remis en cause l'exercice des droits des personnes détenues définis à l'article 22 de la loi pénitentiaire<sup>4</sup>. Toutefois, l'exercice des activités (culturelles, sportives, etc.) par les personnes affectées au sein d'une unité dédiée se serait effectué à l'écart des autres personnes détenues, sauf décision contraire prise par le chef d'établissement après avis de la commission pluridisciplinaire unique.

La version sénatoriale de cet article a cependant été largement réécrite, à **la demande du Gouvernement**, à l'occasion de la réunion de la CMP sur le projet de loi, le principe de la création d'un fondement légal à cette pratique demeurant, **tout en étant limité aux seules personnes exécutant une peine privative de liberté**. Cette rédaction, assez substantiellement éloignée de la version votée par le Sénat, a ainsi remis en cause l'efficacité et l'intérêt d'un tel dispositif.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 491 (2015-2016) de M. Michel Mercier fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, déposé le 23 mars 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l15-491-1/l15-491-1.html>

<sup>2</sup> Avis n° 170 (2015-2016) précité.

<sup>3</sup> Contrôleur général des lieux de privation de liberté, avis du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral, Journal officiel du 30 juin 2015.

<sup>4</sup> Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.



---

## 2. La redéfinition des principes de gestion des détenus radicalisés

Tout en ayant le souci de laisser les expérimentations en cours se dérouler, le ministère de la justice a poursuivi sa réflexion afin de structurer une politique publique de prise en charge de la radicalisation violente dans les établissements pénitentiaires. C'est dans cette perspective que le garde des sceaux a installé, au début du mois de juillet 2016, un comité de pilotage de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente rassemblant l'ensemble des directions du ministère et, à la fin du mois d'août dernier, un conseil scientifique composé de représentants de toutes les disciplines pouvant œuvrer dans ce domaine (sociologie, psychologie, sciences cognitives et comportementales, etc.).

Sur le fondement de réflexions entamées depuis le début de l'année 2016, la chancellerie a ainsi décidé de mettre en œuvre plusieurs actions dans l'administration pénitentiaire afin d'améliorer la lutte contre le terrorisme et la radicalisation violente, dans un contexte de poursuite de l'accroissement du nombre de détenus radicalisés. En effet, d'après les statistiques fournies par le ministère de la justice, à la date du 17 novembre 2016, 358 personnes<sup>1</sup> étaient incarcérées (prévenues ou condamnées) pour des faits en lien avec le terrorisme d'inspiration islamiste, alors que ce nombre ne s'élevait qu'à 90 en 2014. L'effet de la centralisation auprès du tribunal de grande instance de Paris en matière de traitement judiciaire du terrorisme conduit au surplus à concentrer les prévenus pour ces faits dans les maisons d'arrêt de la région francilienne, qui connaissent des taux de sur-occupation particulièrement élevés.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire suit avec attention 1 336 personnes détenues, prévenues ou condamnées pour des faits de droit commun, qui lui ont été signalées comme susceptibles de s'inscrire dans une démarche de radicalisation. En outre, 359 personnes radicalisées sont suivies en milieu ouvert par les SPIP, dont 125 sous contrôle judiciaire pour des affaires liées au terrorisme. Même si, comme le souligne la chancellerie, « *ce signalement ne préjuge en rien d'un basculement ou d'un risque de basculement dans la violence* »<sup>2</sup>, votre rapporteur pour avis considère préoccupantes de telles statistiques eu égard notamment à la forte influence que peuvent avoir certains détenus « charismatiques » sur leurs co-détenus.

La mise en œuvre d'une nouvelle doctrine relative à la prise en charge de ces détenus a suscité une attention toute particulière à la suite du grave incident survenu le 4 septembre dernier au sein de l'unité de prévention de la radicalisation de la maison d'arrêt d'Osny, au cours duquel l'un des détenus a violemment agressé deux surveillants pénitentiaires, en en blessant un très grièvement avec l'intention de le tuer.

---

<sup>1</sup> Parmi lesquels 17 mineurs, 33 détenus particulièrement signalés (DPS), 55 détenus placés à l'isolement.

