

## INTRODUCTION

---

Didier CHOLET

### Contexte de la recherche

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a prévu la création de 13 200 places de détention<sup>1</sup>. Ce « programme 13 200 » prévoyait la création de 13 200 places de prison et la fermeture de 2 485 places dans des établissements vétustes, soit un solde net d'environ 10 800 places. Il s'agit d'un des plans de construction pénitentiaire des plus importants de ces cinquante dernières années. Il fait suite à deux précédents plans : les plans 13 000 et 4 000. Le « plan 13 000 » lancé en 1987 par Albin Chalandon, ministre de la justice de l'époque, a conduit à la construction de 12 788 places dans 25 nouveaux établissements et la fermeture concomitante de 25 établissements anciens de petites tailles (comprenant au total 1 775 places) soit un solde net de près de 11 000 places. Le « plan 4 000 » lancé en 1995 a permis la construction de six établissements comprenant au total 3 736 places tandis que six établissements de taille plus réduite (1 000 places) étaient fermés, soit un solde net de 2 736 places.

Ce programme 13 200 s'inscrit dans un contexte pénitentiaire particulier caractérisé par un double mouvement d'augmentation de personnes détenues et d'inadaptation du parc pénitentiaire.

Le premier mouvement résulte de l'importante augmentation du nombre de personnes écrouées, conséquence de l'accroissement de certaines formes de délinquance associée à une sévérité croissante du législateur et des juridictions<sup>2</sup>. Ainsi, 26 032 personnes étaient écrouées et prises en charge en milieu

---

1. La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 (JORF 24 décembre 2002, p. 21 500) prévoyait initialement un programme de construction d'établissements pénitentiaires comportant 11 000 places dont 7 000 consacrées à l'augmentation de la capacité du parc et 4 000 en remplacement de places obsolètes (annexe de la loi, II, C, 1, JO 2002, p. 14949). Le programme a été ultérieurement porté à 13 200 places.

2. Voir notamment O. TIMBART, « 20 ans de condamnations pour crimes et délits », *Infostat Justice*, n° 114, avril 2011, qui constate que le nombre de condamnations pour crimes ou délits a progressé de 19 % de 1990 à 2009.

fermé au 1<sup>er</sup> janvier 1975. Elles étaient 35 655 en 1980, 43 913 en 1990, 48 049 en 2000 et 69 012 en 2012<sup>3</sup>. Le 1<sup>er</sup> mai 2015, il y avait 66 967 personnes écrouées détenues pour 57 826 places opérationnelles<sup>4</sup>. En vingt ans, de 1975 à 1995, la population pénale a plus que doublé tandis que la population française ne progressait que de 10 %. Il en résulte un surpeuplement carcéral chronique qui est un des plus importants d'Europe<sup>5</sup>. Cette surpopulation est souvent mesurée de manière globale en présentant le nombre de personnes détenues et le nombre de places disponibles, afin de constater l'inadéquation entre la situation réelle et la situation acceptable. Ainsi, au 1<sup>er</sup> mai 2010, l'administration pénitentiaire disposait de 57 411 places de détention dont 56 779 disponibles (les autres étant en travaux ou utilisées à un autre usage) tandis que 67 851 personnes étaient sous écrou, dont 61 604 réellement hébergées (les autres bénéficiant d'un aménagement de peine hors détention, tel qu'un placement à l'extérieur ou un placement sous surveillance électronique). Selon ce mode de calcul, l'écart entre le nombre de personnes détenues et celui des places disponibles est donc de 4 825 (61 604 - 56 779 = 4 825) soit une densité carcérale de 108 détenus pour 100 places. En réalité, cette mesure est bien trop fruste ainsi que les études de démographie carcérale le démontrent<sup>6</sup>. En effet, les établissements pour peines, centres de détention, maisons centrales et quartiers des mêmes noms doivent respecter un *numerus clausus*, selon la pratique de l'administration pénitentiaire, et n'accueillent pas plus de détenus que de places disponibles. Au contraire, les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt des centres pénitentiaires qui reçoivent principalement les personnes en attente de jugement et les personnes condamnées à des peines de moins de deux ans<sup>7</sup> doivent héberger toutes les personnes qui leur sont adressées par la justice.

---

3. Direction de l'administration pénitentiaire DMP/PMJ/PMJ5, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2012, Ministère de la justice, juillet 2012, p. 11.

4. Ministère de la justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Bureau des études et de la prospective (PMJ5), Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, situation au 1<sup>er</sup> mai 2015, p. 12.