<sup>2</sup> Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente, Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la Justice, mardi 25 octobre 2016. Ce document est consultable à l'adresse suivante :

[http://www.justice.gouv.fr/publication/securite\\_penitentiaire\\_et\\_action\\_contre\\_la\\_radicalisation\\_violente.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/securite_penitentiaire_et_action_contre_la_radicalisation_violente.pdf)

Lors de sa visite à la maison d'arrêt d'Osny, votre rapporteur pour avis s'est fait présenter par la direction de l'établissement les circonstances dans lesquelles est survenu cet incident, au terme duquel l'un des deux surveillants pénitentiaires agressés aurait pu perdre la vie. Il apparaît que son agresseur, le seul détenu condamné affecté en avril 2016 au sein de cette UPRA, n'avait pas fait l'objet d'une évaluation en bonne et due forme au sein de l'une des deux unités d'évaluation de Fleury-Mérogis ou de Fresnes. Toutefois, au cours du temps passé à Osny, il est apparu que ce détenu n'avait pas opposé de résistance particulière aux programmes de prise en charge organisés et qu'il était apparu plutôt enthousiaste, accréditant ainsi pleinement la thèse d'un comportement de dissimulation. À la suite de cette agression, il a été décidé de mettre fin au programme de prise en charge de la radicalisation au sein de l'établissement et les douze détenus restant, tous prévenus, ont fait, ou feront, l'objet d'un transfert vers un autre établissement après accord du magistrat instructeur chargé de leur dossier.

Le Gouvernement a ainsi décidé de revoir le fonctionnement du dispositif mis en œuvre au cours de l'année 2016 afin de replacer l'évaluation au cœur de cette politique, les UPRA devant être remplacées par **six quartiers d'évaluation de la radicalisation** qui accueilleront **120 détenus** pour une durée de quatre mois. Quatre de ces six quartiers seront implantés en lieu et place des UPRA de Fresnes, d'Osny et des deux unités de Fleury-Mérogis, tandis que deux nouveaux quartiers seront ouverts (l'un dans un établissement sis dans le ressort de la DISP de Bordeaux, le second dans un établissement sis dans le ressort de la DISP de Marseille). Ce temps d'évaluation, qui dépasse largement celui habituellement pratiqué dans les centres nationaux d'évaluation<sup>1</sup>, sera conduit par des équipes pluridisciplinaires (éducateurs, psychologues, personnels des SPIP et de surveillance, etc.).

Au regard des résultats de cette évaluation, il pourra être décidé :

- l'affectation du détenu dans un des 27 établissements pénitentiaires sélectionnés par le ministère de la justice (établissements présentant des conditions de sécurité élevées et bénéficiant de renforts de personnels spécifiquement formés) au sein desquels sera structuré un dispositif de prise en charge spécifique. Comme le souligne le document diffusé par la chancellerie<sup>2</sup>, ces programmes « *seront destinés aux personnes détenues radicalisées dont l'évaluation aura révélé qu'elles peuvent engager un désistement de la violence* » ;

- pour les personnes détenues dont l'évaluation aura établi « *une propension au prosélytisme ou un profil violent* », la prise en charge aura lieu dans un milieu carcéral répondant à des exigences élevées de sécurité, à l'instar de l'expérimentation conduite en 2016 à Lille-Annœullin. Seront ainsi créés **six quartiers pour détenus violents** (regroupant un total d'une centaine de places) situés au sein de maisons centrales ou de quartiers maison centrale transformés en quartiers maison d'arrêt. Pour les personnes placées en détention provisoire,

<sup>1</sup> De six à huit semaines.

<sup>2</sup> Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente, *op.cit.*

---

cette nouvelle affectation fera l'objet d'une concertation avec le magistrat en charge de leur dossier. Outre cette centaine de places, 190 places d'isolement disponibles, réparties sur une cinquantaine d'établissements, seront également mobilisées pour ces détenus les plus problématiques. Pour ces 290 détenus, les règles de sécurité seront plus strictes (fouilles régulières, changements de cellule, limitation des effets personnels, etc.). Cette affectation sera complétée par un suivi individualisé adapté et une évaluation régulière (au moins deux fois par an) afin d'apprécier l'évolution de la personne.

En outre, pour les femmes détenues, un quartier d'évaluation de la radicalisation sera créé à la maison d'arrêt pour femmes de Fleury-Mérogis et 13 quartiers pour femmes accueilleront des groupes allant de cinq à dix détenues afin de créer une capacité de 100 places dédiées à l'incarcération de femmes radicalisées, permettant ainsi de faire face, le cas échéant, à des effets de retour des théâtres d'opérations.

Enfin, pour les mineurs radicalisés, des groupes de cinq personnes au maximum pourront être accueillis au sein des établissements pour mineurs ou en quartier maison d'arrêt pour mineurs. À cette politique d'affectation sera associée une démarche de recherche-action portant sur le « *phénomène de radicalisation chez les mineurs et les jeunes majeurs détenus* » afin de structurer une approche adaptée à ce public détenu.

S'agissant du contenu des programmes de prise en charge, tant au sein des quartiers d'évaluation de la radicalisation, des quartiers pour détenus violents ou au sein des 27 établissements sélectionnés, le ministère de la justice souligne que « *la méthode d'intervention prévoit de travailler avec des groupes d'une dizaine de personnes détenues, réunies sur une durée de trois mois minimum, dans le cadre d'entretiens individuels et de séances collectives* ». À l'issue de cette période, une évaluation pluridisciplinaire sera effectuée afin d'apprécier l'évolution de la personne et d'envisager soit un autre mode de détention, soit la poursuite d'un accompagnement, le cas échéant sous une autre forme.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la définition d'une doctrine globale de prise en charge de ces détenus qui, à l'évidence, a fait l'objet d'un travail conséquent de réflexion de la part du ministère de la justice, rendu absolument nécessaire par l'ampleur et la gravité des phénomènes de radicalisation en détention. Il demeurera néanmoins attentif à ce que les moyens annoncés pour sa mise en œuvre, tant sur le plan humain et matériel que juridique, soient effectivement mobilisés par le Gouvernement. En effet, la très grande majorité des détenus radicalisés sont aujourd'hui mêlés au reste de la population carcérale sans traitement particulier. Par ailleurs, les personnes recrutées (avec des contrats précaires et très mal rémunérés) pour constituer les équipes de gestion de ces détenus (binômes de soutien) sont souvent jeunes et sans connaissance du milieu tant carcéral qu'islamiste.

---

### **C. LA POURSUITE DE L'ACCROISSEMENT DES CAPACITÉS DU RENSEIGNEMENT PÉNITENTIAIRE**

La décision d'étoffer les effectifs de l'administration pénitentiaire affectés au renseignement pénitentiaire, tant au niveau des établissements que des directions interrégionales ou au niveau central, avait été prise dans le prolongement des attentats de 2015 afin notamment de renforcer les capacités de détection des phénomènes de radicalisation en détention.

Au-delà des fonctionnaires affectés au bureau central du renseignement pénitentiaire, la « fonction renseignement » s'appuie sur un réseau d'officiers de renseignement structuré au niveau des DISP et de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer, ainsi que des établissements pénitentiaires eux-mêmes. Si, au niveau des DISP, ces fonctionnaires exercent leurs missions de renseignement à plein temps, tel n'est pas toujours le cas au sein des établissements pénitentiaires où le fonctionnaire qui en est chargé peut parfois exercer d'autres fonctions. Toutefois, au cours de l'année 2016, des officiers du renseignement pénitentiaire ont été affectés à temps plein à cette mission, notamment dans les établissements accueillant des détenus terroristes ou signalés pour radicalisation.

Outre la poursuite de cette croissance des effectifs en 2016 et 2017, la loi du 3 juin 2016<sup>1</sup> a donné à l'administration pénitentiaire des capacités juridiques supplémentaires en permettant à ce « service »<sup>2</sup> d'intégrer le second cercle de la communauté du renseignement et a renforcé les capacités d'interception des communications illégales au sein des établissements pénitentiaires.

En effet, le I de l'article 14 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 précitée donne au ministre de la justice la possibilité de demander au Premier ministre, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignements prévues au livre VIII du code de la sécurité intérieure (interception de sécurité, réquisitions de données de connexion, sonorisation de lieux fermés, etc.). Dans ce cadre, l'administration pénitentiaire, à l'instar des autres services du second cercle, pourra être autorisée, par décret pris après avis de la CNCTR, à mettre en œuvre certaines techniques de recueil de renseignements pour certaines des finalités définies à l'article L. 811-3 (seront certainement retenues à ce titre les finalités « prévention de la criminalité et de la délinquance organisées » et « prévention du terrorisme » notamment).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

<sup>2</sup> Le renseignement pénitentiaire n'est pas, sur le plan administratif, constitué comme un service unique puisque les agents chargés de cette mission dans les DISP ou dans les établissements ne relèvent pas du bureau central du renseignement.

Le II du même article 14 permet quant à lui, sous le contrôle du procureur de la République et pour des finalités spécifiques tenant aux missions de l'administration pénitentiaire (prévention des évasions, sécurité et maintien du bon ordre des établissements pénitentiaires), à certains agents de l'administration pénitentiaire (individuellement désignés et habilités) :

- de demander aux opérateurs de communications électroniques les données de connexion ;
- d'intercepter les communications des personnes détenues ;
- d'utiliser un dispositif de proximité dit *IMSI catcher*<sup>1</sup> ;
- d'accéder aux données informatiques contenues dans les ordinateurs des personnes détenues.