5. J. MOREL D'ARLEUX, « Les prisons françaises et européennes : différentes ou semblables ? », *Pouvoirs* 2010/4, p. 159 qui à partir des statistiques du Conseil de l'Europe constate que la surpopulation carcérale est plus élevée en France que dans des pays proches tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

6. P. V. TOURNIER, « L'état des prisons françaises », *Pouvoirs*, 2010/4, p. 29.

7. Les personnes mises en examen, prévenues et accusées soumis à la détention provisoire la subissent dans une maison d'arrêt située, en principe, auprès de chaque tribunal de grande instance (article 714, code de procédure pénale). Selon l'article 717 du code de procédure pénale, les condamnés purgent normalement leur peine dans un établissement pour peine mais s'ils sont condamnés à moins de deux ans d'emprisonnement, s'ils leur restent à subir une peine inférieure à un an ou s'ils bénéficient ou sont susceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine peuvent être maintenus en maison d'arrêt. Voir notamment J.-P. Duroché et P. Pédron, *Droit pénitentiaire*, 2<sup>e</sup> éd., Vuibert, 2013, p. 153 *sq.*

Il en résulte une surpopulation carcérale très importante dans ces établissements. Au 1<sup>er</sup> mai 2015, la densité de population pénitentiaire générale était de 115,8 % mais elle était de 136,4 % dans les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt des établissements mixtes<sup>8</sup>. Celle-ci est également très différente selon les maisons d'arrêt en raison d'une répartition inégale des personnes écrouées sur le territoire et de la capacité d'accueil des établissements, ces personnes étant normalement incarcérées à proximité du lieu de leur résidence ou de la juridiction compétente pour les juger. C'est ainsi que certaines maisons d'arrêt subissent une densité de population carcérale supérieure à 200 %, principalement en Outre-mer<sup>9</sup>, tandis que quelques maisons d'arrêts ont des taux d'occupation inférieurs à 100 % sans qu'il soit raisonnablement possible d'uniformiser ce taux par des transferts qui ne seraient pas pertinents pour l'administration de la justice et surtout le maintien des liens familiaux des détenus.

Le second mouvement est celui du vieillissement du parc pénitentiaire caractérisé par sa vétusté et son inadaptation à des conditions modernes de détention. La prison est restée, malgré les contestations dont elle a fait l'objet, le mode principal de sanction des infractions pénales graves. En revanche, au début des années 2000, les conditions déplorables de détention dans les prisons françaises ont en effet été dénoncées et fortement médiatisées ce qui a incité le pouvoir politique à prendre en compte cette situation<sup>10</sup>. Pour un temps, la prison, cette part d'ombre de la république, est apparue en pleine lumière. Différentes instances ont critiqué l'état des prisons françaises. Le contrôle sur les prisons s'est intensifié avec la montée en puissance de plusieurs acteurs : contrôleur général des lieux de privation de liberté, défenseur des droits, comité de prévention de la torture, commissaire aux droits de l'homme, Observatoire international des prisons, notamment<sup>11</sup>. Le

8. Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France au 1<sup>er</sup> mai 2015, Ministère de la justice, DAP, PMJ5, tableau 10, p. 16.

9. Au 1<sup>er</sup> mai 2015, 91 établissements concernant 36 833 détenus avaient un taux d'occupation supérieur à 120 %. La densité carcérale est de 402 % à Faa'a Nuutania, mais de 25 % à Saint-Pierre-et-Miquelon (statistiques mensuelles de la population écrouée et détenue en France au 1<sup>er</sup> mai 2015, p. 29 et 47, *adde* F. Marc, Rapport général au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finance pour 2014, Sénat n° 156, annexe n° 17, Justice, p. 116 *sq.*, pour un récapitulatif des taux d'occupation par établissement).

10. Voir notamment M. NIAUSSAT, *Prisons de la honte*, Desclée de Brouwer, 1998 et surtout V. VASSEUR, *Médecin-chef à la prison de la Santé*, Le cherche midi, 2000. Une commission d'enquête a été créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 10 février 2000 dans un climat médiatique de dénonciation des prisons « honte de la République » : J.-J. HYEST et G.-P. CABANEL, *Rapport sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France*, Sénat, n° 449, rapport remis au président du Sénat le 28 juin 2000, JO 29 juin 2000.

11. Voir notamment : G. CANIVET (dir.), *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, Rapport au ministre de la Justice, 1999 ; J.-P. CÉRÉ, *Le comité de prévention contre la torture et les prisons*, RPDP 2007, n° spécial, p. 91 ; M. DANTI-JUAN, *La*

contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité administrative indépendante instituée par une loi du 30 octobre 2007, s'est particulièrement illustré par une politique active de dénonciation de l'état des prisons françaises<sup>12</sup>. C'est également à cette période que le contrôle juridictionnel sur l'administration pénitentiaire est devenu plus effectif. La Cour européenne des droits de l'homme a été à l'origine de cette juridictionnalisation qui a fait pénétrer le droit au sein de la prison. La juridiction strasbourgeoise estime en effet que de mauvaises conditions de détentions peuvent constituer un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme<sup>13</sup>. Elle a condamné plusieurs États à ce titre, notamment la France en raison des conditions déplorablement qui existaient à la maison d'arrêt de Nancy – Charles III<sup>14</sup>. Le Conseil d'État a emboîté le pas de la Cour européenne en reconnaissant que des conditions de détention indignes constituent un traitement inhumain et dégradant. Il a obligé l'État à faire cesser cette situation de toute urgence<sup>15</sup>. Assurer la dignité des conditions de détention est devenu pour l'État une obligation juridiquement sanctionnée. Des instances de contrôle des établissements pénitentiaires, de plus en plus indépendantes, ont été instaurées avec la possibilité de vérifier que les standards européens de détention sont respectés. Le droit interne impose aussi certaines règles importantes,

---

*création d'un contrôle général des lieux de privation de liberté en France*, RPDP 2008, p. 485 ; M. GIACOPELLI, *Les contrôles sur les prisons en France*, RPDP 2009, p. 411 ; *Observatoire international des prisons, Les conditions de détention en France*, La Découverte, 2012 ; S. LEHALLE, *La prison sous l'œil de la société ?*, L'Harmattan, 2013.

12. Voir les rapports annuels d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté publiés aux éditions Dalloz depuis 2008 et sur son site internet ainsi que plusieurs avis publiés au journal officiel, notamment l'avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, JO 13 juin 2012.
13. CEDH, gr. ch., 26 oct. 2000, *Kudla c/Pologne*, n° 30210/96, RTD civ. 2001, RTD civ. 2001, p. 442, obs. J.-P. Marguénaud, RTDH 2002, p. 169, note J.-F. FLAUS ; B. ÉCOCHARD, *L'émergence d'un droit à des conditions de détention décente garanti par la Convention européenne des droits de l'homme*, RFDA 2003, p. 99 ; F. SUDRE, L'article 3<sup>bis</sup> de la Convention européenne des droits de l'homme : le droit à des conditions de détention conformes au respect de la dignité humaine, *Mélanges G. Cohen-Jonathan, Bruylant*, 2004, t. 2, p. 1499 ; J.-P. Céré, La Cour européenne des droits de l'homme et la protection des droits des détenus, RPDP 2009, p. 369 ; P. DOURNEAU-JOSETTE, *Les conditions de détention et la CEDH : les droits fondamentaux à l'assaut des prisons*, Gaz. Pal. 9 février 2013, p. 5.
14. CEDH 25 avril 2013, n° 40119/09, *Canali c/France*, AJ Pénal 2013, p. 403, note J.-P. Céré ; *adde* l'arrêt pilote condamnant l'Italie pour un surpeuplement carcéral chronique : CEDH 8 janvier 2013, n° 43517/09, *Torreggiani c/Italie*, JCP 2013. 319, note F. Lafaille.
15. CE, réf., 22 décembre 2012, n° 364554, section française de l'observatoire international des prisons *et al.*, AJ Pénal 2013, p. 232, note E. Péchillon, JCP 2013. 87, note O. Le Bot, JCP A 2013. 2017, note G. Koubi (à propos du centre pénitentiaire des Baumettes) ; *adde* A.-G. Robert, Conditions de détention : lorsque les juges nationaux prennent le relais de la Cour européenne des droits de l'homme, *Dr. pénal* 2013, Étude 15.

notamment l'encellulement individuel<sup>16</sup>. Cette règle est pourtant actuellement très mal respectée en raison de ce qu'un auteur a appelé « la crise du logement pénitentiaire<sup>17</sup> ». Compte tenu de ce contexte, il n'était plus possible de laisser la condition pénitentiaire en dehors du champ politique et juridique. Les mesures d'exécution des peines hors les établissements pénitentiaires se sont certes développées. Le législateur a pris en compte l'évolution technologique pour mettre en place puis favoriser le placement sous surveillance électronique fixe ou mobile qui est désormais une modalité d'exécution des peines très pratiquée<sup>18</sup>. Les aménagements de peine et les alternatives à l'emprisonnement sont également de plus en plus fréquents<sup>19</sup>. Il n'en demeure pas moins que la prison demeure « un modèle indépassable » qui n'est pas remis en cause dans son principe<sup>20</sup>.

Il est désormais acquis que les personnes détenues ont droit à des conditions dignes de détention et que celles-ci sont nécessaires dans une perspective de réinsertion. La loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, dite loi pénitentiaire, en énonçant un certain nombre de droits des détenus et en précisant le sens de la peine privative de liberté, malgré ses insuffisances et imperfections, confirme cette nouvelle approche de la prison<sup>21</sup>.

16. Selon l'article 716 du code de procédure pénale, les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire sont placés en cellule individuelle, sauf exception. Selon l'article 717-2 du même code, les condamnés sont également placés en cellule individuelle de jour comme de nuit dans les maisons d'arrêt et la nuit uniquement dans les établissements pour peine. En réalité, l'application stricte de ces textes a été repoussée à plusieurs reprises. En dernier lieu, la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 a fixé au 31 décembre 2019 la date d'application effective de cette règle (article 106 modifiant l'article 100 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire).

17. P. PONCELA, *La crise du logement pénitentiaire*, RSC 2008, p. 972; *addé* Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 24 mars 2014 relatif à l'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires, JO 23 avril 2014.

18. Les placements sous surveillance électronique sont passés de 5 562 mesures en 2006 à 16 797 en 2010 puis 23 147 en 2013 (Annuaire statistique de la justice, Ministère de la justice, 2012, p. 223 et *Les chiffres clés de la justice*, 2014, p. 29).

19. Le nombre de personnes placées sous main de justice suivies en milieu ouvert est passé de 71 201 en 1980 à 173 063 en 2012 puis 196 207 au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et les aménagements de peine se sont fortement développés avec le placement sous surveillance électronique, le placement à l'extérieur et la semi-liberté qui concernent 13 647 personnes au 1<sup>er</sup> mai 2015 dont 11 142 pour le placement sous surveillance électronique (Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, précitée, tableau 40, p. 46, Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu ouvert au 1<sup>er</sup> janvier 2014, Ministère de la justice, DAP, PMJ5, n° 18, 2014 et *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice : 1980-2012*, *op. cit.*, tableau 3, p. 10).

20. P. ARTIÈRES et P. LASCOUMES (dir.), *Gouverner, enfermer. La prison, un modèle indépassable ?*, Presses de sciences po, 2004.

21. Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, dite loi pénitentiaire, « le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de

La construction de nouveaux établissements pénitentiaires était donc devenue nécessaire.

C'est dans ce contexte que le programme immobilier 13 200 a été lancé. Il se heurtait cependant à des difficultés de financement en raison de la situation budgétaire de l'État français. La majorité politique qui a lancé ce programme était favorable à l'association d'entreprises privées à la construction et au fonctionnement des établissements publics. Elle a donc décidé que la construction des nouvelles prisons et une part de leur fonctionnement pourraient être confiées à des entreprises privées. Il ne s'agissait pas d'une véritable nouveauté puisque le programme 13 000 avait déjà recouru à une forme d'association entre le public et le privé. La loi n° 87-482 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, dans son article 2, avait en effet permis de confier à des personnes de droit privé les fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance. Des marchés publics dits multiservices ont ainsi été conclus concernant l'entretien des bâtiments et le service à la personne dans le cadre des programmes 13 000 et 4 000. La loi du 9 septembre 2002 a étendu cette possibilité en permettant de confier également à des entreprises privées les missions de conception, construction et aménagement des établissements pénitentiaires grâce à la procédure d'autorisation d'occupation temporaire – location avec option d'achat dite « AOT-LOA » (article 3 modifiant l'article 2 de la loi du 22 juin 1987). L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 a enfin mis en place la formule juridique du contrat de partenariat permettant de confier à une entreprise privée un contrat global comprenant la conception, la construction, le financement et les prestations de services à la personne.

Ce programme 13 200 a été légèrement révisé par l'actuel ministre de la justice de sorte qu'au terme de celui-ci ce seront 11 629 places de détention qui seront construites et 2 086 qui seront fermées, soit un solde net de 9 543 places. Il aura conduit à la construction de nouvelles prisons mises en service à partir de 2007 se répartissant de la façon suivante :

- six établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) pour un total de 360 places (ouverts en 2007 et 2008) ;
- dix-huit établissements pénitentiaires pour majeurs construits et trois étendus pour un total de 10 523 places (ouverts de 2008 à 2016) ;
- neuf quartiers orientés vers la réinsertion (quartiers de semi-liberté, pour peines aménagées et nouveau concept) pour un total de 744 places<sup>22</sup>.

---

mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions ». Voir notamment S. BOUSSARD (dir.), *Les droits de la personne détenue après la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009*, Dalloz, 2013.

22. L'évolution de ces différents projets est retracée dans les rapports parlementaires sur les projets de loi de finance ; voir en dernier lieu J.-R. Lecerf, avis au nom de la commission des lois sur les projets de loi de finance pour 2013 et 2014 : Justice : administration pénitentiaire, Sénat, 22 novembre 2012, *ibid.*, 21 novembre 2013.

Ces nouvelles prisons, dont la mise en service a débuté en 2007 et qui s'achèvera en 2016 présentent une certaine unité d'inspiration, de modalités juridiques de construction et de fonctionnement. Elles sont significatives d'une façon de considérer les lieux de détention et marqueront de leur empreinte le paysage pénitentiaire. Bien que récentes puisque leur conception date tout au plus d'une dizaine d'années et leur mise en service d'à peine plus de six ans pour les premières d'entre elles, elles peuvent déjà faire l'objet d'un bilan.

Celui-ci est d'autant plus nécessaire qu'un programme immobilier nouveau a déjà été lancé. Si une partie importante du parc pénitentiaire composé de 190 établissements est relativement récente puisqu'elle est issue d'un des trois programmes précédemment cités, il reste de nombreux établissements anciens, parfois très vétustes. La surpopulation carcérale demeure un problème crucial, principalement dans les maisons d'arrêts et les quartiers maison d'arrêt des centres pénitentiaires. Un nouveau programme immobilier avait donc été lancé par l'ancienne majorité pour la période 2012-2017 permettant de doter la France de 70 400 places de prison grâce à la construction de 25 nouveaux établissements, plusieurs réhabilitations et extensions de capacité d'accueil et la fermeture de 36 sites. Après les élections présidentielles et législatives de 2012, ce plan a été très nettement modifié. Seules les opérations de construction déjà nettement engagées ont été maintenues (Orléans, Polynésie, Martinique) ainsi que des opérations de mise en conformité, réhabilitation ou reconstruction de prisons particulièrement vétustes (ex. : Les Baumettes à Marseille). Au terme de ce nouveau programme, la France devrait être dotée de 63 500 places de détention dont 40 600 construites après 1990. Mais c'est surtout une nouvelle politique pénale qui est envisagée pour résorber la surpopulation carcérale. Plutôt que de construire de nouvelles prisons, il est estimé préférable de limiter le nombre des peines d'emprisonnement ferme. Aménagements de la peine privative de liberté et peines alternatives telles que la contrainte pénale sont privilégiées par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014<sup>23</sup>. Sans préjuger de la réalisation de cette nouvelle politique et de ses résultats, la peine de prison demeurera. Il est peu probable qu'à court ou moyen terme,

23. Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, JO 17 août 2014, spéc. art. 19 *sq.* créant l'article 131-4-1 du Code pénal et les articles 713-42 et suivants du Code de procédure pénale. D. RAIMBOURG et S. HUYGES, *Les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale*, Assemblée nationale, Rapport d'information n° 652, 23 janvier 2013 et; V. A. BLANC, À propos du rapport de Dominique Raimbourg : « Penser la peine autrement : propositions pour mettre fin à la surpopulation carcérale », APC 2013/1, p. 153; V. PELTIER, Les « boîtes à outils » de Madame Taubira, À propos de la loi du 15 août 2014, JCP 2014. 883; J. PRADEL, *Un législateur bien imprudent*. À propos de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014, JCP 2014. 952; R. BADINTER et P. BEAUVAIS, *À propos de la nouvelle réforme pénale*, D. 2014, p. 1829.

le nombre de détenus baisse dans des proportions importantes. Compte tenu de la nécessité d'assurer la dignité des conditions de détention et de l'ancienneté d'une partie importante du parc pénitentiaire, la question de la construction de nouvelles prisons se posera de nouveau à l'avenir.

## Nature et intérêt de la recherche

Le pouvoir en place devra se poser la question de savoir si les établissements construits en exécution du plan 13200 peuvent servir de modèles. Si tel n'est pas le cas, il devra en tirer les enseignements et se demander quels sont les réussites et les échecs de ce plan. Pour cela, il devra s'interroger sur les nouvelles prisons. L'étude des prisons mises en service dans le cadre du plan 13200 présente donc une utilité directe pour le ministère de la justice et l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), agence chargée de mettre en œuvre les programmes de construction du ministère de la justice. Elle pourrait s'appuyer sur les résultats de ces analyses pour améliorer les constructions à venir. Mais dresser le bilan de ces constructions présente aussi un intérêt théorique. Un nouveau regard sur la prison peut en effet être posé. Il ne porte pas sur l'institution pénitentiaire elle-même, sa nature ou ses fonctions, mais sur un aspect particulier rarement étudié en tant que tel : celui de la construction de nouvelles prisons dans le cadre d'un programme national et global. Ce sont donc les nouveautés, changements de lieux, d'architecture, d'espace d'enfermement, mais encore transformation de l'exécution de la peine par l'effet de la fermeture d'établissements anciens et l'ouverture de nouveaux qui sont ici abordés. La prison étant avant tout un lieu clos d'exécution de peines, ces différentes évolutions ont une importance très forte sur la prison en tant qu'institution dans la cité, de lieu de vie des détenus, de travail des personnels et de la façon d'exécuter la peine. Ces nouvelles prisons entraînent des modifications profondes que ce plan d'envergure permet de saisir sur le vif.

Où et comment ont été construites les nouvelles prisons ? Comment sont-elles perçues ? Qu'ont-elles apporté par rapport aux précédentes ? Il s'agit de faire un bilan de ces constructions et une comparaison entre les nouvelles et les anciennes prisons. Quels sont les éléments nouveaux positifs et les aspects négatifs de ces constructions ? Quelles leçons tirer de cette expérience pour les programmes futurs ? La conception/construction de ces nouvelles prisons sera abordée dans un premier temps. Elle a en effet été l'occasion d'utiliser des instruments juridiques nouveaux, tels que les partenariats public-privé. Elle a également nécessité des choix pour l'implantation de nouveaux sites dont l'analyse était à faire.

Dans un second temps, il s'est agi de rechercher quels changements ces constructions ont entraîné. Ceux-ci sont d'abord géographiques puisque les lieux où sont situées les prisons ont changé. Du centre-ville, ils sont souvent



passés en périphérie, voire loin de la ville. Ce déplacement a eu des conséquences pour de nombreuses personnes : celles qui sont incarcérées mais aussi celles qui travaillent dans ces enceintes et celles qui résident à proximité. Comment ces nouveautés ont-elles été perçues par ces différents groupes d'individus ? Comment ressentent-ils désormais ces lieux ? Comment y vit-on ? Comment y travaille-t-on ? Les changements géographiques ont, ensuite, des conséquences d'ordre psychologique, sociologique et juridique qui méritent d'être analysées. Ces nouvelles prisons permettent-elles de répondre aux fonctions qui sont assignées par le législateur à l'exécution des peines privatives de liberté et aux missions qui sont celles de l'administration pénitentiaire : protection de la société, sanction du condamné, préparation de l'insertion ou de la réinsertion dans le respect des droits des personnes détenues (loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, articles 1 et 2) ?

La recherche, de caractère pluridisciplinaire, associe des juristes de droit privé (droit pénal et sciences criminelles) et de droit public, des sociologues, des économistes, des architectes et des spécialistes d'aménagement du territoire. La prison ne peut en effet être parfaitement comprise si elle est étudiée sous un seul aspect, juridique, sociologique ou économique. Or s'il existe de nombreuses études mono-disciplinaires portant sur les prisons, notamment de la part de sociologues, les nouvelles prisons du programme 13200 n'avaient pas encore été étudiées. Certes l'administration pénitentiaire et l'agence publique pour l'immobilier de la justice analysent les résultats de la construction des nouvelles prisons en interrogeant le personnel pénitentiaire, principalement les directeurs d'établissement. Mais un regard complémentaire, celui des universitaires extérieurs à l'institution, apparaissait nécessaire. Des travaux parlementaires et de la Cour des comptes abordent également le phénomène des nouvelles prisons. Cependant, leur approche est très pratique et centrée sur certains aspects, principalement avec un regard économique et gestionnaire, dans l'optique d'orienter une politique publique. La présente recherche n'a pas le même objectif. Elle se veut plus neutre, détachée des contingences matérielles, extérieure à son objet et nourrie d'un regard pluriel. L'approche de la géographie et de l'aménagement du territoire, peu fréquente en la matière, s'impose pour l'étude du déplacement dans l'espace des lieux de privation de liberté. Les économistes en mesurent l'impact économique. Le droit public aborde les nouveautés liées à la construction en droit des contrats administratifs. Le droit pénal analyse les liens entre ces nouveaux établissements, les missions de l'administration pénitentiaire, les droits des détenus et les fonctions de la peine. La sociologie, enfin, mesure la manière dont les détenus et le personnel de surveillance perçoivent et appréhendent ces nouvelles prisons. Permettent-elles, selon eux, de mieux remplir les fonctions qu'on leur assigne ?

L'intérêt principal de cette recherche est son caractère concret, caractérisé par des études de terrains et de documents, la réalisation d'entretiens et d'enquêtes par les membres des groupes de recherche assistés par les chercheurs et les étudiants des différents laboratoires. Ces études de terrain ont été menées sur plusieurs sites représentatifs des nouvelles prisons.

Il a été nécessaire de déterminer les établissements estimés représentatifs de ces nouvelles prisons. Certaines des nouvelles prisons ont été écartées de la recherche en raison des problèmes spécifiques qu'elles posent. C'est le cas, en premier lieu, des établissements spécialisés pour mineurs (EPM). Ceux-ci ne sont pas seulement de nouveaux bâtiments, ils sont de nouveaux instruments au service de la sanction et de la rééducation des mineurs délinquants pour lesquels la détention doit obéir à des règles spécifiques. Cette particularité justifie qu'ils aient fait l'objet d'études particulières et de rapports de recherche pour le GIP Mission de recherche droit et justice<sup>24</sup>. Les prisons d'Outre-mer posent, en second lieu, des difficultés propres compte tenu de leur situation géographique particulière<sup>25</sup>. Chaque collectivité ou département d'outre-mer a lui-même des particularités qui rendent difficiles les généralisations. Quoi de commun en effet entre la minuscule prison de Saint-Pierre-et-Miquelon, parfois vide, et celles surpeuplées de Guyane, Martinique ou de Mayotte ?

C'est la raison pour laquelle il a été décidé de centrer l'étude sur les nouvelles prisons pour majeurs situées en métropole.

## Modalités de la recherche

Les établissements construits et entrés en fonction depuis 2008 sont multiples. Il s'agit des centres pénitentiaires de Mont-de-Marsan (2008), Nancy-Maxéville (2009), Béziers (2009), Poitiers-Vivonne (2009), Le Havre (2010), Bourg-en-Bresse, Rennes-Vezin (2010), Lille-Annoeulin (2011), Sud Francilien (2011), des maisons d'arrêt de Lyon-Corbas (2009), Le Mans-Les Croisettes (2010), Nantes (2012) et Rodez (2013), des maisons centrales de Condé-sur-Sarthe (2012) et Vendin-le-Veil (2014) et du centre de déten-

---

24. N. GOURMELON, F. BAILLEAU et P. MILBURN, *Les établissements privatifs de liberté pour mineurs : entre logiques institutionnelles et pratiques professionnelles*, ENAP, CESDIP, laboratoire PRINTEMPS, CNRS, rapport final GIP Mission de recherche droit et justice, 2011 ; G. CHAINTRAINE (dir.), *Les prisons pour mineurs*, laboratoire CLERSE CNRS, rapport final Mission de recherche droit et justice, 2011 ; Voir aussi F. BAILLEAU et P. MILBURN, *Éduquer les mineurs en milieu carcéral en France. Innovations institutionnelles et tensions professionnelles*, *Déviance et société* 2014, p. 133 et D. SCHEER, *Jeunes incarcérés en cellules individuelles. De la totalisation de l'expérience à l'utopie disciplinaire ?* (Établissements pénitentiaires pour mineurs en France), *Déviance et société* 2014, p. 157.

25. Voir par exemple F. DESPLAN, *Avis sur le projet de loi de finance pour 2014 : Départements d'outre-mer*, Sénat, 21 novembre 2013 ; Voir aussi le rapport du groupe de travail sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer remis au ministre de la justice en mars 2014, en ligne sur le site internet du Ministère de la justice.

tion de Roanne (2009). Des établissements pénitentiaires ou des quartiers spécifiquement dédiés à la réinsertion ont également été construits pour un nombre de places assez limité (684 contre 10523 pour les autres établissements). Ils n'ont pas fait l'objet d'études spécifiques compte tenu de leur caractère un peu marginal. Tous les établissements ne pouvaient être étudiés dans le détail. De telles investigations auraient été trop longues et inutiles compte tenu des similitudes existantes entre les diverses constructions établies en vertu du même programme. Seuls certains établissements « tests » ont donc été retenus pour y effectuer des investigations plus approfondies mêlant maisons d'arrêt et centres pénitentiaires. Par ailleurs, il était important que le panel choisi soit représentatif de la diversité des contrats de partenariat associant le public et le privé. Certains établissements ont en effet fait l'objet de contrats de partenariats public-privé incluant la construction, la maintenance et service à la personne. D'autres ont simplement fait l'objet de contrats de gestion déléguée. Enfin, la localisation dans l'Ouest de la France des équipes de recherche a conduit à privilégier l'étude des établissements situés dans cette partie du territoire national, sans que cette démarche exclue les déplacements dans d'autres régions. C'est la raison pour laquelle le choix s'est porté sur les maisons d'arrêt du Mans et de Nantes et les centres pénitentiaires de Nancy, Poitiers et Rennes. Ce sont dans ces établissements qu'ont été réalisés de nombreuses visites, entretiens et études par les membres des différentes équipes de recherche. Afin d'obtenir des éléments pertinents de comparaison avec les anciennes prisons, des visites et des entretiens ont également été effectués dans des établissements anciens, notamment à la maison d'arrêt de Nantes peu de temps avant sa fermeture. La maison centrale de Condé-sur-Sarthe a également pu être visitée en 2012, quelques semaines après sa mise en service. Cette prison, très sécurisée, présente de nombreuses particularités au sein des nouvelles prisons puisqu'elle a été construite sans appel à des mécanismes associant public et privé et qu'elle est destinée à héberger des détenus condamnés à de longues peines présentant des risques particuliers. Outre ces visites et entretiens spécialement réalisés dans le cadre de la recherche, plusieurs participants ont une connaissance approfondie des prisons, particulièrement des prisons anciennes qu'ils étudient depuis de nombreuses années. Cette connaissance a été mobilisée pour la recherche. De nombreuses rencontres et entretiens ont également eu lieu de façon informelle, parfois au titre d'autres recherches que celle présentée, qui ont contribué à nourrir la présente réflexion sur les nouvelles prisons bien qu'il n'en soit pas fait expressément mention.

Six équipes associant des disciplines distinctes ont participé à cette recherche initiée et coordonnée par Didier Cholet, maître de conférences en droit privé, membre du THEMIS-UM (Laboratoire de recherches juridiques de l'université du Maine, Le Mans) :

- pour l'*architecture*: Pascal Joanne, maître-assistant à l'école nationale supérieure d'architecture (ENSA) de Nantes et Thomas Ouart, docteur en architecture et chercheur associé au CERMA (Centre de recherche méthodologique d'architecture, Nantes) ;
- pour l'*économie*: Isabelle Leroux-Rigamonti, maître de conférences à l'université d'Angers, membre du GRANEM (Groupe de recherche angevin en économie et management) et Éric Rigamonti, professeur associé à l'École supérieure de sciences commerciales d'Angers, membre du laboratoire ESSCA Knowledge ;
- pour le *droit pénal* et les sciences criminelles: Laurence Leturmy, (directrice de l'équipe), professeur à l'université de Poitiers, membre de l'EPRED (Équipe poitevine de recherche et d'encadrement doctoral en sciences criminelles) et Michel Danti-Juan, professeur et directeur de l'EPRED, assistés de Cécile Michaud et Marie Tinel, docteurs en droit ;
- pour le *droit public*: Christophe Guettier, professeur à l'université du Maine, membre du THEMIS-UM ;
- pour la *géographie* et l'aménagement du territoire: Gérald Billard, professeur d'aménagement et directeur du laboratoire ESO (Espace et société, Le Mans), avec la collaboration des personnels de ce laboratoire (notamment Malvina Noguera, stagiaire au sein du laboratoire en 2011-2012) ;
- pour la *sociologie*: Omar Zanna, maître de conférences à l'université du Maine, directeur du laboratoire VIPS (Violences, identités politiques et sports, Le Mans) et Jean-Philippe Melchior, maître de conférences, membre du laboratoire ESO et associé du laboratoire VIPS.

## Méthodologie de la recherche

La recherche présente un caractère pluridisciplinaire et concret. Elle repose sur des analyses réalisées au plus près des prisons étudiées et des personnes qui travaillent et vivent dans ces lieux ou les fréquentent régulièrement. Elle s'appuie donc sur des investigations de terrain, des entretiens et des visites dans les différents lieux étudiés. Les personnes détenues, les membres du personnel de surveillance, de direction, d'insertion et des services médicaux ont donc été rencontrés à de nombreuses reprises, dans différents établissements, le plus souvent par des équipes pluridisciplinaires. Les personnes qui conçoivent les établissements au ministère de la justice, au sein de l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) et des architectes ayant contribué à l'élaboration du programme ont également été auditionnés. Le visionnage de deux films documentaires<sup>26</sup> consacrés aux déménagements

---

26. Voir les films *Le déménagement* de Catherine RÉCHARD, *Candela production*, 2010 et *D'une prison à l'autre* de Guy GIRAD et Laurence MILON, *La huit*, 2010. Une conférence-

des anciennes vers les nouvelles prisons de Nancy et Rennes, complétés par des échanges avec une réalisatrice a aussi été une source de renseignements très utiles. Des documents détenus par les administrations concernées et d'accès difficile ont également pu être étudiés. Cette approche concrète n'exclut pas la réflexion et l'analyse théorique.

La recherche dans un monde clos où l'impératif de sécurité est permanent a supposé de se soumettre à de nombreuses contraintes administratives pour obtenir des autorisations, rendez-vous, permis de visites, entretiens ou accès à des documents. L'importance de la charge de travail du personnel dans ces établissements n'a pas toujours rendu aisées les rencontres. Les liens tissés avec certaines personnes au sein des prisons ont parfois été interrompus par des mutations ou changement d'affectation. Malgré l'accueil toujours courtois, parfois très coopératif et souvent passionnant, avec les différents acteurs des nouvelles prisons, la recherche n'a pu être réalisée que sur un temps relativement long, lié aux contraintes de l'administration pénitentiaire. C'est ce qui explique que celle-ci se soit déroulée pendant plusieurs années de juillet 2011 à juillet 2014. La légitime préoccupation de la sécurité ainsi qu'un attachement au secret de l'institution a aussi rendu difficile l'accès à certaines données<sup>27</sup>. De nombreuses demandes et démarches diverses, entrecoupées de temps d'attente, ont été nécessaires pour élaborer ce rapport. Ces contraintes doivent être mentionnées car si elles ont rendu plus difficile le déroulement de la recherche, elles ont également permis de comprendre le fonctionnement interne des services pénitentiaires et les difficultés de communication auxquelles peuvent se heurter ses usagers (les détenus et leurs familles, notamment).

La recherche s'est déroulée en trois périodes principales. La première a permis de déterminer les axes de la recherche, ses aspects essentiels. C'est à ce stade que s'est progressivement constitué une équipe pluridisciplinaire comprenant des spécialistes de diverses disciplines véritablement impliquées par le « phénomène » des nouvelles prisons. La deuxième période a consisté dans une recherche de terrain, avec des déplacements sur différents sites, rencontres de personnes et recherche de documents. La troisième phase a été consacrée à l'analyse des résultats et à leur restitution. Si chaque équipe a porté sur la thématique le regard propre à sa matière, il n'en reste pas moins que la recherche, dans toutes ses étapes, a été pensée et menée dans un souci de croisement des disciplines. L'ouvrage a été conçu selon un plan adopté d'un commun accord au terme d'une réflexion commune. Le caractère pluridisciplinaire se manifeste encore par l'emploi de vocabulaires

---

débat autour du film *Le déménagement* a été organisée le 26 mars 2012 à l'université du Maine après sa projection.

27. Certaines données récoltées étant estimées sensibles, il a fallu modifier la rédaction initialement adoptée sans en altérer la substance, pour en permettre la publication, notamment en rendant anonymes certains noms de personnes et de lieux.

et de techniques compréhensibles par le plus grand nombre, ce qui a conduit à éviter le recours aux jargons disciplinaires où à des méthodes trop spécialisées.

## **Plan**

La recherche s'est progressivement orientée autour de l'insertion des nouvelles prisons. Le terme d'insertion pour des lieux de privation de liberté est ambigu et doit être précisé. Il est ici abordé dans deux directions : dans une première partie, l'insertion des nouvelles prisons dans leur environnement est approfondie. C'est l'occasion d'étudier l'implantation de l'établissement pénitentiaire nouveau dans son environnement spatial, urbain ou rural et de mesurer ses incidences. C'est également l'occasion de s'intéresser à l'inscription de ces établissements nouvelle génération dans de nouvelles structures juridiques : les partenariats public-privé, éléments essentiels de la nouvelle politique pénitentiaire. L'économie, le droit public et la géographie sont mobilisés pour traiter ces différents aspects. Dans une seconde partie, l'insertion des personnes dans les nouvelles prisons est étudiée. Il s'agit d'approcher le vécu et les ressentis des personnes qui y vivent et y travaillent, mais également d'apprécier les atouts et les écueils que ces nouveaux établissements présentent quant aux missions assignées à la prison et aux peines qui y sont exécutées. L'architecture, la sociologie et le droit pénal apportent leur contribution à ces divers questionnements.

Il sera possible, au terme de cette recherche de dresser en conclusion un bilan de ces nouvelles prisons après quelques années de fonctionnement.