Dans le cadre du plan pour la sécurité pénitentiaire et l'action contre la radicalisation violente présenté le 25 octobre dernier, il a été annoncé que les décrets d'application de ces nouvelles dispositions seraient publiés en février 2017 après consultation de la CNIL, de la CNCTR, du Conseil d'État et des instances de dialogue social. Parallèlement à ce travail, le ministère de la justice établira un cadre de doctrine pour la mise en œuvre de ces techniques, définissant les missions du renseignement, les règles déontologiques et pratiques de l'analyse produite, la circulation des informations, les échanges avec les services partenaires, etc. En outre, les personnels pénitentiaires habilités à mettre en œuvre les techniques seront spécifiquement formés, les outils technologiques nécessaires seront acquis et des protocoles d'échanges d'informations réciproques seront signés avec les principaux services partenaires<sup>2</sup>.

Ces orientations doivent être mises en œuvre de manière urgente et les effectifs du renseignement doivent continuer à progresser car, à l'heure actuelle, ils sont symboliques (si on les compare avec ceux des États voisins) et ces personnels sont surtout dépourvus, pour la plupart, de formation sérieuse. À titre d'exemple, votre rapporteur pour avis a constaté que le centre pénitentiaire de Fresnes, qui accueille pourtant une unité de prévention de la radicalisation dédiée à l'évaluation des détenus et au sein duquel le nombre de détenus pour des faits de terrorisme s'élève à plus de 50<sup>3</sup>, ne compte qu'un seul officier local du renseignement à temps plein, alors que la situation de cet établissement pourrait largement justifier la présence de deux, voire de trois, fonctionnaires du renseignement pénitentiaire à temps plein.

---

<sup>1</sup> Appareil qui se présente comme une antenne relais mobile factice se substituant, dans un périmètre donné, aux antennes relais des opérateurs permettant d'accéder, à l'insu de l'utilisateur, aux informations contenues dans les terminaux mobiles qui s'y sont connectés.

<sup>2</sup> Direction générale de la sécurité intérieure, service central du renseignement territorial, direction du renseignement de la préfecture de police de Paris.

<sup>3</sup> Auxquels il convient d'ajouter une cinquantaine d'autres détenus, pour des motifs non terroristes, radicalisés ou susceptibles de s'inscrire dans un tel processus.

Tout en saluant les inflexions de la politique pénitentiaire conduite par le nouveau garde des sceaux depuis sa prise de fonction, notamment en matière de relance du programme immobilier et de lutte contre la radicalisation en prison, votre rapporteur pour avis déplore le caractère tardif de cette réorientation qui n'intervient qu'à la fin du quinquennat.

\*

\*      \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a par conséquent donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme n° 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2017.**

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Contrôleur général des lieux de privation de liberté

**Mme Adeline Hazan**, contrôleure générale des lieux de privation de liberté

**M. André Ferragne**, secrétaire général

### Direction de l'administration pénitentiaire

**M. Charles Giusti**, chef de service, adjoint à la directrice de l'administration pénitentiaire

**M. Bastien Gondre**, service bureau de la synthèse de la sous-direction du pilotage et de la sécurité des services

**Mme Emilie Coujart**, service bureau de la performance de la sous-direction du pilotage et de la sécurité des services

**M. Albin Heumann**, adjoint du sous-directeur de la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales

### Syndicat national pénitentiaire Force Ouvrière Direction (SNP FO)

**M. Jimmy Delliste**, secrétaire général, chef d'établissement de la maison d'arrêt de Nanterre

**M. Xavier Villeroy**, membre du bureau national, chef d'établissement de la maison d'arrêt de Saint-Étienne

### Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP)

**M. Emmanuel Chambaud**, secrétaire général adjoint de l'UFAP-UNSa Justice

**M. Stéphane Barraut**, secrétaire général adjoint de l'UFAP-UNSa Justice

### Syndicat pénitentiaire des surveillants non gradés (SPS)

**M. Joseph Paoli**, délégué régional DI Bordeaux

**M. Philippe Kuhn**, délégué régional DI Paris

**M. Pascal Goulard**, délégué régional DI Dijon

### Contribution écrite

Observatoire international des prisons

## LISTE DES DÉPLACEMENTS

### 2 juin 2016

- Visite de la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy (Yvelines)

### 16 juin 2016

- Visite du centre pénitentiaire de Beauvais (Oise)

### 17 juin 2016

- Visite de la maison d'arrêt de Lille-Sequedin (Nord)
- Visite du centre pénitentiaire de Lille-Annœullin (Nord)

### 11 juillet 2016

- Visite de la maison d'arrêt de Nice (Alpes-Maritimes)

### 21 octobre 2016

- Visite de la maison d'arrêt d'Osny (Val-d'Oise)

### 22 novembre 2016

- Visite du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne)