



université
de **BORDEAUX**



Master 2

Droit de l'exécution des peines et droits de l'Homme

Institut de Droit et d'Economie d'Agen

Promotion 2018-2019

**L'équilibre des intérêts dans le choix de l'établissement
d'affectation des personnes détenues condamnées**

Mémoire présenté et soutenu par Anaïs Laporte

Sous la direction de Madame Joana Falxa

Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université de Guyane

Promotion Myriam Ezratty



université
de **BORDEAUX**



Master 2

Droit de l'exécution des peines et droits de l'Homme

Institut de Droit et d'Economie d'Agen

Promotion 2018-2019

**L'équilibre des intérêts dans le choix de l'établissement
d'affectation des personnes détenues condamnées**

Mémoire présenté et soutenu par Anaïs Laporte

Sous la direction de Madame Joana Falxa

Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'Université de Guyane

Promotion Myriam Ezratty

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma main sans aide extérieure non autorisée, qu'il n'a pas été présenté auparavant pour évaluation et qu'il n'a jamais été publié dans sa totalité ou en partie.

Toutes parties, groupes de mots ou idées, aussi limités soient-ils, y compris tableaux graphiques, cartes etc. qui sont empruntés ou qui font référence à d'autres sources bibliographiques sont présentés comme tels (citations entre guillemets, références bibliographiques, sources pour tableaux et graphiques etc.) »

J'adresse mes chaleureux remerciements à Madame Joana Falxa pour avoir accepté de diriger ce mémoire, l'ensemble des conseils prodigués et ses précieux encouragements.

Je remercie l'ensemble des professionnels qui ont accepté de me recevoir en stage au sein de leur établissement : Monsieur Mikaël Mandou, directeur de détention au centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses, Madame Vanessa Prempain, chef d'établissement à l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur, et Madame Chloé Gardenal, chef du département sécurité et détention à la direction interrégionale des services pénitentiaires de Toulouse. Par le partage de leur expérience et de leurs connaissances ils contribuent à enrichir ce mémoire.

Merci à mes proches pour le courage dont ils ont su faire preuve pour supporter mes innombrables doutes au cours de cette année.

Un grand merci à Malaurie et Marielle pour leur précieuse relecture et l'ensemble de leurs critiques.

Liste des abréviations

EPP : Établissement pour peines

CPP : Code de procédure pénale

DISP : Direction interrégionale des services pénitentiaires

AC : Administration centrale

DPS : Détenus particulièrement signalés

EPM : établissement pénitentiaire pour mineurs

AP : Administration pénitentiaire

CGLPL : Contrôleur général des lieux de privation de liberté

JAP : Juge d'application des peines

SPIP : Service pénitentiaire d'insertion et de probation

US : Unité sanitaire

SMPR : Service médico-psychologique régional

CNE : Centre national d'évaluation

AICS : Auteur d'infraction à caractère sexuel

PMR : Personne à mobilité réduite

Sommaire

Partie I : L'équilibre théorique des intérêts en présence freiné par l'existence de contraintes fonctionnelles

Chapitre 1 : L'existence d'une procédure pluridisciplinaire et multi-critérielle favorisant la mise en place d'un équilibre

Section 1 : La multiplicité des acteurs de la procédure d'orientation et d'affectation

Section 2 : La multiplicité des critères d'affectation

Chapitre 2 : Des contraintes fonctionnelles freinant l'instauration d'un équilibre

Section 1 : La mise en exergue de contraintes liées à la personne détenue

Section 2 : La mise en exergue de contraintes liées au parc pénitentiaire

Partie II : Un équilibre complexe des intérêts en présence nécessitant la recherche de solutions adaptées

Chapitre 1 : La prise en compte déséquilibrée de l'objectif du maintien des liens familiaux

Section 1 : L'appréciation réfléchie du critère de maintien des liens familiaux

Section 2 : La mise en place d'un compromis entre le critère relatif au maintien des liens familiaux et les autres critères

Chapitre 2 : Le cheminement vers une meilleure harmonisation des intérêts et une plus grande efficacité de la procédure d'affectation

Section 1 : L'ajustement de la procédure existante

Section 2 : Les réflexions sur la sauvegarde effective des intérêts de la personne détenue

Introduction

« La réalisation d'une « bonne affectation » demeurera [...] éternellement soumise à l'avènement d'une conjonction idéale entre différents éléments a priori inconciliables »¹. Cette phrase écrite par Céline HELLOIN en 1999 trouve son écho dans des propos tenus par Stéphane SCOTTO en 2013 qui soulignait « la complexité de déterminer une affectation en établissement pour peines en prenant en compte le profil pénal et pénitentiaire d'une personne détenue, des éléments familiaux et le contexte des établissements susceptibles de l'accueillir »². Au regard de ces deux constats distants de plus de dix ans, ce travail portera sur la question de l'équilibre des intérêts en présence dans le choix de l'établissement d'affectation des personnes détenues condamnées.

L'affectation, c'est l'action d'affecter, c'est-à-dire le fait de destiner une chose à un usage déterminé³. Ainsi, la notion d'affectation désigne la finalité particulière en vue de laquelle un bien sera utilisé. Il s'agit alors d'une forme d'attribution. Par extension, cette notion s'emploie aussi en parlant de personnes⁴. Dans le langage pénitentiaire, parler d'affectation peut recouvrir ces définitions-là dans la mesure où ce terme est employé pour désigner l'attribution d'un poste de travail ou d'une cellule à un détenu. Très logiquement, l'affectation en établissement pénitentiaire peut alors être définie comme consistant à assigner un lieu d'affectation, plus précisément une place en établissement pénitentiaire, à une personne détenue.

La circulaire du 21 février 2012 relative à l'orientation en établissement pénitentiaire des personnes détenues, texte de référence en la matière, nous apporte en ce sens une définition précise de ce qu'il faut entendre par ce terme⁵. Il s'agit de « déterminer, sur la base des éléments réunis dans le dossier d'orientation, quel établissement pénitentiaire semble le plus approprié au regard du projet d'exécution de

¹ HELLOIN Céline, *L'itinéraire carcéral des détenus. Obstacle ou atout pour la réinsertion*, sous la direction de Pierre Couvrat, thèse de doctorat en droit, Université de Poitiers, 1999, p. 397.

² Observatoire international des prisons, « Droit de réponse de Stéphane SCOTTO, directeur des services pénitentiaires », [<http://oip.org>] [20 août 2019].

³ Le Petit Robert de la langue française, éd. 2017.

⁴ CORNU Gérard, Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, 12e éd., Quadriage, PUF.

⁵ Circulaire JUSK1240006C du 21 février 2012 relative à l'orientation en établissement pénitentiaire des personnes détenues, p. 5.

peine du condamné »⁶. Cette définition permet, dès lors, de préciser que préalablement à toute affectation, un dossier d'orientation sera nécessaire lequel permettra de réunir une diversité d'éléments afin d'éclairer l'autorité compétente dans le choix du lieu d'affectation de la personne⁷. Le dossier d'orientation sera constitué une fois que la personne est définitivement condamnée et permettra son affectation en établissement pour peines (EPP), établissements qui ont pour fonction de ne recevoir que des personnes définitivement condamnées. En effet, l'article 717 du code de procédure pénale (CPP) indique que « *les condamnés purgent leur peine dans un établissement pour peines* »⁸. L'article D. 70 du CPP énonce qu'entrent dans cette catégorie les maisons centrales, les centres de détention, les établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs, les centres de semi-liberté et les centres pour peines aménagées. Néanmoins, ne seront pas ici envisagés les établissements dont l'affectation relève de la mise en place d'un aménagement de peine pour deux raisons : l'affectation dans l'un d'eux fera souvent suite à une première affectation en EPP classique et ils assurent, en raison de l'objectif de réinsertion sociale affiché, l'accès à un emploi et un maintien effectif des liens familiaux grâce aux permissions de sortir.

À cette condition de la qualité de condamné s'ajoute celle du reliquat de peine à effectuer. L'article D.75 du CPP dispose que « *la procédure d'orientation est obligatoirement mise en œuvre pour les condamnés dont le temps d'incarcération restant à subir est supérieur à deux ans* ». Pour autant, le contexte de surpopulation carcérale endémique que connaissent les maisons d'arrêt a amené le pouvoir réglementaire à laisser une certaine marge de manœuvre aux directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) : celles-ci peuvent procéder à l'orientation dès lors que le reliquat de peine est inférieur à deux ans mais supérieur à six mois, si cela permet de lutter contre la surpopulation des maisons d'arrêt de la DISP⁹. Ainsi, la DISP de Toulouse, compétente pour la région Occitanie, engage la constitution d'un dossier

⁶ Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 10.

⁷ Article D.74 du CPP.

⁸ Il poursuit par : « *les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à « deux ans » peuvent, cependant, à titre exceptionnel, être maintenus en maison d'arrêt [...] lorsque les conditions tenant à la préparation de leur libération, leur situation familiale ou leur personnalité le justifient* ».

⁹ Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 6.

d'orientation d'un condamné dès lors que le reliquat de peine à effectuer est supérieur ou égal à 18 mois.

Au regard du respect de ces conditions, le greffe de l'établissement pénitentiaire où est écrouée la personne condamnée devra, sous la responsabilité du chef d'établissement, constituer un dossier d'orientation qui permettra à l'autorité compétente d'émettre une proposition d'affectation en EPP, le but étant d'orienter la personne vers l'établissement le plus adapté afin de permettre « *une gestion dynamique du temps de détention et de préparer la réinsertion des condamnés* »¹⁰.

L'article D.81 du CPP précise que la compétence pour la décision d'affectation est partagée entre l'Administration centrale (AC) et la DISP. Si l'AC dispose d'une compétence générale, celle-ci est en revanche exclusive dans plusieurs cas : l'affectation des condamnés ayant fait l'objet d'une inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés (DPS), celle des condamnés à raison d'actes de terrorisme, l'affectation des condamnés à une ou plusieurs peines dont la durée excède dix ans et dont le reliquat de peine est supérieur à cinq ans, et enfin les affectations en maison centrale. Pour le reste, la DISP est compétente.

« *Définir ce qu'est une affectation satisfaisante est particulièrement difficile* »¹¹. L'affectation d'un condamné en EPP fait appel à deux intérêts majeurs : celui de l'Administration pénitentiaire (AP), et celui du détenu, lequel subit alors de manière positive ou négative, le choix de l'affectation. Il peut être supposé que ces deux acteurs ne partagent pas nécessairement le même intérêt dans le choix de l'affectation¹². Communément, la notion d'intérêt fait référence à « *ce qui importe*¹³ », « *ce que chacun poursuit dans une opération* »¹⁴. L'affectation peut alors être considérée comme l'opération dans le cadre de laquelle chacune des personnes parties à celle-ci poursuit un

¹⁰ Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 5.

¹¹ HELLOIN Céline, *op. cit.*, p. 387.

¹² Pour le détenu, il s'agit de « *la situation géographique de l'établissement, sa catégorie, sa réputation au point de vue sécuritaire, les formations professionnelles et activités qui y sont proposées, etc. L'administration aura quant à elle plutôt tendance à permettre l'application de critères « tels que la dangerosité ou le taux d'occupation de certains établissements* », *ibid.*, p. 397.

¹³ Le Petit Robert de la langue française, *op. cit.*

¹⁴ CORNU Gérard, *op. cit.*

intérêt. Tout l'enjeu est donc pour l'autorité compétente de décider d'une affectation qui harmonise l'ensemble des intérêts dans le but de parvenir à un équilibre c'est-à-dire à « *une proportion harmonieuse entre des éléments opposés ou à une juste répartition des parties d'un ensemble* »¹⁵.

Ainsi, l'AP doit, au regard de la double mission qui lui est confiée – une mission de sécurité et une mission de réinsertion – préserver dans le cadre de la décision d'affectation non seulement son intérêt mais aussi celui de la personne détenue¹⁶. Il s'agit donc, d'une part, d'assurer la mission première de sécurité en tenant compte de la dangerosité potentielle du détenu et d'autre part, d'assurer la mission nouvelle de réinsertion en décidant d'une affectation adaptée à la personnalité et aux attentes du condamné.

Toute affectation en établissement pénitentiaire reste nécessairement liée à la classification proposée. En effet, chaque forme d'établissement pénitentiaire suppose que soient déterminées quelles seront les particularités d'affectation dans telle ou telle structure. Ainsi, l'évolution de la classification des établissements pénitentiaires a nettement influencé la perception donnée aux critères d'affectation.

La réforme Amor portée en 1945 par Paul AMOR, alors directeur de l'AP, marque un premier tournant. L'un des nombreux points de sa réforme consiste à orienter les condamnés vers des EPP adaptés à leur personnalité, « *à chaque type de détenu doit correspondre un type d'établissement spécifique permettant un traitement différencié des personnalités et problématiques des condamnés* »¹⁷. Il s'agissait de venir rompre avec une logique qui orientait auparavant les détenus exclusivement selon le quantum de leur peine¹⁸. Ainsi, l'établissement pénitentiaire de Liancourt était spécialisé dans l'accueil des tuberculeux et des personnes âgées de plus de soixante ans¹⁹. En ce sens, la

¹⁵ Le Petit Robert de la langue française, *op. cit.*

¹⁶ L'AP doit chercher à « *atteindre un double objectif, écho à la dualité de sa mission de service public pénitentiaire* ». HELLOIN Céline, *op. cit.*, p. 376. L'article 1er de la loi du 22 juin 1987 assigne une mission de réinsertion au service public pénitentiaire.

¹⁷ DUBROCHÉ Jean Philippe, PÉDRON Pierre, *Droit pénitentiaire*, 3e éd., éd. Vuibert, 2016, p. 40.

¹⁸ Auparavant, les prévenus et les condamnés à de courtes peines étaient incarcérés dans des maisons d'arrêt ou de correction, les condamnés à des peines entre 1 et 5 ans effectuaient leur peine en maisons centrales de correction, etc. V. BRUCHON Maryline, *La mise en place d'une nouvelle classification des établissements pénitentiaires : solution ou illusion ?*, sous la direction de Laurent RIDEL, 31e promotion des directeurs des services pénitentiaires, École nationale d'administration pénitentiaire, 2002, p. 12.

¹⁹ AMOR Paul, « La réforme pénitentiaire en France », *RSC*, vol 1, 1947, p. 12.

réforme Amor a fait le choix d'une affectation prenant particulièrement en compte les besoins de la personne détenue dans la mesure où son but était d'opérer un vrai traitement personnalisé adapté à la personne détenue.

Pourtant, une autre logique semble reprendre le dessus sous le septennat du Président Georges POMPIDOU : l'article D. 70 issu du décret n°72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du CPP dispose que « *les maisons centrales et les centres pénitentiaires interrégionaux reçoivent, en fonction de la durée de la détention à subir, les condamnés à titre définitif* ». La logique de quantum repasse au premier plan, il n'est plus question d'un traitement différencié. La réforme de 1975 menée par le Président Valéry GISCARD D'ESTAING confirme cette nouvelle approche²⁰. Néanmoins, le doute plane dans la mesure où les dispositions de l'article D. 69-1 du CPP relatives à la personnalité du condamné comme critère d'affectation demeurent²¹. Ce qu'il faut en retenir c'est que le quantum de la peine à effectuer va venir déterminer la catégorie d'établissement pénitentiaire mais que la personnalité du condamné (sexe, âge, ...) détermine le choix de l'établissement²². Le décret du 9 décembre 1998 confirme ce bouleversement de logique dans l'affectation des condamnés : les articles D. 71 et D. 72 du CPP modifiés énoncent que les établissements pénitentiaires ont désormais vocation à accueillir des condamnés selon la durée de peine d'emprisonnement à subir²³. De la même façon que la volonté de prendre en compte la personnalité du condamné sous l'impulsion de la Réforme Amor a abouti à une classification spécialisée des établissements pénitentiaires, la volonté contraire d'affecter plutôt selon le quantum conduit naturellement à une « *désespécialisation des établissements pénitentiaires* »²⁴.

²⁰ Décret n°75-402 du 23 mai 1975 modifiant certaines dispositions du CPP, article D.70 : « *Les établissements qui reçoivent les condamnés définitifs sont : pour les condamnés à une longue peine, les maisons centrales et les centres de détention (...); pour les autres condamnés, les maisons d'arrêt* ».

²¹ L'article D. 69-1 du CPP dispose que « *Les condamnés sont répartis dans les établissements affectés à l'exécution des peines compte tenu, notamment, de leur sexe, de leur âge, de leur situation pénale, de leurs antécédents, de leur état de santé physique et mentale, de leurs aptitudes, et, plus généralement, de leur personnalité ainsi que du régime pénitentiaire dont ils relèvent en vue de leur réadaptation sociale* ».

²² Circulaire JUSE9840006C du 9 décembre 1998 sur la procédure d'orientation et décisions d'affectation des condamnés.

²³ Pour exemple, l'article D. 72 du CPP disposait que « *Les centres de détention à vocation régionale reçoivent les condamnés à une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont la durée totale n'excède pas cinq ans* ».

²⁴ BRUCHON Maryline, *op. cit.*, p. 19.

Un nouveau tournant est pris après la loi du 9 septembre 2002 : l'article 717 du CPP est modifié. La séparation des condamnés en fonction du quantum et du reliquat de leur peine est abandonnée. Le préambule de la circulaire du 18 avril 2003 souligne ainsi que « *par la suppression des critères liés au quantum et au reliquat pour déterminer le choix d'un établissement, [cette réforme] permet une affectation mieux adaptée à la personnalité des condamnés* »²⁵. Les choses se précisent avec la circulaire du 21 février 2012. En effet, c'est la première fois que sont clairement établis les critères qui doivent permettre aux autorités de déterminer l'établissement d'affectation au regard de la personnalité du condamné.

L'élargissement concomitant du contentieux aux questions pénitentiaires accompagne ce bouleversement de perspective. En effet, jusqu'en 2007, était irrecevable un recours administratif portant sur la contestation d'une décision d'affectation initiale, c'est-à-dire consécutive à une condamnation. Elle relevait alors de la catégorie des mesures d'ordre intérieur. L'impulsion est donnée par l'arrêt *Marie* dans lequel le rapporteur public considère que la nature et les effets de certaines mesures doivent conduire le juge à pouvoir les contrôler²⁶. D'abord appliquée aux sanctions disciplinaires, cette solution gagne progressivement du terrain. Il est admis en 2007 que la nature de la décision d'affectation initiale en fait une mesure d'ordre intérieur mais que par ses effets, elle peut porter atteinte aux libertés fondamentales de la personne détenue et donc être susceptible de recours²⁷. Le même régime est appliqué aux transferts en EPP de même nature. En revanche, sont alors systématiquement susceptibles de recours en raison de leur nature les décisions de changement d'affectation d'une personne détenue d'un EPP vers une maison d'arrêt. Par cette réduction de la catégorie des mesures d'ordre intérieur, le Conseil d'État a ouvert le contentieux sur les décisions d'affectation permettant ainsi à la personne détenue de contester une décision qui léserait ses intérêts. Il faut en effet déduire de cette jurisprudence qu'une décision d'affectation est susceptible de mettre en péril l'intérêt de la personne détenue. Le nombre de saisines du Contrôleur général des lieux de privation

²⁵ Circulaire JUSE0340044C du 18 avril 2003 relative à la procédure d'orientation et aux décisions d'affectation des condamnés.

²⁶ Conseil d'État, Assemblée du 17 février 1995, *Marie*, n°97754.

²⁷ Conseil d'État, 14 décembre 2007, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Boussouar*, n° 290730.

de liberté (CGLPL)²⁸ par les personnes détenues sur les questions des transferts participe de ce constat : sur l'année 2018, ce motif de saisine constituait 10,94% des motifs principaux des courriers reçus par l'autorité administrative²⁹.

Force est donc de constater qu'il n'est pas nécessairement simple de parvenir à une affectation satisfaisante. L'AP demeure tributaire d'un parc pénitentiaire tantôt inadapté tantôt inégal et doit aussi composer avec le profil de la personne détenue. Ainsi, l'apparition ou la persistance de profils spécifiques (terroristes, auteurs d'infractions sexuelles...) a amené l'AP à s'interroger sur l'affectation de ces personnes détenues. Aussi, l'affectation des femmes détenues pose une réelle problématique quant au nombre de places en EPP leur étant réservées. Autant d'éléments qui complexifient la procédure d'affectation au stade de la décision. La décision d'affectation qui satisfera aux contraintes matérielles rencontrées par l'AP ne sera donc pas nécessairement celle qui réjouit la personne détenue, et inversement. Pourtant, il reste dans l'intérêt de l'AP comme dans celui de la personne détenue que l'affectation tende à un équilibre. Ce n'est qu'à travers cet équilibre que chacune des parties trouvera satisfaction et n'aura ainsi pas la tentation de remettre en cause l'affectation décidée.

Si ces constats relèvent plus de la pratique, des questionnements apparaissent aussi sur le plan théorique. La majorité des dispositions qui régissent la procédure d'affectation se trouve dans la partie réglementaire du CPP, complétée par des circulaires édictées par le ministère de la Justice. Seuls les articles 717 et suivants du CPP régissent cette procédure d'un point de vue législatif³⁰. Ainsi, dans la mesure où les normes réglementaires ne fixent que les grandes lignes de la procédure d'orientation et d'affectation (les règles de compétence, les formes de décision...), l'essentiel relève de la circulaire du 21 février 2012. Malgré une valeur juridique inférieure aux normes législatives, la circulaire n'en est pas pour autant dépourvue de sens car elle constitue le texte premier sur lequel s'appuie l'autorité compétente en matière d'affectation. Cette

²⁸ Autorité administrative indépendante dont la mission première consiste à s'assurer du respect des droits et libertés fondamentales des personnes privées de liberté.

²⁹ CGLPL, rapport d'activité 2018, p. 242.

³⁰ L'article 717-1 du CPP rejoint l'article D. 74 du CPP : « *La répartition des condamnés dans les prisons établies pour peines s'effectue compte tenu de leur catégorie pénale, de leur âge, de leur état de santé et de leur personnalité* ».

assise théorique doit pour autant cohabiter avec les aspects pratiques de la procédure d'affectation. Dès lors, les règles relatives à l'affectation des condamnés permettent-elles d'assurer en pratique d'une manière suffisante un équilibre entre les intérêts de l'AP et les intérêts du détenu ?

La démonstration prend appui sur les stages effectués au centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses, à l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur et à l'Unité de gestion de la détention de la DISP de Toulouse lesquels ont permis d'obtenir une vision claire de l'application de la circulaire du 21 février 2012 à des cas concrets. Elle vise dès lors à établir que les grandes qualités présentées par la circulaire du 21 février 2012 ne suffisent pas à satisfaire cet équilibre, compte tenu des contraintes fonctionnelles affectant le du parc pénitentiaire (Partie I). La mise en péril de l'équilibre, notamment du point de vue du maintien des liens familiaux, doit alors conduire à s'interroger sur un possible rééquilibrage par la recherche de solutions adaptées (Partie II).

Partie I : L'équilibre théorique des intérêts en présence freiné par l'existence de contraintes fonctionnelles

L'instauration progressive d'une procédure pluridisciplinaire et multicritérielle favorise la mise en place d'un équilibre des intérêts (Chapitre 1). Néanmoins, les différentes contraintes auxquelles doit faire face l'AP pour la prise de la décision le perturbe significativement (Chapitre 2).

Chapitre 1 : L'existence d'une procédure pluridisciplinaire et multi-critérielle favorisant la mise en place d'un équilibre

La procédure mise en place par la circulaire du 21 février 2012 est propice à instaurer un équilibre et à prendre en compte la personnalité du détenu dans son ensemble. Cela se manifeste d'une part par le recours à une multiplicité d'acteurs (Section 1) et d'autre part grâce aux différents critères d'affectation auxquels elle fait référence (Section 2).

Section 1 : La multiplicité des acteurs de la procédure d'orientation et d'affectation

Les acteurs qui vont intervenir dans la procédure d'orientation et d'affectation sont de deux ordres : des professionnels en lien avec la détention (1) et la personne détenue elle-même (2). En ce sens, les intérêts des deux parties sont représentés.

1. La prise en compte élargie des intérêts par l'intervention de divers professionnels

L'appel à une variété de professionnels s'opère non seulement par la contribution des personnels ayant côtoyé la personne détenue durant la détention en maison d'arrêt (A) mais aussi par l'intervention ponctuelle du Centre national d'évaluation (B).

A) La sollicitation des professionnels en lien avec la personne détenue

Tout au long de sa détention en maison d'arrêt, le condamné est amené à côtoyer différents professionnels. « *Au regard de leur connaissance spécifique du condamné* »³¹, il leur sera fait appel pour la constitution du dossier d'orientation. Leur avis et leurs observations constitueront des éléments témoignant de ce qu'il est nécessaire de prendre en compte pour affecter la personne dans tel ou tel établissement.

L'avis du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP), du juge de l'application des peines (JAP) ainsi que les propositions du chef d'établissement revêtent un caractère obligatoire³². Le SPIP joue un rôle majeur en détention puisqu'il accompagne les personnes détenues dans leurs démarches de réinsertion et dans leur vie en détention. Son avis et ses observations porteront notamment sur le parcours professionnel du condamné, les différentes démarches menées en détention, la situation familiale, etc. L'objectif en sollicitant son avis est de déterminer quels seraient les établissements aptes à accueillir le condamné pour entamer une démarche de réinsertion et un projet de sortie fidèle à ses sollicitations. Par ailleurs, la participation du JAP à l'élaboration du dossier d'orientation permet de s'interroger sur un éventuel passage en débat contradictoire. Il s'agit ainsi d'éviter qu'une décision d'affectation vienne perturber la mise en place d'un aménagement de peine. Un retour du procureur de la République peut également être sollicité. Enfin, les propositions du chef d'établissement accompagneront, également, le dossier d'orientation. Il s'agit pour lui, d'une certaine manière, de synthétiser l'ensemble des avis et/ou observations en une proposition d'affectation.

Si un retour des autres professionnels n'est en soi que facultatif, la pratique est tout autre. Sont systématiquement sollicitées pour la constitution du dossier d'orientation les observations du personnel de détention qui est amené à rencontrer la personne détenue tout au long de son séjour. À ce titre, il détient des informations quant

³¹ Circulaire du 18 avril 2003 relative à la procédure d'orientation et décisions d'affectation des condamnés, préc.

³² Article D. 76 du CPP.

au comportement de la personne en détention, non seulement à l'égard du personnel mais aussi de ses codétenus. Ces éléments permettront d'apprécier la dangerosité de celle-ci. La personne détenue est aussi amenée à rencontrer au moins une fois l'Unité sanitaire (US). A cet égard, il s'agit d'un acteur primordial dans la procédure puisqu'elle va pouvoir aiguiller le décideur sur les enjeux sanitaires du choix de l'établissement et le conduire à envisager une affectation dans un établissement disposant de cellules pour personnes à mobilité réduite ou d'un service médico-psychologique régional (SMPR) selon le cas³³.

Bien qu'indicatifs, l'ensemble de ces avis et/ou observations constituent un aiguillage dans la prise de décision et ils pourront être complétés par l'avis de la Commission pluridisciplinaire du Centre national d'évaluation.

B) L'intervention ponctuelle mais pertinente du Centre national d'évaluation

Le Centre national d'évaluation (CNE), anciennement appelé Centre de triage puis Centre national d'observation, constitue un acteur complémentaire dans la prise de la décision. Son rôle est, pendant une durée d'au moins six semaines, d'« *observer pour orienter et évaluer* »³⁴ les personnes condamnées devant faire l'objet d'une affectation en EPP. Aujourd'hui, y sont également admises les personnes condamnées devant faire l'objet d'une évaluation de la dangerosité en vue de l'examen d'une demande d'aménagement de peine ou d'une mesure de sûreté³⁵. Seulement, l'admission au CNE pour une évaluation de la personnalité en vue de l'affectation initiale est limitée : sont admises de droit les personnes condamnées à une peine d'une durée supérieure ou égale à 15 ans pour l'une des infractions visées à l'article 706-53-13 du CPP, commise sur une victime mineure ou une personne majeure en présence de circonstances aggravantes ou d'un état de récidive légale³⁶. On y retrouve ainsi surtout des personnes condamnées pour des atteintes à la personne, principalement sexuelles. L'admission n'est que

³³ Voir annexe n°8.

³⁴ DERASSE Nicolas, VIMONT Jean-Claude, « Observer pour orienter et évaluer. Le CNO-CNE de Fresnes de 1950 à 2010 », *Criminocorpus* [En ligne], Savoirs, politiques et pratiques de l'exécution des peines en France au XXe siècle, 2014.

³⁵ Note JUSK1540038N du 17 juillet 2015 relative au Centre national d'évaluation des personnes détenues.

³⁶ *Ibid.*

facultative dans les autres cas et à la condition que l'affectation relève de la compétence exclusive du Ministre de la Justice. Si l'admission au CNE est certes encadrée et limitée, sa mission n'en est pas moins importante.

Durant la session d'évaluation, la personnalité de la personne détenue condamnée va faire l'objet d'une approche pluridisciplinaire par le personnel de surveillance, d'insertion et de probation, psychologique et psychotechnique³⁷. L'objectif sera de dresser un bilan de la personnalité de la personne détenue afin d'apporter des propositions d'affectation en EPP à l'AC ainsi que « *des préconisations de prise en charge sociale et sanitaire du condamné* »³⁸. Le processus devant le CNE se déroule donc en deux temps : une phase d'évaluation par une équipe pluridisciplinaire et une phase de décision par l'AC sur la base de l'avis rendu par la Commission pluridisciplinaire. Par la mission qui lui est confiée, le CNE participe à l'élaboration de la décision d'affectation en ce sens qu'il complète l'évaluation de la personnalité réalisée au cours de la détention en maison d'arrêt. Le passage de droit en CNE ne dédouane donc pas l'établissement où est incarcérée la personne détenue de la constitution du dossier d'orientation.

La personne détenue condamnée, aussi, peut avoir un rôle à jouer.

2. L'association de la personne détenue à la prise de la décision

Si le recueil de l'avis de la personne détenue sur le lieu de l'affectation n'est que facultatif et donc variable d'une situation à l'autre (A), des éléments témoignent malgré tout de sa participation active à d'autres moments de la procédure (B).

A) La prise en considération variable de l'avis de la personne détenue

La règle 17.3 des Règles pénitentiaires européennes édictées par le Conseil de l'Europe et révisées en 2006 préconise que les personnes détenues soient « *consultées*

³⁷ Note du 17 juillet 2015 relative au Centre national d'évaluation des personnes détenues, préc.

³⁸ *Ibid.*

concernant leur répartition initiale et concernant chaque transfèrement ultérieur d'une prison à une autre ». Cela suppose donc de tenir compte de l'avis, des observations de la personne détenue.

De son côté, la circulaire du 21 février 2012 adopte un tout autre discours puisqu'elle n'accorde qu'un caractère facultatif au recueil de l'avis de la personne détenue. Ainsi, contrairement à l'avis du SPIP, du JAP et du chef d'établissement, l'Administration n'a pas l'obligation de recueillir l'avis de l'intéressé et donc de lui donner la possibilité de formuler des observations quant au lieu d'affectation. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une personne condamnée mineure, son avis est systématiquement recueilli et revêt un caractère obligatoire. Une nette différence est donc faite entre la personne détenue mineure et la personne détenue majeure, même si le lieu d'affectation peut influencer de manière identique sur la vie de la personne mineure ou majeure. Néanmoins, la circulaire apporte une nuance en indiquant qu'il reste opportun de disposer de cet avis. C'est pourquoi en pratique, l'avis de la personne détenue majeure est largement sollicité, ce constat ayant pu être fait par Martine HERZOG-EVANS³⁹. La DISP de Toulouse recueille ainsi systématiquement l'avis de la personne détenue, elle en a fait un élément obligatoire pour constituer le dossier d'orientation⁴⁰. En effet, lors de la constitution du dossier d'orientation, une fiche de vœux sera adressée au condamné afin que celui-ci y inscrive les EPP qu'il sollicite⁴¹.

L'absence de reconnaissance du caractère obligatoire de l'avis de l'intéressé conduit à placer la personne détenue « *dans la position de subir [...] des choix administratifs, au détriment de sa mobilisation dans un parcours d'insertion* »⁴² et à laisser persister une divergence des pratiques. À cette évidence s'ajoute celle qu'un avis recueilli n'est pas nécessairement un avis suivi par l'Administration, les vœux émis par la personne détenue étant parfois impossibles à satisfaire⁴³.

³⁹ HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire*, 2e éd., Dalloz, Collections Dalloz Action, 2012, p. 394.

⁴⁰ Voir Annexe n°6.

⁴¹ Voir annexe n°7.

⁴² Observatoire international des prisons, *Le guide du prisonnier*, 2e éd., La découverte, 2012, p. 20.

⁴³ Les personnes détenues ont tendance à opter pour les établissements les plus proches de leur foyer alors qu'il ne s'agit pas nécessairement d'établissements adaptés à leur profil. Ainsi, il a pu être constaté au cours des stages que les établissements de Saint-Sulpice et de Muret figurent parmi ceux les plus demandés par la population carcérale toulousaine.

Si la prise en considération de l'avis de la personne détenue reste variable d'une DISP à l'autre, la participation de celle-ci à la procédure n'en est pas moins sollicitée.

B) La participation active de la personne détenue à la procédure

Il existe plusieurs manières pour le condamné de participer à la procédure, au-delà du recueil de son avis. En effet, l'Administration peut être amenée à solliciter du détenu la rédaction d'un courrier en vue de son affectation, lequel devient alors l'élément central de la procédure. Ainsi, toute personne détenue demandant ou étant amenée à être affectée sur le Centre de détention de Saint-Sulpice (Tarn) doit rédiger un courrier dans lequel elle accepte le doublement en cellule et le fait de devoir occuper un poste de travail en détention⁴⁴. Ce n'est donc qu'à ces conditions, entre autres, qu'une affectation sur cet établissement sera possible. La confirmation donnée par l'individu privé de liberté a donc tout son intérêt puisqu'elle conditionne l'affectation.

Parfois, le courrier de la personne détenue est spontané. Tout changement d'affectation sollicité par la personne détenue n'a pas grand intérêt et ne peut être étudié s'il ne s'appuie pas sur sa demande. C'est pourquoi « *une lettre de la personne détenue sollicitant son changement d'affectation doit figurer au dossier* »⁴⁵. En son absence, le dossier ne pourra pas être considéré comme émanant de la volonté du condamné et ne sera donc pas étudié. Enfin, la personne détenue pourra être amenée à prendre part, au cours de la procédure, à un débat contradictoire selon les cas prévus par la circulaire du 21 février 2012⁴⁶. Si en pratique il est compliqué de mettre en place un tel débat, la participation du condamné sera un moyen pour lui de faire valoir ses intérêts puisqu'il pourra « *formuler des observations écrites et/ou orales* » et pour cela pourra être convoqué à une audience, assisté de son avocat⁴⁷.

⁴⁴ Éléments recueillis au cours des stages effectués.

⁴⁵ Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 18.

⁴⁶ La procédure contradictoire est mise en place lorsqu'une décision opère un changement d'affectation d'un EPP vers une maison d'arrêt, à l'initiative de l'AP. De manière générale, une telle procédure est mise en œuvre chaque fois qu'une décision d'affectation met en cause les libertés et droits fondamentaux de la personne détenue.

⁴⁷ Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 18.

L'association de professionnels ainsi que de la personne détenue à la procédure est naturellement propice à l'instauration d'un équilibre, chacun d'entre eux pouvant faire valoir son intérêt et apporter des éléments de nature à éclairer l'autorité compétente dans la prise de décision. Pour cela, cette dernière se basera ensuite sur divers critères.

Section 2 : La multiplicité des critères d'affectation

Plusieurs critères d'affectation sont énumérés par la circulaire du 21 février 2012. La dangerosité semble y jouer un rôle particulièrement déterminant (1). A contrario, le reste des critères semblent occuper des places secondaires (2).

1. La dangerosité comme critère déterminant dans le choix de l'affectation

Les multiples manifestations de la dangerosité (A) font d'elle un critère s'avérant prédominant dans le choix du lieu de l'affectation (B).

A) Le spectre large de la dangerosité

La circulaire du 21 février 2012 envisage la dangerosité sous toutes ses formes, « *quelles qu'en soient les manifestations* »⁴⁸. Il faut dire que la dangerosité constitue un concept difficile à définir tant sa dimension d'application peut être large. Si ce concept anime largement le débat depuis le développement des mesures de sûreté, un terrain d'entente semble s'être dessiné : il pourrait s'agir de la « *propension à commettre des actes d'une certaine gravité, dommageables pour autrui ou pour soi, fondés sur l'usage de la violence* »⁴⁹. Toute manifestation de la dangerosité repose sur une « *prédiction aléatoire d'un comportement futur* »⁵⁰ et doit donc en conséquence être associée au risque qu'une personne accomplisse un certain acte. Ce concept de dangerosité trouve

⁴⁸ Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 10.

⁴⁹ MBANZOULOU Paul, « La dangerosité des détenus. Un concept flou aux conséquences bien visibles : le PSEM et la rétention de sûreté », *AJ Pénal*, n°4, 2008, p. 171.

⁵⁰ Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), *Avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental*, 7 février 2008.

ainsi à s'appliquer dans le domaine pénitentiaire et constitue l'un des critères conditionnant l'affectation des personnes détenues en EPP. Dans la mesure où la circulaire envisage toute manifestation de la dangerosité, deux formes peuvent être intéressantes à considérer dans le cadre de l'affectation : la dangerosité pénitentiaire et la dangerosité psychiatrique⁵¹.

La dangerosité pénitentiaire peut être définie comme « *la très grande probabilité de troubler l'ordre interne de l'institution carcérale* »⁵². En ce sens, le comportement de la personne détenue à l'égard de ses codétenus et du personnel constitue un signe de dangerosité (incidents disciplinaires notamment). L'augmentation du nombre de personnes souffrant de troubles psychiatriques en détention a conduit à l'émergence de la notion de dangerosité psychiatrique, caractérisée par « *un risque de passage à l'acte principalement lié à un trouble mental, et notamment au mécanisme et à la thématique de l'activité délirante* »⁵³ et a fait de cet élément un indice majeur pour l'affectation des condamnés. Ces deux aspects aboutissent au caractère déterminant de la dangerosité pour le choix du lieu d'affectation.

B) La prédominance du critère de la dangerosité

La suppression des critères portant sur le quantum a conduit à une prise en compte accrue de la dangerosité ou de l'absence de dangerosité⁵⁴. À ce jour, la qualification de « *particulièrement déterminant* »⁵⁵ lui accorde un caractère quasi décisif de sorte qu'il peut sembler que ce seul critère se suffise à lui-même. Cela peut s'expliquer par le fait que la mission première et fondamentale de l'AP est une mission de garde, de sécurité. Ainsi, s'assurer d'affecter la personne détenue dans un EPP qui

⁵¹ La dangerosité criminologique caractérisée par la probabilité de commettre ou de réitérer une infraction trouvera plutôt sa place en cours d'exécution de la peine. V. en ce sens la note du 17 juillet 2015 relative au Centre national d'évaluation des personnes détenues.

⁵² BLIN Géraldine, MERANDAT Jean-Simon, *Le Centre National d'Observation : Méthodes et perspectives*, Direction de l'Administration pénitentiaire, 2007, p. 17.

⁵³ MBANZOULOU Paul, « La dangerosité des détenus. Un concept flou aux conséquences bien visibles : le PSEM et la rétention de sûreté », *op. cit.* p. 171.

⁵⁴ Circulaire du 18 avril 2003 relative à la procédure d'orientation et décisions d'affectation des condamnés, préc.

⁵⁵ Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 10.

soit adapté à son niveau de dangerosité c'est garantir d'une part, la sécurité intérieure de l'établissement en s'assurant que la personne détenue ne causera pas de troubles au sein de la structure et, d'autre part, la sécurité extérieure de l'établissement en prévenant toute tentative d'évasion. Dès lors, la circulaire préconise une affectation en maison centrale pour les personnes détenues inscrites au répertoire des DPS⁵⁶. Elle nuance néanmoins ses propos puisqu'elle ne voit pas dans l'inscription au répertoire « *une condition exclusive d'affectation en maison centrale* »⁵⁷, lesquelles présentent un régime principalement sécuritaire. Ceci a pour effet qu'une personne détenue inscrite au répertoire ne sera pas nécessairement affectée en maison centrale et que pourront par ailleurs être affectées dans ce type d'établissement des personnes détenues n'étant pas inscrites au répertoire.

Apprécier la dangerosité pénitentiaire des personnes détenues, c'est finalement déterminer pour chacune d'entre elles quel niveau de sécurité est souhaitable et ainsi faire le choix du type d'établissement (centre de détention, maison centrale) et de l'établissement en conséquence⁵⁸. Quant à la dangerosité psychiatrique, son appréciation permettra de se rapprocher de la mission de réinsertion accordée à l'AP en s'assurant que la personne détenue soit affectée dans un EPP lui permettant de suivre une démarche de soins et ainsi prévenir tout risque d'auto-agressions ou d'hétéro-agressions. L'étude de ce critère se rapprochera ainsi de l'appréciation de la prise en charge psychiatrique possible au sein des EPP.

Il faut par ailleurs noter que la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice entend renforcer l'importance de ce critère. Elle rend possible l'affectation d'un condamné, en maison d'arrêt, au sein d'un quartier spécifique destiné aux personnes dont le comportement porte ou est

⁵⁶ L'inscription à ce répertoire est liée au risque d'évasion et à l'intensité de l'atteinte à l'ordre public que la personne pourrait engendrer ainsi qu'au comportement particulièrement violent en détention de certaines personnes détenues.

⁵⁷ Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 10.

⁵⁸ Pour un même type d'établissement peuvent se trouver des établissements plus ou moins sécuritaires. Ainsi, le centre pénitentiaire d'Alençon-Condé-sur-Sarthe, qui regroupe une maison centrale, un quartier peines aménagées et un quartier semi-liberté, est considéré comme le plus sécurisé de France.

susceptible de porter atteinte au maintien du bon ordre de l'établissement ou à la sécurité publique : les unités pour détenus violents⁵⁹.

Aux côtés du critère de la dangerosité se dresse une variété de critères ayant pour finalité d'engager la réinsertion de la personne détenue.

2. Des critères secondaires propres à assurer la mission de réinsertion

Contrairement à la dangerosité, les critères ci-après semblent jouer un rôle secondaire. D'une part, on ne peut que constater la gradation opérée par la circulaire entre eux qui conduit ainsi à faire prévaloir certains critères sur d'autres (A). D'autre part, la lisibilité tardive des critères d'affectation propres à assurer l'intérêt de la personne détenue a nécessairement contribué à ce que jusqu'à alors ils soient secondaires en raison précisément de cette absence d'affichage (B).

A) La gradation des critères relevant de l'intérêt de la personne détenue

Ces critères qui contribuent à la mission de réinsertion sont davantage recherchés par la personne détenue que par l'Administration en ce sens qu'un condamné va très naturellement solliciter un EPP lui permettant de recevoir aisément des visites ou d'accéder facilement à un emploi⁶⁰. Pourtant, la gradation opérée par la circulaire du 21 février 2012 laisse entendre que ces critères ne seront pas tous pris en compte et qu'une importance secondaire leur sera attribuée.

Tout d'abord, un caractère essentiel est reconnu au maintien des liens familiaux⁶¹. La circulaire admet en effet que ce critère permet non seulement le droit de visite mais plus encore la réinsertion. La circulaire en fait donc un élément central à prendre en compte. Pour cela, les permis de visites dont dispose la personne détenue seront particulièrement étudiés ainsi que les visites en parloirs qui ont pu avoir lieu, etc. En revanche, les autres critères semblent quant à eux revêtir une importance moindre.

⁵⁹ Elle vient en ce sens ajouter un alinéa à l'article 717 du CPP.

⁶⁰ *Supra* note de bas de page n°12.

⁶¹ Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 10.

Toute personne détenue peut solliciter, pour son affectation, l'accès à un emploi, à une formation professionnelle. Néanmoins, cet élément n'est que complémentaire. Plus encore, il s'agit d'un critère jouant un rôle subsidiaire. En effet, la circulaire précise qu'il est déterminant en cas de carence sur le plan familial, il ne semble donc revêtir qu'une importance moindre si les liens familiaux ne sont pas menacés⁶². Quant à ce que la circulaire qualifie d'« *autres critères* », à savoir l'âge et l'état de santé de la personne, là encore il ne s'agit pas de critères déterminants pour le choix de l'affectation : ils ne font que contribuer à la prise de décision.

Il paraît alors difficile de prétendre que la circulaire prend en compte pleinement l'intérêt de la personne détenue si d'ores et déjà une sélection semble se mettre en place entre différents critères. Cette gradation n'est pas propice en soit à une harmonisation des intérêts. Le caractère secondaire des critères précédents se retrouve également par leur lisibilité tardive au sein des circulaires.

B) Une lisibilité tardive des critères d'affectation

La circulaire du 18 avril 2003 ne définissait pas clairement quels devaient être les critères d'appréciation pour que l'autorité compétente décide de l'affectation. Seule était faite une référence à la dangerosité. Ainsi, une grande marge d'appréciation était laissée à l'Administration avec le risque d'une affectation principalement basée sur ce seul critère. En effet, le but affiché alors par la circulaire était d'adapter l'affectation à la personnalité des condamnés, or la personnalité reste un terme large susceptible d'englober plus d'éléments que la simple dangerosité, cette dernière ne pouvant être qu'une composante de la personnalité. Était cependant souligné l'enjeu de « *mieux prendre en compte la nécessité du maintien des liens familiaux* »⁶³. Cela sous entendait d'une part que sa prise en considération participait déjà à la prise de décision et d'autre part qu'il s'agissait d'un critère méritant une plus large attention.

⁶² Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 10.

⁶³ Circulaire du 18 avril 2003 relative à la procédure d'orientation et décisions d'affectation des condamnés, préc.

La préoccupation à l'égard de la réinsertion des personnes détenues ainsi que la possibilité nouvelle de recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une décision d'affectation ont rendu nécessaire un encadrement des critères d'affectation⁶⁴. Ce n'est qu'avec la circulaire du 21 février 2012 que de nouveaux critères se sont ajoutés à celui de la dangerosité. En effet, quatre critères d'affectation principaux sont identifiés par la circulaire : la dangerosité, le maintien des liens familiaux, la prise en charge psychologique et psychiatrique et enfin la demande de la personne détenue relative à l'accès au travail et à la formation professionnelle. De plus, elle ouvre le champ des critères à prendre en compte en renvoyant à d'autres critères parmi lesquels l'âge et l'état de santé de la personne détenue⁶⁵.

En développant ces critères, la circulaire oriente l'autorité compétente dans sa décision et ce dans le but de venir répondre à la « *dichotomie classique en milieu carcéral : la réinsertion et la sécurité* »⁶⁶. Malgré cette bonne volonté, l'AP se heurte à des contraintes non seulement liées aux divers profils rencontrés mais aussi à la gestion de son parc immobilier, ce qui a pour conséquence de restreindre les solutions qui réellement s'offrent à elle.

⁶⁴ La circulaire du 21 février 2012 souligne que la procédure d'orientation et d'affectation doit « *préparer la réinsertion des condamnés* ».

⁶⁵ L'article D.74 du CPP fait référence « *à la personnalité du condamné, son sexe, son âge, ses antécédents, sa catégorie pénale, son état de santé physique et mentale, ses aptitudes, ses possibilités de réinsertion sociale* ».

⁶⁶ HELLOIN Céline, *op. cit.*, p. 364.

Chapitre 2 : Des contraintes fonctionnelles freinant l'instauration d'un équilibre

L'équilibre des intérêts affiché par la circulaire semble n'être que théorique. Il s'avère perturbé par des contraintes liées d'une part à la personne détenue (Section 1) et d'autre part au parc pénitentiaire (Section 2).

Section 1 : La mise en exergue de contraintes liées à la personne détenue

Que ce soit au regard de caractéristiques intrinsèques à la personne détenue (1) ou de la nature de l'infraction commise (2), le choix de l'établissement est nécessairement contrarié.

1. Le choix de l'établissement d'affectation selon des caractéristiques intrinsèques de la personne détenue

En raison du sexe ou de l'âge de la personne détenue le choix de l'affectation peut être rendu difficile. En effet, l'affectation des femmes s'avère particulièrement problématique (A) de même que l'affectation des mineurs est délicate (B).

A) L'affectation problématique des femmes condamnées

L'article premier de l'annexe à l'article R. 57-7-18 du CPP prévoit la séparation des hommes et des femmes en détention⁶⁷. Dès lors, des établissements ou des quartiers sont réservés à la détention des femmes, lesquelles représentaient au 1er avril 2019 un peu moins de 4% de la population carcérale française⁶⁸.

En raison de la minorité carcérale qu'elles représentent, peu d'établissements leur sont réservés et leur affectation est donc rendue problématique. Cette réalité est

⁶⁷ Article R. 57-7-18 du CPP : « *Les hommes et les femmes sont incarcérés dans des établissements distincts ou dans des quartiers distincts d'un même établissement* ».

⁶⁸ Ministère de la Justice, Statistiques mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, avril 2019, p. 37.

d'autant plus flagrante en ce qui concerne les EPP⁶⁹ : douze établissements sont en capacité d'accueillir des femmes condamnées contre 83 pour les hommes (hors peines aménagées). À ce problème résultant du faible nombre de places s'ajoute celui de la situation géographique des établissements : la plupart d'entre eux sont situés dans la moitié nord de la France et des régions pénitentiaires en sont dépourvues⁷⁰. À titre d'exemple, la région Occitanie ne dispose d'aucune place pour les femmes en EPP⁷¹. Les femmes incarcérées dans les maisons d'arrêt de la région sont la plupart du temps affectées sur les EPP les plus proches qui sont les centres pénitentiaires de Marseille et de Roanne. Elles sont donc affectées dans une autre région pénitentiaire, faute de structure apte à les recevoir dans leur région.

À l'évidence, les femmes condamnées auront plus de difficultés à maintenir les liens familiaux car le risque d'être incarcérées loin de leur famille est plus important. Le constat était ainsi fait en 2009 que la majeure partie des femmes détenues du Centre de détention de Joux la Ville ne recevaient jamais de visites⁷². La problématique de l'affectation des femmes se retrouve pour l'affectation des mineurs.

B) L'affectation particulière des mineurs condamnés

Les mineurs représentent environ 1,2% des détenus écroués en France⁷³. La particularité de leur affectation tient au fait qu'il n'existe pas réellement d'EPP qui leur soient dédiés, ou en tout cas pas sous l'appellation classique qu'on leur connaît. En effet, il est pour ainsi dire rare qu'un mineur ait le statut de condamné. Ainsi, sur l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur, au 1er décembre 2019, on

⁶⁹ V. en ce sens RAYMOND Emmanuelle, *Femmes détenues : une approche différente de leur prise en charge à travers la procédure d'orientation*, sous la direction de Paul MBANZOULOU, mémoire de Master droit de l'exécution des peines et droits de l'Homme, Institut de droit et d'économie d'Agen, 2012, 61 p.

⁷⁰ Voir annexe n°2.

⁷¹ Même constat pour la région Grand-Est.

⁷² HUET Guénaël, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi pénitentiaire*, n°1900, 2009, 50 p. Constat général réitéré par le CGLPL dans son avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté.

⁷³ Ministère de la Justice, Statistiques mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, avril 2019, p. 34.

dénombrerait seulement 5 condamnés pour 45 écroués⁷⁴. En effet, la plupart du temps, le mineur deviendra majeur avant de changer de catégorie pénale. La difficulté apparaît donc lorsque le mineur change de catégorie pénale avant sa majorité.

L'article 20-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante dispose que les mineurs sont incarcérés « *soit dans un quartier spécial d'un établissement pénitentiaire, soit dans un établissement pénitentiaire spécialisé pour mineurs (EPM)* ». Aussi, la circulaire du 24 mai 2013 précise que « *l'orientation et le changement d'affectation doivent également privilégier le séjour en EPM* »⁷⁵. Il s'agit d'établissements qui accueillent non seulement des prévenus mais aussi des condamnés. Privilégier une affectation en EPM c'est devoir faire le choix entre seulement six structures sur tout le territoire⁷⁶. Cela réduit considérablement les choix offerts à l'Administration et complique de la même façon que pour les femmes le maintien des liens familiaux. En effet, certaines régions pénitentiaires sont dépourvues de ce genre de structures, comme par exemple celle de Bordeaux ou Strasbourg, ce qui pénalise les mineurs originaires de ces régions. L'autorité compétente peut alors être tentée de maintenir la personne détenue en maison d'arrêt jusqu'à sa majorité.

À côté des contraintes liées au profil de la personne détenue existent des contraintes liées à l'infraction commise par celle-ci.

2. Le choix de l'établissement d'affectation selon l'infraction commise

Il peut arriver que l'affectation soit guidée par la nature de l'infraction commise : tel est le cas pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel (A) et les auteurs d'infractions à caractère terroriste (B).

⁷⁴ Données recueillies au cours du stage.

⁷⁵ Circulaire JUSK1340024C du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs.

⁷⁶ Voir annexe n°1.

A) L'encadrement de l'affectation des condamnés pour infractions sexuelles

La particularité de l'affectation des personnes condamnées pour infractions sexuelles apparaît dès la constitution du dossier d'orientation : une case spécifique est dédiée à cette nature d'infraction et doit être cochée si tel est le cas. Puisqu'en effet, l'article R. 57-8-3 du CPP encadre l'affectation des auteurs d'infractions à caractère sexuel (AICS) en prévoyant que ceux-ci « *exécutent leur peine dans les établissements pénitentiaires permettant d'assurer un suivi médical et psychologique adapté* ». Sont ainsi cités les établissements pénitentiaires sièges d'un SMPR, les EPP dotés d'une unité fonctionnelle rattachée à un SMPR et les établissements pénitentiaires dans lesquels intervient le secteur de psychiatrie générale. La nature de l'infraction, au même titre que le critère de la prise en charge psychologique et psychiatrique, devient particulièrement déterminante⁷⁷. Le but est de fournir une offre de soins accrue et adaptée à ces personnes considérées comme fragiles psychologiquement.

Pourtant, si l'affectation dans un établissement pénitentiaire siège d'un SMPR semble privilégiée, il en existe seulement vingt-six sur le territoire métropolitain. La plupart sont situés au sein des maisons d'arrêt, au détriment des EPP⁷⁸. Il peut alors être constaté que certains établissements situés à proximité de SMPR se sont progressivement spécialisés dans la prise en charge de ce genre de profils. C'est le cas du centre de détention de Muret, situé à proximité du SMPR du centre pénitentiaire de Seysses. Ainsi, cet encadrement de l'affectation des AICS conduit nécessairement à la spécialisation de certains EPP dans le seul accueil de cette catégorie de condamnés.

La nature de l'infraction guide également l'affectation des personnes condamnées pour une infraction à caractère terroriste.

⁷⁷ La circulaire du 21 février 2012 préconise une affectation dans un établissement proposant une prise en charge spécialisée.

⁷⁸ FATOME, VERNEREY, LALANDE, FROMENT, VALDES-BOULOUQUE (Inspection générale des services judiciaires - Inspection générale des affaires sociales), *L'organisation des soins aux détenus, rapport d'évaluation*, 2001, p. 7. Voir annexe n°4.

B) L'affectation spécifique des condamnés pour infractions à caractère terroriste

Une condamnation pour infraction à caractère terroriste apparaît sur le dossier d'orientation. Pourtant, aucun texte n'encadre l'affectation des personnes condamnées pour ces faits. Or, signaler ce type de condamnation c'est lui attacher une particularité, en effet, seul le ministère de la Justice dispose d'une compétence pour leur affectation. Le dossier d'orientation sera alors instruit par l'AC après proposition d'affectation par la DISP.

L'affectation de cette catégorie de condamnés sera très largement guidée par leur dangerosité, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les terroristes seront pour la plupart inscrits au registre des DPS. En effet, peuvent être inscrits à ce registre les personnes qui appartiennent « à la criminalité organisée locale, régionale, nationale ou internationale ou aux mouvances terroristes »⁷⁹. Le régime sécuritaire d'une maison centrale sera donc privilégié les concernant.

Ensuite, qu'il s'agisse du terrorisme islamiste ou du terrorisme indépendantiste corse ou basque, la logique reste la même : disperser les individus dans les différents établissements de France pour dissoudre le collectif⁸⁰. Une attention particulière sera ainsi accordée à la présence de complices ou de coauteurs au sein d'un même établissement, indice entrant dans l'appréciation de la dangerosité. Cette politique de dispersion conduit inévitablement à éloigner géographiquement les personnes détenues de leurs familles, ce qui a été et reste vivement contesté par les familles de détenus basques et corses pour lesquels était menée cette même politique de dispersion⁸¹. Cependant, la levée progressive du statut de DPS pour les détenus basques, particulièrement depuis la dissolution officielle de l'organisation séparatiste basque ETA

⁷⁹ Circulaire JUSD1236970C du 15 octobre 2012 relative à l'instruction ministérielle relative au répertoire des détenus particulièrement signalés.

⁸⁰ Sénat, *Rapport sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique*, p. 236. La dispersion, s'agissant du terrorisme islamiste, est assurée dans 78 établissements présentant des caractéristiques sécuritaires satisfaisantes.

⁸¹ Un éloignement géographique renforcé par le fait que les juridictions spéciales relatives au terrorisme sont situées en région parisienne, entraînant inévitablement un regroupement des personnes détenues pour ces faits afin de rester à la disposition des juges.

en 2018, contribue à amorcer un rapprochement familial. Du côté corse, le statut de DPS continue de bloquer le transfert sur l'île des membres du Commando Erignac.

Enfin, la procédure tenant à leur affectation revêt quelques spécificités. L'admission facultative à une session d'évaluation au CNE dont ils peuvent faire l'objet conduit à une évaluation poussée de leur personnalité, notamment sous le spectre de la dangerosité. Aussi, un passage en quartier d'évaluation de la radicalisation sera généralement un préalable à toute affectation pour les terroristes islamistes : ces quartiers sont chargés d'évaluer la dangerosité des personnes détenues, au travers de leur degré de radicalisation, avant leur affectation dans un lieu de détention.

En raison de ces profils, l'AP est orientée dans son choix et doit ensuite composer au mieux avec ce que lui propose le parc pénitentiaire. Les contraintes relevant de celui-ci ajoutent des difficultés qui contribuent à complexifier le choix de la décision d'affectation.

Section 2 : La mise en exergue de contraintes liées au parc pénitentiaire

L'Administration peut également être mise en difficulté dans son choix par l'existence du *numerus clausus* au sein des EPP qui l'empêche d'y recevoir plus de personnes détenues que ne le prévoit la capacité d'accueil (1) et l'inadéquation de la cartographie pénitentiaire (2).

1. L'obstacle créé par l'application d'un *numerus clausus*

Le *numerus clausus* crée de par sa nature un obstacle à une affectation équilibrée. En refusant d'accueillir plus de condamnés que ne le prévoit la capacité d'accueil, cela conduit à créer un délai d'attente pour un transfert en EPP (A) et à prendre le risque d'une gestion des places en EPP plus quantitative que qualitative (B).

A) L'inévitable création d'un délai d'attente pour intégrer un établissement pour peines

La capacité d'accueil des EPP est limitée et ne peut être dépassée ce qui suppose qu'une personne détenue ne pourra y être transférée que lorsqu'une place se libèrera. Un délai d'attente pour une affectation en EPP s'est donc naturellement instauré, celui-ci étant variable selon les établissements⁸². La décision d'affectation n'a pas ainsi pour conséquence un transfert immédiat de la personne détenue, ce qui peut parfois être difficile à comprendre pour cette dernière, qui régulièrement sollicitera l'AP pour connaître la date de son transfert vers l'établissement d'affectation⁸³. En attendant d'être transférée, la personne détenue restera incarcérée au sein de la maison d'arrêt. En raison du surpeuplement, la détention en maison d'arrêt n'est pas tellement propice à la mise en place d'un véritable projet de réinsertion : l'accès à un emploi y est plus difficile et les activités y sont rendues plus rares⁸⁴. Tout l'intérêt de la personne détenue est alors de se voir rapidement transférée en EPP afin d'engager au plus vite une démarche de réinsertion et un projet de sortie.

Par ailleurs, ce délai peut se voir rallongé lorsque la personne détenue est admise de droit à un passage en CNE : doit alors être couplé au délai d'attente pour un transfert en EPP, celui pour un transfert au CNE. La durée moyenne pour un passage en CNE se situe entre sept et douze mois, durée à laquelle s'ajoute le délai pour rejoindre l'établissement d'affectation⁸⁵. Lorsque l'affectation s'avère urgente, l'AP peut alors être tentée d'opter pour un établissement certes moins adapté à la personne (notamment du point de vue du maintien des liens familiaux) mais pour lequel le délai d'attente est moins long. Peut ainsi progressivement s'opérer une gestion des affectations plus quantitative que qualitative.

⁸² Voir annexe n°5.

⁸³ Ainsi, le greffe du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses reçoit régulièrement des courriers de la part des personnes détenues dans lesquels ils demandent à connaître l'avancée de leur dossier, la date de leur transfert, etc.

⁸⁴ CGLPL, *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale*, éd. Dalloz, 2018, p. 67 s.

⁸⁵ BLIN Géraldine, MERANDAT Jean-Simon, *Le Centre National d'Observation : Méthodes et perspectives*, Direction de l'Administration pénitentiaire, 2007, p. 2.

B) La crainte d'une gestion des places en établissements pour peines plus quantitative que qualitative

Par crainte de voir ses maisons d'arrêt occupées par plus de condamnés qu'il ne le faudrait (hors ceux pour lesquels un maintien en maison d'arrêt est privilégié au regard du reliquat de peine), l'AP peut être poussée à opérer une gestion quantitative de son parc pénitentiaire. Il s'agit d'une formule empruntée au CGLPL dans son rapport sur les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale⁸⁶. En effet, ce que craint le CGLPL c'est que l'AP veuille vider les maisons d'arrêt en accélérant la procédure d'affectation et donc en n'affectant plus la personne détenue dans l'établissement qui semble le plus adapté à ses problématiques mais dans celui en mesure de l'accueillir le plus rapidement possible.

Proposée par Jean-Jacques URVOAS⁸⁷ dans le rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, l'accélération de la procédure d'orientation et d'affectation dans le but de vider les maisons d'arrêt ne serait pas, selon le CGLPL, respectueuse des droits des personnes détenues⁸⁸. En effet, dans le but de résoudre le problème du surencombrement des maisons d'arrêt, il serait question d'empêcher une affectation harmonieuse, juste et équilibrée. Au détriment de l'intérêt de la personne détenue serait alors privilégiée la gestion du parc pénitentiaire, et donc finalement l'intérêt de l'AP. Cette dernière glisserait progressivement d'une politique qualitative qui tient compte de l'intérêt de la personne détenue en matière de réinsertion vers une politique quantitative où la gestion de places s'avèrerait primordiale. Un tel glissement n'aurait pas lieu d'être si l'existence du *numerus clausus* en EPP n'entraînait pas pour conséquence une trop longue attente au sein des maisons d'arrêt déjà surpeuplées.

Les contraintes liées au parc pénitentiaire se manifestent également par l'inadéquation de la cartographie pénitentiaire.

⁸⁶ CGLPL, *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale*, op. cit., p. 100 s.

⁸⁷ Ministre de la Justice de janvier 2016 à mai 2017.

⁸⁸ Le rapport proposait d'optimiser l'emploi des places disponibles en EPP.

2. La difficulté de l'affectation en raison de la cartographie pénitentiaire

À côté du *numerus clausus* imposé en EPP se dresse le problème posé par la cartographie pénitentiaire : l'inégale répartition des établissements (A) ainsi que leur spécialisation (B) complexifient l'affectation.

A) L'inégale répartition géographique des établissements pénitentiaires

Les EPP ne sont pas équitablement répartis sur le territoire et ne correspondent pas nécessairement aux problématiques rencontrées par la région pénitentiaire. Ainsi, la DISP de Toulouse dispose de deux centres de détention, d'une maison centrale et de deux quartiers centre de détention, soit d'environ 1700 places (hors places en centres de semi-liberté ou centres pour peines aménagées), ce qui s'avère un nombre assez faible pour répondre aux problématiques de la région touchée par un fort taux de surpopulation carcérale en maison d'arrêt. Pour comparaison, la DISP de Bordeaux dispose quant à elle de cinq centres de détention, d'une maison centrale et de deux quartiers centre de détention, soit d'environ 2627 places⁸⁹. Si par conséquent le nombre de condamnés détenus dans les établissements de la DISP Bordeaux est plus important, il est en revanche pour partie constitué de détenus originaires de la région Occitanie. En effet, la DISP de Toulouse, dont les EPP disposent d'un délai d'attente trop long ou ne sont pas adaptés, se voit contrainte de recourir à la procédure du droit de tirage sur la DISP de Bordeaux afin d'affecter ses condamnés.

Le maintien des liens familiaux s'en trouve donc atteint, d'une manière plus importante pour les femmes dans la mesure où la DISP de Toulouse n'est pas en mesure d'accueillir les femmes condamnées. La création d'un centre de détention pour les femmes dans le sud de la France avait ainsi été sollicitée, celui-ci s'étant construit finalement dans la région de Marseille.

La spécialisation progressive des établissements accompagne leur inégale répartition sur le territoire.

⁸⁹ Ministère de la Justice, Statistiques mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, avril 2019, p. 20.

B) La spécialisation croissante des établissements pour peines

Afin de répondre au souci d'individualiser la peine, aux besoins des personnes détenues et ce dans la continuité de la réforme Amor de 1945, une spécialisation des EPP s'est progressivement développée. L'exemple le plus saisissant est celui des établissements s'étant spécialisés dans la prise en charge des AICS, à l'instar des centres de détention de Muret, de Casabianda ou encore de Mauzac. On en dénombrait pas moins de vingt-quatre en 2012⁹⁰. Y sont ainsi prioritairement affectées des personnes condamnées pour ce type d'infraction même si certains établissements restent dans la possible d'accueillir d'autres types de profils pénal comme le centre de détention de Muret qui accueille aussi des personnes condamnées pour des infractions contre les personnes (meurtres, assassinats, ...).

Par ailleurs, la spécialisation des EPP semble vouloir s'étendre. Au lendemain des agressions sur certains personnels pénitentiaires en janvier 2018, des syndicats pénitentiaires sollicitaient ainsi la création d'établissements pénitentiaires dédiés à la prise en charge de personnes condamnées pour des faits de terrorisme⁹¹. Aussi, dans l'un de ses avis, le CGLPL évoquait l'absence d'établissements spécialisés dans l'accueil des personnes détenues âgées ou handicapées tout en soulignant les conséquences d'une telle création⁹². Par ailleurs, le niveau de sécurité peut aussi constituer une cause de spécialisation. L'apparition d'établissements à sécurité renforcée comme les centres pénitentiaire de Condé-sur-Sarthe ou de Vendin-le-Vieil conduit à y affecter des personnes nécessitant un haut niveau de sécurité, sans pénaliser des personnes détenues pour qui un tel niveau de sécurité n'est pas nécessaire. Une prise en charge efficace de la population carcérale doit en effet s'entendre aussi au regard du niveau de sécurité qui lui sera imposé, d'où l'intérêt également des prisons dites ouvertes bénéficiant d'un niveau de sécurité allégé.

⁹⁰ Voir annexe n°3.

⁹¹ Pour un rappel, v. en ce sens LEMASSON Laurent pour l'Institut pour la Justice, *Prisons : comment traiter le problème des détenus dangereux et violents*, n°48, février 2019.

⁹² CGLPL, *Avis relatif à la prise en compte des situations de perte d'autonomie dues à l'âge et aux handicaps physiques dans les établissements pénitentiaires*, publié au Journal officiel de la République du 22 novembre 2018, p. 107. Une telle spécialisation augmenterait le risque d'éloignement familial et la stigmatisation des personnes concernées.

Les établissements spécialisés permettent une prise en charge efficiente de la population carcérale par un personnel qualifié et formé à l'accueil d'un certain type de profil. Les démarches entreprises en détention sont alors adaptées au profil et participent à une réinsertion en adéquation avec les raisons de la condamnation⁹³. En revanche, chacun n'est destiné à accueillir qu'un seul type de profil. Nécessairement, une telle gestion complexifie l'affectation des condamnés : malgré une proximité géographique, la spécialisation de tel ou tel établissement pourra empêcher l'AP d'y affecter une personne détenue.

Ainsi, malgré les qualités certaines de la circulaire du 21 février 2012, les contraintes matérielles ou tenant à la personne condamnée constituent des freins considérables pour l'AP. L'harmonisation des intérêts est rendue difficile. S'il serait incorrect de prétendre que les intérêts sont alors inconciliables, il demeure que des solutions doivent émerger afin de parvenir à les équilibrer dans le choix de l'affectation.

⁹³ V. pour exemple sur les AICS, Ministère de la Justice, *Protocole Santé-Justice relatif à la prise en charge des auteurs d'infractions à caractère sexuel dans les établissements pénitentiaires*, janvier 2012.

Partie II : Un équilibre complexe des intérêts en présence nécessitant la recherche de solutions adaptées

Les difficultés rencontrées pour répondre pleinement aux intérêts de la personne détenue sont notamment visibles s'agissant du maintien des liens familiaux (Chapitre 1) ce qui amène à s'interroger sur les solutions possibles pour harmoniser les intérêts en présence (Chapitre 2).

Chapitre 1 : La prise en compte déséquilibrée de l'objectif du maintien des liens familiaux

Le maintien des liens familiaux constitue sûrement le critère d'affectation premier aux yeux de la personne détenue. En ce sens, son appréciation est particulièrement réfléchie aussi bien dans ses aspects positifs que négatifs (Section 1). Néanmoins, le maintien des liens familiaux constitue un critère parmi d'autres ce qui peut conduire à mettre en place une forme de compromis, au détriment donc parfois d'un lieu d'affectation proche du foyer familial (Section 2).

Section 1 : L'appréciation réfléchie du critère de maintien des liens familiaux

Si le choix du lieu s'avère important pour faciliter le maintien des liens familiaux (1), paradoxalement, il peut être bénéfique pour le condamné que l'Administration y porte atteinte en optant pour un lieu d'affectation éloigné (2).

1. L'effet du choix du lieu d'affectation quant au maintien des liens familiaux

Le lien évident entre le lieu d'affectation et la mise en œuvre du maintien des liens familiaux (A) peut conduire à ce qu'un lieu d'affectation éloigné amène à solliciter un changement d'affectation pour rapprochement familial (B).

A) Une corrélation évidente entre le lieu d'affectation et le maintien des liens familiaux

Le maintien des liens familiaux en détention s'exerce principalement par le droit de visite accordé aux personnes détenues. Chaque détenu condamné dispose du droit de recevoir des visites de ses proches. Encore faut-il pour cela que les visiteurs soient en mesure de venir visiter la personne détenue. En effet, il peut arriver que l'établissement soit éloigné du domicile des proches et qu'ainsi le droit de visite ne puisse s'exercer convenablement. Un exercice partiel du droit de visite nuit alors au maintien des liens familiaux et par extension à la réinsertion de la personne détenue. En effet, le maintien des liens familiaux participe à supporter le choc de l'incarcération, parfois sur de nombreuses années. La famille constitue alors un soutien évident sur lequel s'appuie le condamné pour avancer dans son projet de sortie et faire face à la détention.

La règle pénitentiaire européenne n°17.1 recommande que les personnes détenues soient réparties « *dans des prisons situées près de leur foyer* ». Or en pratique, les familles résident souvent à plusieurs centaines de kilomètres de l'établissement, un constat qui est d'autant plus flagrant en ce qui concerne les EPP. Ainsi, « *plus d'une personne sur trois parcourt au moins cent kilomètres pour rendre visite à son proche* »⁹⁴ incarcéré en centre de détention. La distance peut dépasser les trois cents kilomètres pour une personne sur cinq lorsque le proche est incarcéré en maison centrale⁹⁵. Des familles peuvent ainsi se refuser à faire le trajet, dans le meilleur des cas à le faire ponctuellement, tout comme il arrive que la personne détenue en arrive au point de refuser des visites, culpabilisant de faire subir une telle situation à sa famille. Face à cette situation, la meilleure option pour la personne détenue reste bien souvent de demander un changement d'affectation auprès de l'autorité compétente dans un but de rapprochement familial.

⁹⁴ ANNELI Laure, « Des kilomètres d'usure », *Revue Dedans Dehors*, n°102, 2018, p. 16. Chiffres tirés d'une enquête de L'UFRAMA réalisée en 2017.

⁹⁵ *Ibid.*

B) L'encadrement de la possibilité de solliciter un changement d'affectation pour motif de rapprochement familial

Une affectation n'est jamais définitive, il est toujours possible pour la personne détenue de demander à changer d'établissement, sans réelle condition de délai entre la décision d'affectation initiale et une première demande de changement d'affectation⁹⁶. Néanmoins, la pratique tend à réguler ce type de demandes afin qu'elles ne soient pas excessives : un délai d'un an est donc généralement demandé entre une affectation initiale et une demande de changement d'affectation par une personne détenue. L'article D. 82 du CPP dispose toutefois qu'une telle demande est possible dès lors qu'il « *survient un fait ou un élément d'appréciation nouveau* » concernant la situation de la personne détenue, le but étant « *d'attirer l'attention de l'autorité administrative sur l'évolution de [sa] situation* »⁹⁷. Il arrive cependant qu'il n'existe pas d'élément nouveau en tant que tel : la demande de changement d'affectation est alors le moyen pour la personne détenue de mettre en lumière une situation insatisfaisante, notamment si le lieu d'affectation initial venait déjà perturber le maintien des liens familiaux. Ainsi, si la circulaire du 21 février 2012 affiche plusieurs motifs possibles, la pratique démontre que le motif du rapprochement familial représente le critère premier de changement d'affectation⁹⁸.

Une telle procédure demande un réel investissement de la personne détenue : elle devra rédiger un courrier expliquant sa demande et fournir à l'appui de celle-ci divers justificatifs. En pratique, il arrive souvent qu'un dossier concerne une demande de changement d'affectation sans pour autant qu'il contienne de courrier émanant de la personne détenue, rendant alors son étude impossible.

Si pour certains le maintien des liens familiaux revêt une importance suffisante pour justifier une demande de transfert, pour d'autres l'éloignement est au contraire bénéfique.

⁹⁶ Elle précise que celle-ci peut intervenir « *à tout moment de l'exécution de sa peine* ».

⁹⁷ HELLOIN Céline, *op. cit.*, p. 422.

⁹⁸ *Ibid.* Ce constat a été confirmé lors des différents stages effectués.

2. Le bénéfice paradoxal d'une atteinte au maintien des liens familiaux

Si le maintien des liens familiaux participe au processus de réinsertion, il arrive que l'éloignement géographique soit souhaité par la personne détenue (A) ou qu'elle soit souhaitable dans l'intérêt de celle-ci (B).

A) Un éloignement géographique souhaité par la personne détenue

« *Au centre pénitentiaire de Baie-Mahault, il n'y a pas d'activité ni travail. [...] Je vous prie de bien vouloir faire le nécessaire pour accélérer mon départ* »⁹⁹. Pour les détenus originaires des régions et collectivités d'outre-mer, l'éloignement géographique peut être volontaire. En effet, les condamnations ou dénonciations nationales à l'égard des établissements d'outre-mer attestent de conditions de détention difficiles¹⁰⁰. Le souhait d'accéder à de meilleures conditions de détention devient ainsi l'un des motifs qui, d'un côté, poussent les détenus ultra-marins incarcérés en métropole à y terminer leur peine et, de l'autre, poussent ceux incarcérés en outre-mer à demander leur transfert en métropole¹⁰¹. Ce constat a été fait par Loetitia LEBRUN, directrice du CNE de Réau, qui a indiqué qu'il arrivait que les détenus demandent de leur propre initiative à purger leur peine en métropole, les ultra-marins y trouvant des prisons plus propres, plus tranquilles et une facilité d'accès à un emploi¹⁰². Il faut noter que les personnes condamnées par des juridictions ultra-marines sont parfois contraintes d'effectuer ce passage en métropole dans le cadre d'une admission en CNE puisqu'il n'existe pas de CNE en outre-mer.

Aux mauvaises conditions matérielles de détention peut s'ajouter un état de surpopulation des établissements, augmentant davantage la difficulté d'accès à une

⁹⁹ France TV Info, « Transférés dans les prisons de l'Hexagone, comment vivent les détenus d'Outre-mer ? », [https://la1ere.francetvinfo.fr], [20 août 2019].

¹⁰⁰ Conseil d'État 3 décembre 2018, n°412010 ; Tribunal administratif de Fort-de-France 17 octobre 2014, n°1400673. Sont ici constatés au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly et à celui de Ducos des conditions de détention attentatoires à la dignité humaine.

¹⁰¹ France TV Info, « Transférés dans les prisons de l'Hexagone, comment vivent les détenus d'Outre-mer ? », [https://la1ere.francetvinfo.fr], [20 août 2019]. En 2013, 122 détenus ultra-marins ont été transférés en métropole.

¹⁰² *Ibid.*

réinsertion efficace. Sont non seulement touchées les maisons d'arrêt, comme la plupart des maisons d'arrêt métropolitaines, mais également les EPP¹⁰³. L'application du *numerus clausus* fait alors défaut. Au 1er avril 2019, le quartier centre de détention du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly affichait une densité carcérale de 100,9% avec 323 détenus hébergés pour 320 places opérationnelles¹⁰⁴.

Que ce soit donc par manque de places ou pour avoir accès à de meilleures conditions de détention, propices à une meilleure réinsertion, les détenus ultra-marins incarcérés en métropole font donc souvent le choix d'y rester. D'autres fois, c'est dans l'intérêt de la personne détenue que l'éloignement géographique est décidé.

B) Un éloignement géographique souhaitable pour la personne détenue

Il peut arriver que le choix d'un lieu d'affectation éloigné se fasse dans l'intérêt du condamné. Tel est le cas pour les détenus mineurs. Ces derniers sont souvent confrontés à une situation de rupture familiale, de conflits familiaux. Les familles, notamment les parents, souvent ne se déplacent souvent pas pour rendre visite à leur enfant incarcéré¹⁰⁵. Ainsi, le caractère obligatoire de l'avis de l'autorité parentale dans le cadre du dossier d'orientation pour les mineurs prend tout son sens : il permet d'évaluer le positionnement des parents vis-à-vis des actes commis par le mineur et l'attitude de ceux-ci face à l'incarcération de leur enfant. Son recueil permettra alors de déterminer si une incarcération dans un EPP proche du foyer familial est judicieuse. Il sera parfois dans l'intérêt du mineur de l'éloigner de son environnement familial, notamment lorsque celui-ci constitue « *un milieu pathogène voire criminogène* »¹⁰⁶ pour ce dernier : structures familiales éclatées, difficultés économiques et/ou sociales, délinquance, etc¹⁰⁷. On peut ainsi opérer un rapprochement entre cela et le fait que sur l'année 2018, à l'EPM de Lavour, 32 mineurs arrivaient de juridictions hors de la région d'Occitanie.

¹⁰³ CNCDH, *Avis sur la question pénitentiaire dans les outre-mer*, 2017, 40 p.

¹⁰⁴ Ministère de la Justice, *Statistiques mensuelles des personnes écrouées et détenues en France*, avril 2019, p. 29.

¹⁰⁵ PEYRONNET Jean-Claude, BILLET François, *Rapport d'information fait par le groupe de travail sur l'enfermement des mineurs délinquants*, n°759, 2011, 807 p.

¹⁰⁶ RENAUDEAU Kathleen, *La prise en charge des mineurs*, sous la direction de Louise YAZID, mémoire de recherche et d'application professionnelle, 42ème promotion des directeurs des services pénitentiaires, 2013, p. 18.

¹⁰⁷ *Ibid.*

Pour autant, ce chiffre peut aussi être dû à l'inexistence de ce type de structures en région ou à l'absence de places.

Aussi, il peut être souhaitable d'éloigner la personne détenue de sa famille si celle-ci ne recevait déjà aucune visite en maison d'arrêt, sauf dans les cas où cette absence était due à une incarcération dans une maison d'arrêt lointaine. En effet, l'absence de visites de la famille est parfois volontaire, celle-ci souhaitant ne plus avoir de liens avec la personne incarcérée car ne parvenant pas à supporter les actes commis. Il n'y a donc pas d'intérêt à accorder une importance haute au maintien des liens familiaux si celui-ci n'aura aucune conséquences concrètes en détention, une attention à l'accès à un emploi ou une formation devant alors être privilégiée comme le rappelle la circulaire du 21 février 2012.

Parfois, un compromis devient en revanche inévitable lorsque le maintien des liens familiaux est mis en balance avec les autres souhaits de la personne détenue et l'inévitable impératif de sécurité.

Section 2 : La mise en place d'un compromis entre le critère relatif au maintien des liens familiaux et les autres critères

La personne détenue peut être amenée à renoncer au maintien des liens familiaux afin de faire prévaloir d'autres critères (1) tout comme le maintien des liens familiaux est amené à entrer en confrontation avec l'impératif de sécurité (2) : se met alors en place une forme de compromis.

1. La prévalence de certains critères au détriment d'autres dans l'intérêt de la personne détenue

Il semble que l'affectation idéale n'existe pas et que certains critères peuvent être privilégiés dans l'intérêt du détenu. C'est le cas du souhait d'accéder à un emploi (A) et de la nécessité d'une incarcération dans un établissement adapté à l'état de santé (B).

A) Le souhait d'accéder à une formation professionnelle ou un emploi

La conviction qu'il existe un lien étroit entre le travail en détention et la réinsertion a récemment été réaffirmée par un rapport à l'initiative de l'Institut Montaigne : « *le travail pénitentiaire et la formation professionnelle constituent un important levier, [...], pour accompagner le détenu dans la préparation de sa sortie et l'aider à briser le cycle de la délinquance* »¹⁰⁸. Ainsi, la demande de la personne détenue d'accéder à un emploi ou une formation professionnelle en détention est l'un des critères d'affectation en EPP. Il convient pourtant de rappeler que celui-ci revêt un caractère subsidiaire, n'étant alors pris en compte qu'en l'absence de liens familiaux. En conséquence, une personne détenue ne pourra visiblement pas être incarcérée proche de sa famille tout en étant sûre d'avoir accès à une formation ou un emploi, à moins que l'établissement d'affectation initial ne propose des emplois et/ou des formations qui lui conviennent. Un changement d'établissement sera dans l'autre cas souvent nécessaire¹⁰⁹. En effet, l'article D.438 du CPP dispose que « *le détenu susceptible de profiter d'une formation professionnelle peut être transféré dans l'établissement pénitentiaire où elle est assurée, à condition que sa situation pénale le permette* ».

Le choix peut donc vite devenir cornélien pour la personne détenue et prendre la forme d'un compromis, chaque établissement n'étant pas sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'emploi ou la formation. À titre d'exemple, le centre de détention de Muret possède l'un des sites d'ateliers de production les plus vastes avec près de 13 000m², contre 4000m² d'ateliers au centre de détention de Joux-la-ville, possédant lui aussi une capacité d'accueil d'environ six cents places. De la même manière, l'offre de formation et d'emploi est plus attrayante en métropole qu'en outre-mer. Il peut donc être tentant pour une personne détenue de solliciter une affectation dans un établissement disposant d'un grand nombre de formations ou de possibilités d'emploi, généralement par le biais d'un appel à candidature, même si cela a pour conséquence de l'éloigner de sa

¹⁰⁸ Institut Montaigne, *Travail en prison : préparer (vraiment l'après)*, février 2018, p. 12.

¹⁰⁹ CÉRÉ Jean-Paul, *La prison*, 2e édition, Dalloz, 2016, p. 69.

famille¹¹⁰. L'intérêt est alors pour le condamné d'entamer une démarche de réinsertion en détention par le biais d'un emploi ou de l'acquisition de connaissances grâce à une formation professionnalisante.

L'état de santé peut également constituer un critère prévalant parfois sur le maintien des liens familiaux.

B) L'importance d'une affectation dans un établissement adapté à l'état de santé de la personne détenue

L'état de santé est aussi amené à être pris en compte lors de l'affectation en EPP. Dans ce cadre, il est entendu sous deux angles : l'état psychiatrique et/ou psychologique de la personne détenue et l'état de dépendance de la personne détenue liée à l'âge ou au handicap. Brièvement sur la prise en charge psychiatrique ou psychologique, la circulaire du 21 février 2012 préconise une prise en charge spécialisée pour les AICS ; pour les autres catégories de détenus, le choix sera fait selon les possibilités de prise en charge psychologique et psychiatrique. En ce sens, une affectation au centre pénitentiaire de Château-Thierry permet une prise en charge poussée du point de vue psychiatrique et comportemental¹¹¹.

En ce qui concerne l'état de santé lié à la dépendance, il s'agit de faire le choix d'un EPP proposant des soins somatiques adaptés et/ou bénéficiant de structures adaptées. Ainsi, une orientation vers un EPP disposant de cellules pour personnes à mobilité réduite (PMR) sera privilégiée pour les personnes handicapées à la condition que cela s'accompagne d'une prise en charge efficace¹¹². La difficulté reste que tous les EPP ne disposent pas des mêmes capacités sur ce type d'aménagement, les anciens

¹¹⁰ ANNELI Laure, « Des kilomètres d'usure », *op. cit.*, p. 16. La conjointe d'une personne détenue a ainsi témoigné : « *mon conjoint a demandé son affectation dans un établissement normand, parce que c'était plus intéressant au niveau de la formation. Ça me fera quand même trois heures de trajet, en voiture comme en train* ».

¹¹¹ L'établissement de Château-Thierry accueille des personnes détenues condamnées présentant des troubles du comportement mais ne relevant ni d'une hospitalisation d'office, ni d'une hospitalisation en SMPR, ni d'une unité hospitalière spécialement aménagée. Cela comprend par exemple les personnes présentant des automutilations habituelles, des tentatives de suicides répétées,...

¹¹² Tribunal administratif de Paris, 31 décembre 2014, n°1424369/9. La suspension d'une décision de transfert entre le centre de détention d'Uzerche et celui de Poitiers-Vivonne a été ordonnée par le juge des référés administratifs car si la personne y bénéficiait désormais d'une cellule PMR, les séances de kinésithérapie et l'accompagnement y étaient insuffisants.

établissements étant largement contraints par leur structure. Dans le but de faciliter la vie en détention de la personne détenue, il sera donc parfois préférable parfois d'éloigner la personne condamnée de son foyer familial afin de bénéficier d'une place en cellule adaptée. À titre d'exemple, le centre de détention de Bapaume dispose de trois cellules adaptées contre 21 pour celui de Bédenac¹¹³.

Le vieillissement de la population carcérale¹¹⁴ conduit aussi à s'interroger sur la prise en charge efficace des personnes détenues dépendantes en raison de leur âge avancé. Comme indiqué par le CGLPL, aucun établissement n'est dédié à la prise en charge des personnes détenues âgées ou en situation de handicap¹¹⁵. C'est donc au sein des EPP classiques que doit s'organiser l'accompagnement de cette partie de la population carcérale. Le centre de détention de Bapaume a ainsi mis en place un régime différencié au profit des personnes handicapées mais également des personnes âgées.

Ces diverses situations témoignent de l'utilité de recueillir l'avis de l'US lors de la constitution du dossier d'orientation, celle-ci pouvant parfois être à l'origine d'une demande de changement d'affectation si elle estime l'établissement inadapté à l'état de santé de la personne condamnée, et comme le prévoit l'article D.360 du CPP.

Le maintien des liens familiaux peut donc entrer en concurrence avec des critères tenant à l'intérêt de la personne détenue mais parfois aussi avec des exigences relevant de la mission de sécurité du service public pénitentiaire.

2. La nécessaire conciliation avec l'impératif de sécurité

Il existe des situations où la mission de sécurité prend le dessus et où l'impératif de sécurité sous le prisme de la dangerosité devient primordial : tel est le cas dans le cadre des changements d'affectation par mesure d'ordre et de sécurité (A) ou du traitement pénitentiaire réservé aux DPS (B).

¹¹³ Le centre de détention de Bédenac bénéficie d'un régime différencié appelé « Unité de soutien et d'autonomie » à destination des personnes dépendantes et des personnes âgées.

¹¹⁴ Ministère de la Justice, Statistiques trimestrielles au 1er juillet 2018, p. 10. Au 1er juillet 2016, le pourcentage de personnes détenues âgées de 60 ans et plus était de 3,5% contre 3,9% au 1er juillet 2018.

¹¹⁵ CGLPL, *Avis relatif à la prise en compte des situations de perte d'autonomie dues à l'âge et aux handicaps physiques dans les établissements pénitentiaires*, publié au Journal officiel de la République du 22 novembre 2018, p. 107.

A) Le changement d'affectation par mesure d'ordre comme réponse au comportement de la personne détenue

L'Administration peut être à l'initiative d'un changement d'affectation. Les raisons ne sont en revanche pas identiques à celles du condamné : la circulaire du 21 février 2012 évoque des motifs tels que le comportement de la personne détenue, le maintien du bon ordre dans l'établissement, etc.¹¹⁶ Souvent, une telle demande fera suite à de multiples incidents en détention provoqués par la personne détenue. L'autorité compétente veillera donc à ce que l'établissement justifie bien, à l'aide des rapports d'incidents ou des passages en commission de discipline, du comportement néfaste de la personne détenue pour la sécurité et le bon ordre de l'établissement. En effet, le changement d'affectation que l'on peut dire imposé à la personne détenue aura nécessairement des conséquences sur son parcours : il peut venir rompre une formation professionnelle, l'éloigner de sa famille¹¹⁷... La décision se doit alors d'être correctement motivée afin de ne pas procéder inutilement à un changement lourd de conséquences¹¹⁸.

Ainsi, le Conseil d'État a pu relever qu'une décision de changement d'affectation d'une maison centrale proche du domicile de la famille de la personne détenue à une maison centrale située à plus de huit cent kilomètres de ce domicile n'était pas une mesure d'ordre intérieur, mais ne portait cependant pas une atteinte illégale au droit à une vie familiale dès lors que le changement était justifié par un impératif de sécurité, à savoir la suspicion de l'implication du condamné dans les préparatifs d'une évasion de la maison centrale où il était incarcéré¹¹⁹. Le maintien des liens familiaux de la personne détenue a donc été mis en balance avec la sécurité et le maintien du bon ordre au sein de l'établissement, le juge considérant par ailleurs que la décision n'avait pas pour effet de rendre impossible toute visite de la famille. Cette

¹¹⁶ Une indication bienvenue quand on sait que l'article D. 82 du CPP ne fait référence qu'à « *un fait ou un élément nouveau* », laissant alors une grande marge d'appréciation à l'AP.

¹¹⁷ CÉRÉ Jean-Paul, *op. cit.*, p. 50. V. en ce sens Conseil d'État, 27 mai 2009, n°322148.

¹¹⁸ Voir annexes n°9 à 16.

¹¹⁹ Conseil d'État, 27 mai 2009, n°322148

approche sécuritaire se retrouve également dans l'affectation des DPS et plus encore dans les changements d'affectation répétés dont ils peuvent faire l'objet.

B) L'influence de la mission de sécurité quant à l'affectation des détenus particulièrement signalés

L'importance de l'aspect sécuritaire est constaté concernant l'orientation et l'affectation d'une personne détenue inscrite au répertoire DPS. Sont inscrits au registre des DPS « *les détenus inscrits au fichier spécial de la répression du banditisme ou ceux désignés par l'administration pénitentiaire en raison des risques qu'ils présentent pour l'ordre public, eu égard aux faits commis, aux liens entretenus avec une association de malfaiteurs, aux probabilités d'agression ou d'évasion* »¹²⁰. La sécurité va guider l'*itinéraire carcéral* du DPS de l'affectation initiale¹²¹ aux potentiels changements d'affectation répétés imposés par l'Administration dont le but est de ne pas laisser la personne détenue prendre ses marques au sein de l'établissement. Or, par cette politique le maintien des liens familiaux s'en trouve particulièrement atteint¹²².

De la même façon, il sera compliqué voire impossible pour la personne détenue d'entreprendre des démarches de réinsertion correctes, ne serait-ce qu'au travers d'une formation professionnelle ou du classement à un emploi (ce dernier s'avérera particulièrement difficile du seul fait de l'inscription au registre), le risque étant que ses activités soient brusquement interrompues par un changement d'établissement. Face à l'impératif de sécurité, les critères propres à la réinsertion de la personne détenue cèdent¹²³. À cet égard, Pierrette PONCELA parle de droits sacrifiés dans le but de répondre aux exigences de sécurité¹²⁴. Condamnée en 2009 par la Cour européenne des

¹²⁰ CÉRÉ Jean-Paul, *Répertoire de droit et de procédure pénale*, Dalloz, Juin 2015, n°283.

¹²¹ Une affectation en maison centrale, établissement avec un régime de sécurité renforcée, est préconisée pour les DPS. *Supra* page 17.

¹²² V. en ce sens Conseil d'État 29 janvier 2018, n°402506 ; Dalloz actualité, 12 février 2018, obs. Joana FALXA. Le demandeur sollicitait l'annulation de la décision de son maintien au registre, invoquant une atteinte au droit au respect de sa vie familiale du fait de son incarcération dans un établissement éloigné de sa famille.

¹²³ Cf. PÉCHILLON Éric, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, L.G.D.J., Collections Bibliothèque de droit public, 1998, p. 239 : « *L'inscription ne doit pas entraîner de modification du régime de détention ou des droits des individus qualifiés de DPS* ».

¹²⁴ PONCELA Pierrette, « Demandés ou imposés, les transfèvements sur la sellette », *RSC*, 2014, p. 153.

droits de l'Homme, cette pratique fondée sur une exigence de sécurité reste néanmoins possible tant qu'un juste équilibre est ménagé entre l'impératif de sécurité et le respect des droits fondamentaux¹²⁵. La personne inscrite au registre DPS dispose toutefois de la faculté de demander un changement d'affectation au même titre que les autres personnes détenues. Néanmoins, le risque reste que son inscription au registre, sans qu'elle soit expressément mentionnée, constitue un motif de refus¹²⁶, l'Administration s'appuyant alors sur l'inadaptation de l'établissement demandé.

Les diverses situations précédemment énumérées attestent d'un potentiel déséquilibre, parfois justifié par les restrictions apportées par l'article 22 de la loi pénitentiaire¹²⁷ aux droits de de la personne détenue, d'autre fois par le choix de la personne détenue elle-même. Il reste que cette situation appelle la recherche d'adaptations en vue d'un rééquilibrage des intérêts.

¹²⁵ V. en ce sens CEDH, 9 juillet 2009, *Khider c/ France*, req. n°39364/05 ; CEDH, 20 avril 2011, *Payet c/ France*, req. n°19606/08.

¹²⁶ V. en ce sens Cour administrative d'appel de Lyon, 12 février 2015, n° 14LY02871 ; Cour administrative d'appel de Marseille, 5 juin 2015, n°14MA04852

¹²⁷ Article 22 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : « *L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes* ».

Chapitre 2 : Le cheminement vers une meilleure harmonisation des intérêts et une plus grande efficacité de la procédure d'affectation

L'ajustement de la procédure actuelle (Section 1) et les réflexions sur une sauvegarde effective des intérêts de la personne détenue, particulièrement le maintien des liens familiaux (Section 2), peuvent aboutir à l'harmonisation d'intérêts considérés à tort comme inconciliables.

Section 1 : L'ajustement de la procédure existante

La procédure en place dispose d'atouts pour aboutir à une affectation équilibrée mais une valorisation des critères d'affectation (1) couplée à une gestion toujours plus efficiente des places en EPP (2) peuvent constituer des facteurs d'amélioration.

1. Une valorisation des critères d'affectation

La valorisation des critères d'affectation peut passer par deux étapes : une redéfinition de l'importance des critères d'affectation (A) et la mise en lumière du critère de l'emploi et de la formation (B).

A) Une redéfinition de l'importance des critères

La gradation des critères opérée par la circulaire a pour effet de considérer qu'il n'existe pas d'affectation idéale qui regrouperait et satisferait à chacun des critères : l'étude de l'un des critères vient en subsidiarité d'un autre. Il est alors difficile d'admettre que l'intérêt de la personne détenue est pleinement respecté dès lors que le critère de la dangerosité, permettant de satisfaire aux exigences de sécurité, occupe la première place et que les critères permettant de faciliter la réinsertion apparaissent comme secondaires.

Pourtant, choisir une affectation où l'intérêt du condamné est pris en compte de la manière la plus globale possible peut tout à fait participer à la sécurité et au maintien du bon ordre au sein de l'établissement. En effet, il s'agit d'un moyen de prévenir tout trouble en détention à l'initiative de la personne détenue. A contrario, sous couvert de la dangerosité de la personne détenue, la sécurité pourra certes être assurée, mais potentiellement au détriment de la réinsertion de la personne détenue. Cette dernière ne verra alors pas d'autres choix pour faire respecter ses intérêts que de solliciter un transfert, en employant parfois des moyens tenaces¹²⁸. Il faut donc veiller à ce que les critères relevant de l'intérêt de la personne détenue soient pris en compte à un degré identique que le critère de la dangerosité. L'essentiel est que soit ménagé un juste équilibre entre les impératifs de sécurité et le respect des droits fondamentaux.

En pratique, il faut tout de même souligner que l'Administration fait en sorte de respecter au mieux l'intérêt de la personne détenue, plus particulièrement le maintien des liens familiaux. Un critère ne semble en revanche pas être apprécié à sa juste valeur, c'est celui de l'accès à un emploi ou une formation.

B) Une mise en lumière du critère de l'emploi et de la formation

La demande d'accès au travail et à la formation professionnelle n'est réellement prise en compte qu'en l'absence de liens familiaux. Ce délaissement est constaté par le rapport de l'Institut Montaigne qui conclut que « *La procédure d'affectation des détenus dans un établissement pénitentiaire [...] ne prend pas suffisamment en compte la perspective d'insertion professionnelle* »¹²⁹. Pourtant, les démarches entreprises au regard de l'emploi ou de la formation en maison d'arrêt constituent des éléments figurant au dossier d'orientation. L'AP dispose ainsi d'une idée des perspectives professionnelles de la personne condamnée. Il peut aussi arriver qu'un courrier de la

¹²⁸ Observatoire international des prisons, « Un détenu transféré à 440 km de sa compagne et de leur bébé demande la prise en charge des frais de visite de sa famille, sans ressources », [<https://oip.org>] [20 août 2019]. Un condamné incarcéré loin de son foyer a créé volontairement un incident pour être placé au quartier disciplinaire qu'il a bloqué dans l'espoir d'être transféré. Une pratique confirmée au cours des stages et par l'actualité pénitentiaire : en juin 2019, un condamné a pris en otage deux surveillants pour demander son transfert dans un autre établissement.

¹²⁹ Institut Montaigne, *op. cit.*, p. 36.

personne détenue soit joint au dossier dans lequel elle affirme son souhait de travailler en détention¹³⁰. Tous ces éléments doivent orienter l'AP dans son choix. Néanmoins, du fait de l'inexistence d'une obligation pour l'Administration de fournir un travail à la personne détenue, on ne peut s'étonner de l'appréciation faite de ce critère. Reste pour autant que l'article 717-3 du CPP prévoit que « *toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle, une formation professionnelle ou générale aux personnes incarcérées qui en font la demande* ». Dès lors, une personne détenue qui souhaite travailler devrait pouvoir le faire. La procédure d'orientation et d'affectation en EPP doit à ce titre envisager pleinement ce critère pour que la personne détenue ait nécessairement accès « *à une formation spécifique, ou à un type d'emploi qui correspondrait à un parcours professionnel cohérent avec ses compétences et ses aspirations* »¹³¹. Il faut faire de l'accès à l'emploi et/ou la formation un vrai critère d'affectation, plaçant l'orientation professionnelle « *au cœur de la procédure d'affectation* »¹³².

Une telle démarche semble entreprise par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice qui prévoit la création de structures pénitentiaires dédiées au travail en détention¹³³. Par ailleurs, la DISP de Toulouse a aussi pour projet de mettre en place un listing des profils recherchés pour chacune des formations proposées au sein des établissements de sa compétence de manière à orienter au mieux les personnes détenues vers une structure leur assurant une perspective d'insertion professionnelle¹³⁴. Néanmoins, l'ajustement des critères d'affectation ne peut se faire sans une gestion plus efficiente des places en EPP.

¹³⁰ Il s'agit d'un prérequis obligatoire pour une affectation au centre de détention de Saint-Sulpice.

¹³¹ Institut Montaigne, *op. cit.*, p. 38.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

¹³⁴ L'Institut Montaigne préconise la mise en place d'une « *interface légère régulièrement mise à jour [qui] pourrait utilement détailler l'offre de travail et de formation des différents établissements pénitentiaires* ».

2. Le chemin vers une gestion efficiente des places en établissement pour peines

L'insuffisance du parc pénitentiaire au regard des actions à mener doit conduire à poursuivre les efforts entrepris par l'AP (A) et à toujours rechercher une meilleure efficience de la gestion de son parc immobilier (B).

A) La poursuite de la coopération étroite entre les régions pénitentiaires

Les disparités existantes entre les différentes régions pénitentiaires quant aux places en EPP rendent une coopération entre les DISP nécessaire. La procédure de la mise à disposition interrégionale, prévue par la circulaire, est attrayante mais peu utilisée, principalement pour des raisons pratiques de transfert. En effet, cette procédure peut être utilisée vis-à-vis de toutes les DISP et est employée dès lors que « *l'autorité d'affectation constate que la destination la plus conforme aux intérêts de la personne détenue se situe dans le ressort d'une autre direction interrégionale* »¹³⁵. Cette procédure présente donc l'avantage de placer l'intérêt de la personne détenue au cœur de l'affectation. Néanmoins, une telle procédure demande une logistique complexe dans la mesure où il peut parfois s'agir de transférer une personne du nord au sud de la France. Or, en pratique, il est souvent difficile de parvenir à constituer une équipe en mesure d'assurer le transfert. Ce mécanisme connaît donc des limites du point de vue pratique mais gagnerait à être utilisé plus souvent lorsque les moyens humains et logistiques le permettent. Il s'agit d'un mécanisme ayant le mérite de prendre principalement en considération l'intérêt du détenu.

La procédure du droit de tirage a été instituée en 1990 et est sans conteste la plus utilisée. Elle consiste à « *octroyer la disposition de places à une DISP au sein de plusieurs centres de détention situés dans une ou plusieurs autres DISP* »¹³⁶. Le nombre de places octroyées est fixé et régulièrement réactualisé. L'objectif est de venir en aide aux régions pénitentiaires bénéficiant de faibles capacités d'accueil en EPP mais d'un grand nombre de condamnés à affecter. La DISP de Toulouse en est un parfait exemple.

¹³⁵ Circulaire du 21 février 2012, préc., p. 13.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 12.

Cette dernière a recours à cette procédure à l'égard de plusieurs régions pénitentiaires disposant d'un plus grand nombre de places en EPP et coopère ainsi grandement avec les régions limitrophes. Sans cette procédure, les délais d'attente pour une affectation sur un EPP de l'interrégion seraient extraordinairement longs alors qu'il est dans l'intérêt de la personne détenue d'accéder le plus rapidement possible à une détention en EPP, propice à une démarche de réinsertion. Reste cependant que la DISP d'accueil demeure décisionnaire et reste en droit de refuser de recevoir la personne condamnée envoyée par la DISP en demande ce qui conduit ainsi cette dernière à motiver particulièrement les dossiers qu'elle souhaiterait lui confier.

En permettant une récupération de places sur les autres établissements, ces procédures contribuent à une efficience de la gestion des flux en EPP, à l'exploitation totale du parc pénitentiaire.

B) La recherche d'une meilleure efficience de la gestion des flux

L'application du *numerus clausus* entraîne, nous l'avons vu, la création d'un délai d'attente pour le transfert en EPP. Or, le but n'est pas de maintenir en maison d'arrêt des personnes qui devraient se trouver en centre de détention. À cet égard, un assouplissement du *numerus clausus* pourrait s'envisager. À la manière du centre de détention de Saint-Sulpice, des doublements en cellule pourraient conduire à sortir les condamnés des maisons d'arrêt et s'avérer bénéfiques pour ceux qui tolèrent de partager leur cellule avec un codétenu en EPP. Néanmoins, une telle proposition ne doit pas être généralisée à tous les établissements, le principe de l'encellulement individuel devant demeurer tel qu'il est prévu par le CPP, mais être réfléchi pour ceux à l'égard desquels un doublement s'avère compatible avec la population accueillie.

Aux côtés de ce principe du *numerus clausus* qui allonge les délais d'affectation, était constatée en 2017 l'inoccupation de places en EPP et la sur-occupation des maisons d'arrêt¹³⁷. Si on ne peut pas faire de lien direct entre ces deux situations, cela devrait pourtant amener les autorités à affecter en EPP des personnes condamnées qui

¹³⁷ LECERF Jean-René, *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire*, 2017, p. 20. Au 1er février 2017, les EPP n'étaient occupés qu'à 86 % contre 142% pour les maisons d'arrêt.

initialement ne relevaient pas d'une procédure d'orientation, et ce comme le prévoit la circulaire du 21 février 2012¹³⁸. Le dynamisme de la procédure d'orientation et d'affectation par son adaptation aux circonstances devrait ainsi conduire à une gestion efficiente du parc pénitentiaire et à un accès plus facile aux conditions de détention en EPP. La pratique consiste pourtant à ne pas monter au maximum la capacité des EPP afin de laisser une marge de manœuvre à l'Administration¹³⁹. Deux situations semblent alors possibles : soit l'EPP ne dispose pas de places disponibles et la personne condamnée patiente en maison d'arrêt, soit l'EPP dispose de places laissées vacantes par l'Administration pour s'assurer une marge de manœuvre et gonfle les effectifs en maison d'arrêt.

Une gestion optimale des places en EPP est donc nécessaire pour dynamiser la procédure et offrir à chaque condamné des perspectives de réinsertion qu'il ne retrouve pas en maison d'arrêt. Le but est que les condamnés effectuent leur peine en EPP comme le prévoit le CPP. Cet ajustement peut s'accompagner d'une recherche en vue d'une sauvegarde effective des intérêts du condamné.

Section 2 : Les réflexions sur la sauvegarde effective des intérêts de la personne détenue

L'efficacité partielle des mécanismes dont dispose la personne détenue pour faire valoir ses intérêts (1) doit amener à l'engagement d'une réflexion en vue d'assurer plus particulièrement un maintien certain des liens familiaux (2).

1. L'efficacité partielle des moyens à la disposition de la personne détenue pour assurer ses intérêts

Les difficultés rencontrées quant à l'emploi du recours juridictionnel devant le juge administratif (A) et le risque de ne pas voir aboutir un changement d'affectation (B) conduisent à douter de l'efficacité des moyens mis à disposition du condamné.

¹³⁸ V. URVOAS Jean-Jacques, *En finir avec la surpopulation carcérale*, Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, 20 septembre 2016, p. 43-44. En 2016, était soulignée l'urgence d'optimiser l'emploi des places vacantes en EPP pour sortir les condamnés des maisons d'arrêt surpeuplées.

¹³⁹ HELLOIN Céline, *op. cit.*, p. 338.

A) L'emploi difficile du recours juridictionnel

La voie contentieuse a progressivement été ouverte aux détenus pour qu'ils puissent contester une décision d'affectation¹⁴⁰. Avec l'arrêt *Boussouar*, les décisions de changement d'affectation d'un EPP à une maison d'arrêt deviennent susceptibles de recours et n'entrent plus dans le champ des mesures d'ordre intérieur¹⁴¹. En ce qui concerne les décisions d'affectation initiale ou les changements d'affectation entre établissements de même nature, elles sont insusceptibles de recours sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et droits fondamentaux dont la circulaire donne une liste non exhaustive¹⁴². La personne détenue est d'ores et déjà contrainte par le champ d'application des mesures susceptibles de recours puisqu'elle devra dans certains cas témoigner d'une atteinte à l'une de ses libertés ou droits fondamentaux.

Or, il a par exemple été constaté par le Conseil d'État que « *l'objectif de réinsertion sociale des détenus n'est cependant pas au nombre des droits et libertés fondamentaux des détenus* »¹⁴³. En revanche, le juge administratif a admis un recours pour excès de pouvoir dans lequel la personne détenue invoquait une atteinte à son droit d'association du fait de son transfert entre deux centres de détention : ce dernier avait créé au sein de l'établissement où il était incarcéré une association dont le but était de veiller au respect des droits des détenus¹⁴⁴. Le juge administratif opère donc un contrôle sur l'étendue des droits et libertés fondamentaux reconnus à la personne détenue et réduit nécessairement les chances de la personne détenue d'obtenir gain de cause. Même dans les cas où l'atteinte à une liberté fondamentale est reconnue, l'issue n'est

¹⁴⁰ Il est fait mention sur la décision remise à la personne détenue de la possibilité d'exercer un recours. Voir annexes n°9 à 16.

¹⁴¹ Conseil d'État, 14 décembre 2007, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Boussouar*, n° 290730, préc.

¹⁴² Elle cite le droit au respect de la dignité humaine, le droit de préparer sa défense et le droit au respect de la vie privée et familiale.

¹⁴³ Conseil d'État, 13 novembre 2013, n° 338720. Une personne incarcérée au centre de détention de Val-de-Reuil contestait la décision de refus par laquelle le directeur de l'AP avait rejeté sa demande de transfert au centre de détention du Port, soulevant qu'en lui interdisant de se rapprocher de sa famille, l'Administration portait atteinte à son droit à la réinsertion.

¹⁴⁴ Tribunal administratif de Marseille, 27 janvier 2009, n°0803333.

pas nécessairement favorable si le juge ne la qualifie pas d'illégale et la considère suffisamment justifiée¹⁴⁵.

Il a pu être constaté sur la DISP de Toulouse que le recours juridictionnel était peu utilisé en pratique : en 2017, sept recours sur quarante-quatre concernaient les transferts, douze sur cinquante-six en 2018. Par ailleurs, à la mi-juin 2019, sur quatre recours concernant les transferts pour l'année en cours, deux requérants avaient déjà été déboutés de leur demande. Une tendance au rejet est également constatée sur l'année 2018¹⁴⁶. Les principaux motifs de rejet émis par les juridictions reprennent les motivations énoncées par la DISP dans les décisions d'affectation contestées à savoir l'inadaptation de l'établissement demandé, des conditions qui ne seraient pas remplies comme l'absence de justification de l'éloignement familial, etc. Nombre de difficultés sont aussi rencontrées pour la demande de changement d'affectation.

B) Les difficultés relevant de la demande de changement d'affectation

La personne détenue peut solliciter un changement d'affectation mais rencontrer des difficultés qui témoignent de l'efficacité limitée de ce mécanisme. Tout d'abord, solliciter un changement d'affectation ne signifie pas obtenir un changement d'affectation, il n'existe pas un droit au changement d'affectation. En pratique, ce changement s'avère souvent compliqué à obtenir. En effet, le problème reste que les places en EPP sont limitées du fait du *numerus clausus* et que, très logiquement, le dossier d'une personne détenue en vue d'une affectation initiale sera étudié en priorité plutôt que celui d'une personne détenue déjà affectée mais sollicitant un changement d'affectation. Lorsque les dossiers de changement d'affectation seront étudiés, cela ne signifie pas pour autant que la demande recevra un avis favorable, dans la mesure où la personne détenue ne sollicitera pas forcément une affectation dans un EPP considéré par l'Administration comme adapté à sa personnalité et à son projet d'exécution de peine,

¹⁴⁵ Conseil d'État, 27 mai 2009, n°322148. L'atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale n'était pas illégale dès lors que le transfert était motivé par la suspicion de l'implication de la personne détenue dans les préparatifs d'une évasion et que les visites avec la famille n'étaient pas rendues impossibles. L'atteinte est donc implicitement reconnue.

¹⁴⁶ Données issues du stage réalisé à la DISP de Toulouse.

ou qu'elle ne remplit tout simplement pas les conditions. Ainsi, une personne s'est vue refuser sa demande de changement d'affectation car elle ne justifiait pas d'élément nouveau sur sa situation¹⁴⁷.

De plus, même dans les cas où la demande de changement d'affectation recevrait un avis favorable, elle resterait au même titre que les affectations initiales soumise à l'inévitable délai d'attente pour le transfert. Une personne détenue s'étant vu accorder un changement d'affectation au motif du rapprochement familial peut ainsi avoir à patienter plusieurs mois avant le transfert effectif, faute de places disponibles dans l'établissement de destination¹⁴⁸.

L'efficacité partielle de ces mécanismes peut donc conduire à s'interroger sur des solutions durables en vue d'un maintien effectif des liens familiaux.

2. Les recherches en vue d'un maintien certain des liens familiaux

Le maintien des liens familiaux par une incarcération proche du foyer familial peut être assuré par un réaménagement de la cartographie pénitentiaire (A) ainsi que par une facilitation du rapprochement familial (B).

A) La nécessité d'une cartographie pénitentiaire repensée et adaptée aux besoins des régions pénitentiaires

Il peut être ardu de satisfaire correctement au maintien des liens familiaux, particulièrement en raison d'une cartographie pénitentiaire inadaptée. Les régions pénitentiaires demeurent inégales du point de vue de la diversité des structures. Ainsi, la DISP de Toulouse ne dispose pas, pour exemple, de places en EPP pour les femmes bien que les quartiers maisons d'arrêt leur étant réservés soient pour la plupart surpeuplés.

¹⁴⁷ Voir annexe n°14.

¹⁴⁸ Observatoire international des prisons, « Un détenu psychologiquement fragile devra attendre 14 mois son transfert pour rapprochement familial », [<https://oip.org>] [20 août 2019]. Une personne détenue avait obtenu un avis favorable pour un changement d'affectation pour rapprochement familial mais devait patienter quatorze mois avant qu'une place se libère dans l'EPP d'accueil.

Au 1er avril 2019, le quartier pour femmes de la maison d'arrêt de Nîmes affichait une densité carcérale de 225%¹⁴⁹. Les structures de l'interrégion ne sont donc pas adaptées à la population accueillie, une partie de ces femmes pouvant faire l'objet par la suite d'une procédure d'orientation et d'affectation en EPP. Si l'utilisation de la procédure des droits de tirage est alors une aubaine pour la DISP de Toulouse, il demeure qu'une meilleure répartition des EPP sur le territoire tenant compte des besoins de chacune des DISP éviterait un recours à cette mesure et permettrait un maintien des liens familiaux beaucoup plus facile, quasi automatique. La mauvaise répartition des EPP avait ainsi conduit le CGLPL à formuler une recommandation consistant en une prolongation de la détention en maison d'arrêt pour les femmes si l'affectation en EPP compromettrait grandement le maintien des liens familiaux¹⁵⁰. Or, il n'est pas concevable de répondre à un problème en en aggravant un autre.

La crainte d'un éloignement familial resurgit avec la spécialisation croissante des EPP. La volonté de l'Administration d'aboutir à « *une meilleure gestion des risques et des populations pénitentiaires et une meilleure réponse à leurs besoins* »¹⁵¹ tend à nuire au maintien des liens familiaux. En effet, il est difficile de croire qu'un établissement spécialisé pour chaque type de prise en charge pourrait être implanté dans chaque région pénitentiaire. Plutôt qu'une spécialisation de l'établissement, il conviendrait ainsi de panacher les EPP en interne en adoptant des quartiers qui seraient dits spécialisés. Cela permettrait d'avoir une plus grande offre de prise en charge diversifiée sur une seule région pénitentiaire. Il est cependant un cas où la spécialisation d'un EPP ne conduit pas forcément à un éloignement familial : le quartier centre de détention de Borgo, ouvert en 2003, s'est progressivement spécialisé dans la prise en charge des détenus terroristes, principalement pour permettre un rapprochement familial des nationalistes corses sur l'île condamnés pour des faits terroristes¹⁵².

¹⁴⁹ Ministère de la Justice, Statistiques mensuelles des personnes écrouées et détenues en France, avril 2019, p. 43. La densité carcérale au quartier femmes du centre pénitentiaire de Perpignan était de 200% et de 128% pour celui du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses.

¹⁵⁰ CGLPL, Rapport d'activité 2016, p. 215.

¹⁵¹ HERZOG EVANS Martine, *Droit pénitentiaire*, op. cit., p. 393.

¹⁵² Lors de sa visite au centre pénitentiaire en 2014, le CGLPL constatait ainsi que le quartier centre de détention était composé en partie de Corses d'origine condamnés pour des faits de grand banditisme ou de terrorisme et que la plupart d'entre eux avaient rejoint l'établissement dans le cadre d'un rapprochement familial.

B) La facilitation du rapprochement familial des condamnés

« *Le rapprochement familial demeure l'une des préoccupations majeures de l'Administration* » soulignait Céline HELLOIN en 1999¹⁵³. La question du rapprochement familial est toujours d'actualité. À l'initiative de Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, député de Haute-Corse, et avec le soutien des familles de détenus corses incarcérés en métropole, était déposée en 2010 une proposition de loi, devant l'Assemblée nationale, visant à instaurer un droit au rapprochement familial des condamnés, à l'instar des prévenus¹⁵⁴. Mais une telle proposition présentait le défaut de contraindre l'AP à accepter toute demande de changement d'affectation. Or, il faut rappeler qu'il n'existe pas au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme de droit pour la personne détenue de choisir le lieu de sa détention¹⁵⁵ et que par ailleurs, la double mission assignée au service public pénitentiaire lui impose de tenir également compte d'impératifs sécuritaires¹⁵⁶. Une facilitation du rapprochement familial lui a donc été substituée.

L'idée centrale est que la proximité de l'établissement avec la famille « *soit systématiquement prise en compte par les services de l'administration pénitentiaire chargés de l'orientation et de l'affectation des détenus* »¹⁵⁷, en ajoutant notamment la référence au maintien des liens familiaux au sein de l'article D. 74 du CPP jusqu'alors inexistante. En somme, la proposition de loi tend à redynamiser la procédure d'orientation et d'affectation du point de vue de la proximité du lieu de détention et aboutir à ce que le choix du lieu d'affectation passe prioritairement par le maintien des liens familiaux, reconnu comme un réel moteur de réinsertion. Pour l'heure, la proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée nationale le 24 janvier 2012 mais n'a

¹⁵³ HELLOIN Céline, *op. cit.*, p. 494.

¹⁵⁴ Article 34 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : « *Les prévenus dont l'instruction est achevée et qui attendent leur comparution devant la juridiction de jugement peuvent bénéficier d'un rapprochement familial jusqu'à leur comparution devant la juridiction de jugement* ».

¹⁵⁵ V. en ce sens, CEDH, 7 février 2017, *Labaca Larrea c/ France*, req. n°56710/13.

¹⁵⁶ HELLOIN Céline, *op. cit.*, p. 494-495 : « *[Le] souci d'emprisonner le délinquant dans un secteur géographique favorable au maintien des liens affectifs et familiaux est soumis aux aléas de l'impératif sécuritaire* ».

¹⁵⁷ GANDOLFI-SCHEIT Sauveur, *Rapport sur la proposition de loi n°2282 visant à consacrer le droit au rapprochement familial pour les détenus condamnés*, n°4161, 11 janvier 2012.

pas encore été inscrite à l'ordre du jour du Sénat. Une réplique a par ailleurs été enregistrée par le Sénat fin 2016 à l'initiative d'un sénateur corse.

L'adoption de cette proposition n'aura pour autant qu'une portée symbolique dans la mesure où, si elle aura le mérite d'inscrire clairement le maintien des liens familiaux dans la procédure d'orientation et d'inciter l'AP à rapprocher la personne détenue de son domicile chaque fois que cela est possible, l'AP s'attache déjà à satisfaire au rapprochement familial chaque fois que les considérations propres à la personne détenue, les capacités matérielles et les exigences sécuritaires le permettent.

S'il revêt une importance certaine, le maintien des liens familiaux doit pour autant s'accompagner d'une valorisation de l'ensemble des critères dans le but d'une considération plus large de l'intérêt de la personne détenue. Cette valorisation ne peut en revanche se faire sans une gestion plus efficiente du parc pénitentiaire de nature à optimiser chaque place disponible en EPP et à offrir à la personne détenue l'affectation qui la satisfait non seulement elle mais aussi l'AP.

Conclusion

Les différents constats faits par Céline HELLOIN il y a plusieurs années trouvent encore à s'appliquer aujourd'hui¹⁵⁸. La volonté de l'AP reste de répondre de la manière la plus juste aux besoins des personnes détenues par les moyens offerts par son parc pénitentiaire, tout en remplissant sa double mission. La circulaire du 21 février 2012 met en avant de manière louable l'intérêt de la personne détenue en identifiant clairement des critères d'affectation mais, le parc pénitentiaire, certes diversifié du point de vue de la prise en charge mais inégal du point de vue de la répartition des EPP, conduit à amoindrir les chances d'un équilibre certain.

« *Les priorités théoriques ne sont pas toujours les plus représentatives de la pratique* »¹⁵⁹. En effet, les grandes qualités théoriques de la circulaire du 21 février 2012 nécessitent parfois des ajustements. Les difficultés matérielles rencontrées en régions poussent les DISP à adapter les dispositions de la circulaire à leurs besoins et donc à dynamiser la procédure d'orientation et d'affectation en vue d'une exploitation efficiente de leur parc pénitentiaire. Aussi, les mesures inscrites dans la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice pourraient conduire à dynamiser le parc immobilier pénitentiaire et donner un souffle nouveau à l'affectation des condamnés¹⁶⁰.

Bien qu'une conjonction idéale entre l'ensemble des intérêts puisse s'avérer délicate, il ne faut pour autant pas les estimer inconciliables : l'AP peut trouver le moyen de satisfaire aux exigences de sécurité par la satisfaction de la personne détenue tout comme l'orientation décidée par l'AP peut mettre la personne détenue dans une dynamique de réinsertion bien qu'elle la trouve insatisfaisante. Plutôt que d'une dualité, il conviendrait donc de parler d'une complémentarité des missions et des intérêts. Ce n'est que dans la recherche de ce perpétuel équilibre entre les impératifs de sécurité et le respect des droits fondamentaux de la personne détenue, nécessaire à sa réinsertion, que chacune des parties trouvera satisfaction et que l'AP assurera sa double mission.

¹⁵⁸ HELLOIN Céline, *L'itinéraire carcéral des détenus. Obstacle ou atout pour la réinsertion*, sous la direction de Pierre Couvrat, thèse de doctorat en droit, Université de Poitiers, 1999, p. 397.

¹⁵⁹ *Ibid*, p. 494-495.

¹⁶⁰ La loi prévoit par exemple la création de structures d'accompagnement à la sortie destinées aux courtes peines ou aux longues peines en fin de peine ce qui pourrait conduire à libérer des places en EPP.

Liste des annexes

Annexe 1 : Carte des établissements pénitentiaires en France

Annexe 2 : Carte des établissements pénitentiaires disposant de quartiers femmes

Annexe 3 : Carte des établissements pénitentiaires spécialisés dans la prise en charge des AICS

Annexe 4 : Carte des unités et service médicaux dédiés aux personnes détenues

Annexe 5 : Carte affichant les délais d'attente pour être transféré dans un établissement pour peine

Annexe 6 : Formulaire présentant les pièces à joindre au dossier d'orientation

Annexe 7 : Exemple d'une fiche de vœux transmise à la personne détenue

Annexe 8 : Formulaire à compléter par l'Unité Sanitaire pour joindre au dossier d'orientation

Annexe 9 à 16 : Décisions d'affectation

Annexe 1 : Carte des établissements pénitentiaires en France (Source : Direction de l'Administration Pénitentiaire)



Annexe 2 : Carte des établissements pénitentiaires disposant de quartiers femmes
(Source : Direction de l'Administration Pénitentiaire)

Etablissements pénitentiaires disposant de quartiers femmes



Annexe 3 : Carte des établissements pénitentiaires spécialisés dans la prise en charge des AICS (Source : Direction de l'Administration Pénitentiaire)



Annexe 4 : Carte des unités et service médicaux dédiés aux personnes détenues

(Source : Direction de l'Administration Pénitentiaire)

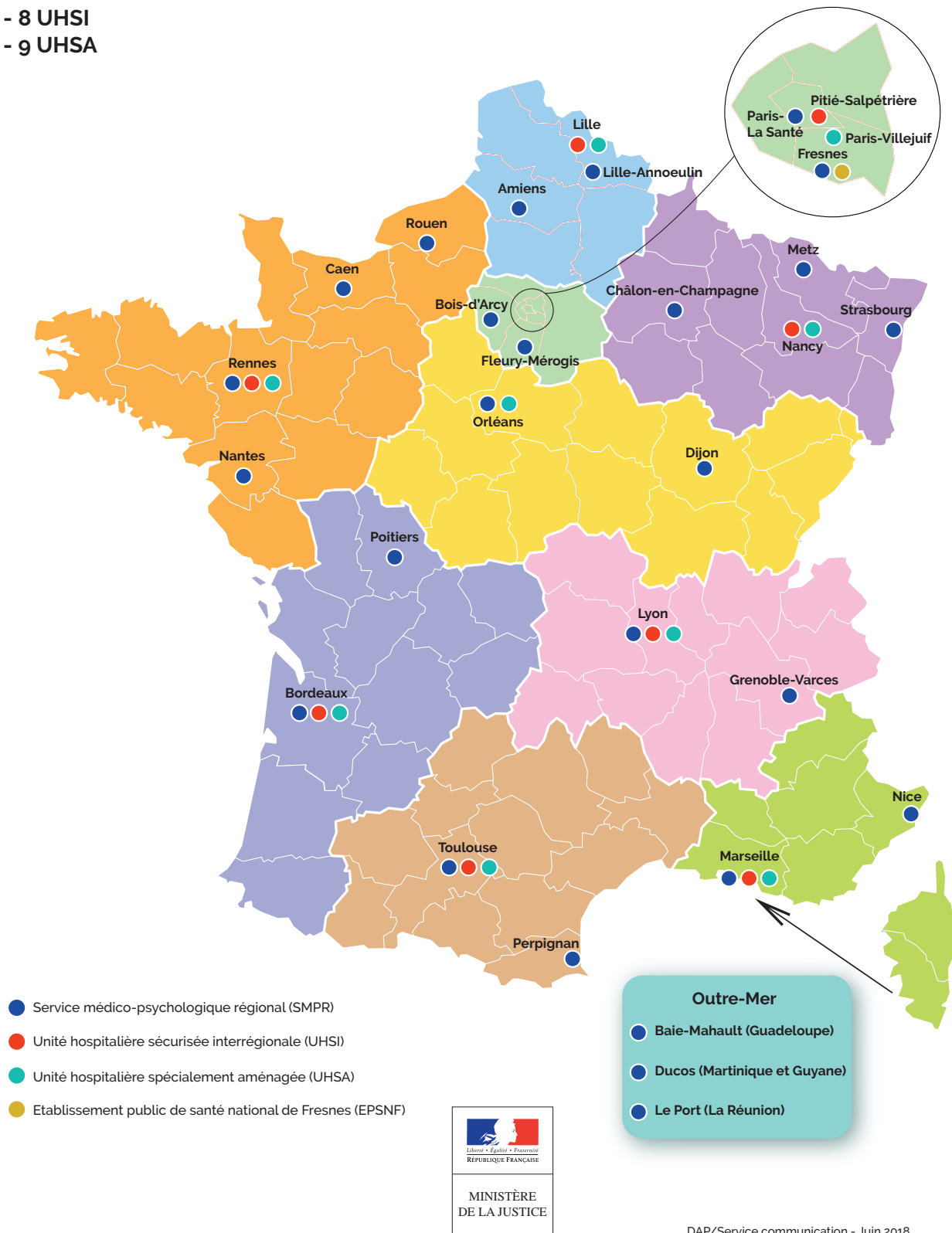
Unités et services médicaux dédiés aux personnes détenues

Chaque établissement pénitentiaire dispose d'une unité sanitaire (à l'exception des CSL)

- 26 SMPR

- 8 UHSI

- 9 UHSA

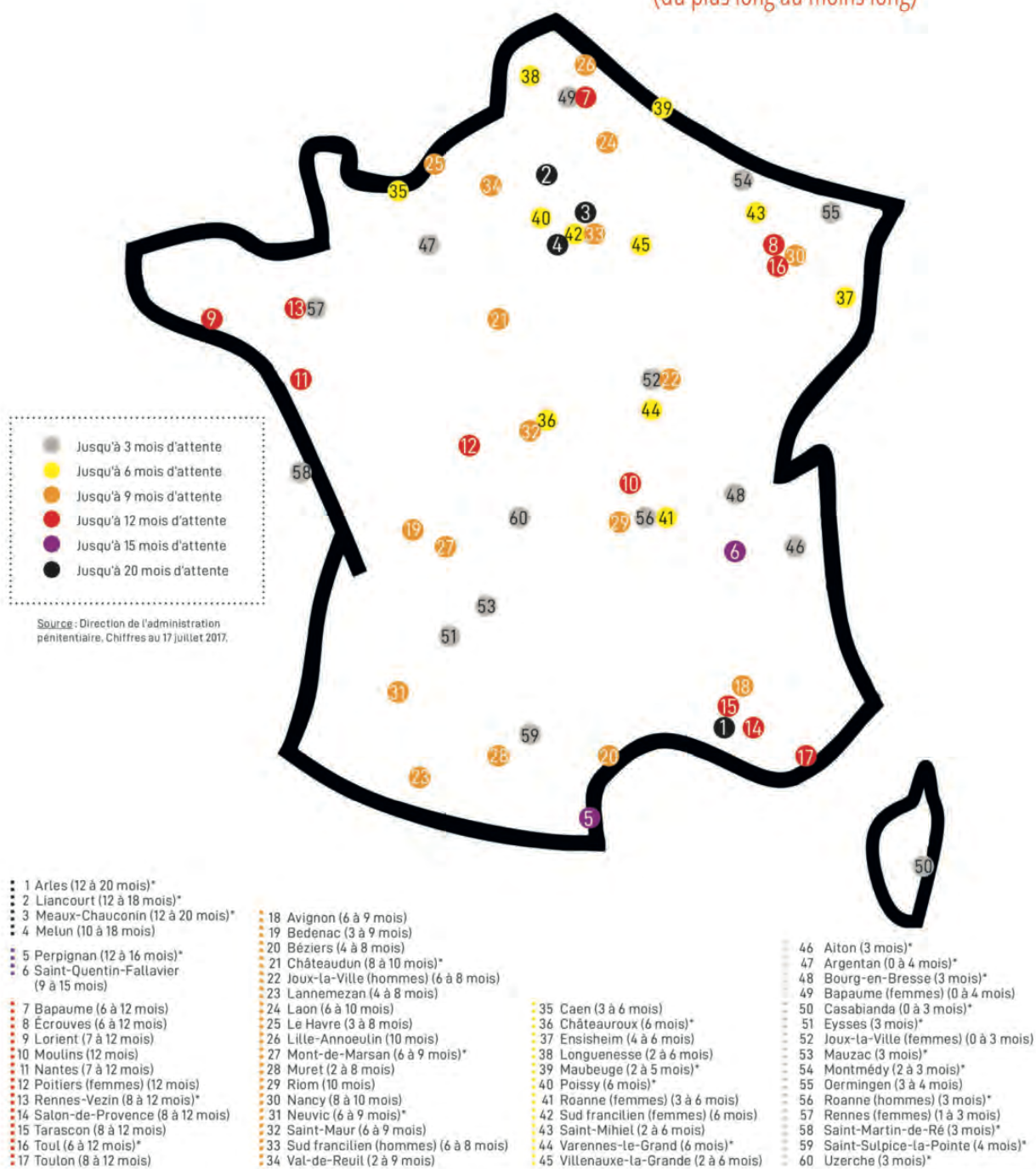


Annexe 5 : Carte affichant les délais d'attente pour être transféré dans un établissement pour peine (Source : <http://oip.org>)

DÉLAIS D'ATTENTE

CLASSEMENT DES ÉTABLISSEMENTS POUR PEINE

(du plus long au moins long)



*Données mises à jour au 1^{er} juillet 2018

Annexe 6 : Formulaire présentant les pièces à joindre au dossier d'orientation (Source : DISP de Toulouse)



X	MA 700
	MA 127
	MA 128

**Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires de Toulouse
Centre Pénitentiaire de Toulouse-Seysse
Service du Greffe**

AFIN DE RESPECTER LES DELAIS IMPOSES, NOUS DEMANDONS A CHAQUE SERVICE CONCERNE DE BIEN VOULOIR REMPLIR CE DOSSIER.

**SOUS 8 JOURS MAXIMUM ET DE LE RETOURNER AU SERVICE DU GREFFE.
MERCI.**

APPLICATION DOT

Nom : **Ecrou**
UCSA date de transmission au service UCSA : 19/02/19
date de retour au service du greffe :

SMPR date de transmission au service SMPR :
date de retour au service du greffe :

Observations			
	Scanné / OK	Manque	Sans objet
Fiche pénale			
Vœux			
Médical			
B1			
CRI			
Permis			
Parloirs			
EJ			
Expertise psychiatrique			
Expertise psychologique			
Enquête de personnalité			
Avis			

Annexe 7 : Exemple d'une fiche de vœux transmise à la personne détenue (Source : DISP de Toulouse)

AVIS IMPORTANT :

UN DOSSIER D'ORIENTATION A ETE OUVERT EN VOTRE NOM, POUR LE COMPLETER, VOUS ETES PRIE DE REMPLIR CETTE FICHE DE VOEUX ET DE LA RETOURNER AU SERVICE DU GREFFE

SANS RETOUR DE CE DOCUMENT AU GREFFE, VOTRE DOSSIER NE SERA PAS ENVOYE

FICHE DE VOEUX

Dans la mesure du possible, je souhaiterais être affecté dans les établissements suivants :

(à classer par ordre de préférence)

-
-
-
-
-

NOM :
PRENOM :
SIGNATURE :

Annexe 8 : Formulaire à compléter par l'Unité Sanitaire pour joindre au dossier d'orientation (Source : DISP de Toulouse)

LIENS AVEC L'EXTÉRIEUR - Joindre une copie des permis de visite :	
• Des permis visite ont ils été établis : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
• Si oui, combien : <input type="text"/>	
• La personne détenue a t-elle des parloirs : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Si oui, avec qui ? <input type="text"/>	
• Contacts téléphoniques : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Avec qui ? <input type="text"/>	
Régularité des contacts : <input type="text"/>	
• Correspondances : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Nom et qualité du rédacteur : <input type="text"/>	
CONDITIONS DE LA PRISE EN CHARGE SANITAIRE	
L'intéressé(e) présente-t-il(elle) un handicap nécessitant un aménagement en détention ? <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Si oui lequel ?	
<input type="checkbox"/> Nécessite une cellule adaptée pour un fauteuil roulant	
<input type="checkbox"/> Nécessite de l'aide pour les actes de la vie quotidienne : ménage, habillage, repas	
<input type="checkbox"/> Ne peut pas monter les escaliers	
<input type="checkbox"/> Autre, préciser : <input type="text"/>	
L'intéressé nécessite-t-il un transport en véhicule sanitaire pour le transfert ? <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Si oui : <input type="checkbox"/> VSL <input type="checkbox"/> Ambulance	
L'intéressé(e) nécessite-t-il(elle) un appareillage médical en cellule ? <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Si oui, lequel ?	
<input type="checkbox"/> Oxygène <input type="checkbox"/> Appareil à pression positive nocturne	
<input type="checkbox"/> Autre, préciser : <input type="text"/>	
Le transfert de l'intéressé(e) peut-il retarder une prise en charge sanitaire programmée sur l'établissement actuel ?	
<input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Si oui, préciser : <input type="text"/>	
L'intéressé(e) bénéficie-t-il(elle) une prise en charge spécifique, notamment psychiatrique ? <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Si oui, préciser : <input type="text"/>	
L'orientation de l'intéressé nécessite-t-elle la proximité d'un plateau technique adapté à son état ? <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non	
Nom et qualité du rédacteur : <input type="text"/>	

Annexe 9 : Décision d'affectation (Source : DISP de Toulouse)

DIRECTION INTERRÉGIONALE DES SERVICES
PÉNITENTIAIRES SUD-EST
4 TRAVERSE DE RABAT, BP 121
13277 MARSEILLE CEDEX 9



Dossier suivi par :

Orientation initiale

Le directeur interrégional,

Vu les Articles 717, 717-1, D70 et s., D75, D76, D80, D81 du CPP

Décide le 17/06/2019 que la personne détenue :

né(e) le : 04/12/1994
de sexe : Féminin
catégorie pénale : Condamné
libérable le : 28/09/2020

actuellement détenu(e) à : CP PERPIGNAN

Est affecté(e) dans l'établissement pénitentiaire suivant : CP MARSEILLE quartier QCDF

Cette décision sera exécutée par les services de la DISP TOULOUSE

Pour les motifs suivants :

Affectation sur le CD de Marseille, compte tenu du reliquat de peine restant à subir et de la nécessité de permettre à l'intéressée de pouvoir bénéficier du régime d'un établissement pour peine, afin qu'elle puisse s'investir dans un parcours d'exécution de sa peine, afin de maintenir les liens familiaux, la mère étant domiciliée sur Agde, compte tenu de l'encombrement des établissements de la DI de Toulouse, compte tenu de la procédure de droit de tirage.

Reçu notification le :
Nom, prénom :
Signature :

Fait à MARSEILLE, le 17/06/2019:

Signature

Conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 et suivant du code de justice administrative, vous disposez d'un délai de deux mois à compter de la notification de cette décision pour exercer un recours devant le tribunal administratif. Devant les tribunaux de Mamoudzou, Papeete, Mata-Utu et de Nouvelle-Calédonie, ce délai de recours est porté à trois mois

Annexe 10 : Décision d'affectation (Source : DISP de Toulouse)

DISP BORDEAUX
190, Rue de Pessac
33062 BORDEAUX
Téléphone: 0557814500



Dossier suivi par :

Orientation initiale

Le directeur interrégional,

Vu les Articles 717, 717-1, D70 et s., D75, D76, D80, D81 du CPP

Décide le **12/03/2019** que la personne détenue :

né(e) le : **19/12/1986**
de sexe : **Masculin**
catégorie pénale : **Condamné**
libérable le : **26/12/2020**

actuellement détenu(e) à : **MA MONTAUBAN**

Est affecté(e) dans l'établissement pénitentiaire suivant : **CD UZERCHE quartier QCDH**

Cette décision sera exécutée par les services de la **DISP TOULOUSE**

Pour les motifs suivants :

Au titre du droit de tirage

Compte tenu du délai d'attente pour obtenir une affectation en établissement pour peine de la DISP de Toulouse

Cette affectation permettra l'octroi des conditions de détention d'un établissement pour peine

Afin de permettre à l'intéressé de rejoindre un établissement en rapport avec sa situation pénale et pénitentiaire et au sein duquel il pourra mettre en place un parcours d'exécution de peine.

Reçu notification le :

Fait à BORDEAUX, le 12/03/2019:

Nom, prénom :

Signature :

Signature

Conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 et suivant du code de justice administrative, vous disposez d'un délai de deux mois à compter de la notification de cette décision pour exercer un recours devant le tribunal administratif. Devant les tribunaux de Mamoudzou, Papeete, Mata-Utu et de Nouvelle-Calédonie, ce délai de recours est porté à trois mois

Annexe 11 : Décision d'affectation (Source : DISP de Toulouse)

Direction de l'administration pénitentiaire
Sous-direction de la sécurité pénitentiaire
Bureau de gestion de la Détenition SP1



Dossier suivi par :

Orientation initiale

La garde des sceaux,

Vu les Articles 717, 717-1-A, 706-53-13, D75, D81-1, D81-2, D50 du CPP

Décide le **01/02/2019** que la personne détenue :

né(e) le : **15/02/1966**
de sexe : **Masculin**
catégorie pénale : **Condamné**
libérable le : **04/01/2029**

actuellement détenu(e) à : **MA CARCASSONNE**

Est affecté(e) dans l'établissement pénitentiaire suivant : **CP FRESNES quartier CNE** ✓

Cette décision sera exécutée par les services de l'**Administration Centrale**

Pour les motifs suivants :

Vu la situation pénale et pénitentiaire de l'intéressé
Constatant que par arrêt en date du 2018, la CASS () l'a condamné à 17ARC pour des faits de viols incestueux sur mineur de 15 ans et agression sexuelle, faits visés par l'article 22-24 al 1 du CP, rendant obligatoire une évaluation au CNE avant affectation initiale

Reçu notification le :
Nom, prénom :
Signature :

Fait à PARIS, le 01/02/2019:

Signature

Conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 et suivant du code de justice administrative, vous disposez d'un délai de deux mois à compter de la notification de cette décision pour exercer un recours devant le tribunal administratif. Devant les tribunaux de Mamoudzou, Papeete, Mata-Utu et de Nouvelle-Calédonie, ce délai de recours est porté à trois mois

Annexe 12 : Décision d'affectation (Source : DISP de Toulouse)

DISP Toulouse
2 Bd Armand Duportal
CS 81501
31015 TOULOUSE CEDEX 6



Dossier suivi par :

Orientation initiale

Le directeur interrégional,

Vu les Articles 717, D75, D76, D80 et D81 du CPP

Décide le **17/06/2019** que la personne détenue :

né(e) le : **23/08/1943**
de sexe : **Masculin**
catégorie pénale : **Condamné**
libérable le : **15/08/2025**

actuellement détenu(e) à : **CP TOULOUSE SEYSSES**

Est affecté(e) dans l'établissement pénitentiaire suivant : **CD MURET quartier QCD**

Cette décision sera exécutée par les services de **la DISP TOULOUSE**

Pour les motifs suivants :

Conformément à sa situation pénale et à sa demande.
Au regard des attaches amicales, et pour bénéficier d'une prise en charge adaptée à son profil (AICS + proximité UH).

Reçu notification le :
Nom, prénom :
Signature :

Fait à TOULOUSE, le 17/06/2019:

Signature

Conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 et suivant du code de justice administrative, vous disposez d'un délai de deux mois à compter de la notification de cette décision pour exercer un recours devant le tribunal administratif. Devant les tribunaux de Mamoudzou, Papeete, Mata-Utu et de Nouvelle-Calédonie, ce délai de recours est porté à trois mois

Annexe 13 : Décision d'affectation (Source : DISP de Toulouse)

DISP Toulouse
2 Bd Armand Duportal
CS 81501
31015 TOULOUSE CEDEX 6



Dossier suivi par :

Le directeur interrégional,

Vu les Articles 717, 717-1, D70 et s., D75, D76, D80, D81 du CPP

Décide le **17/06/2019** que la personne détenue :

né(e) le : **27/03/1956**
de sexe : **Masculin**
catégorie pénale : **Condamné**
libérable le : **22/06/2021**

actuellement détenu(e) à : **CP BEZIERS**

Est affecté(e) dans l'établissement pénitentiaire suivant : **CP BEZIERS quartier QCD**

Cette décision sera exécutée par les services de **la DISP TOULOUSE**

Pour les motifs suivants :

MAINTIEN à l'établissement.

Conformément à sa situation pénale et à la décision d'affectation initiale en date du 05-12-18.

Au regard de sa prise en charge médicale nécessitant son affectation dans une cellule PMR et de la présence d'UFV permettant la mise en oeuvre de parloir 'long durée' au CP de Béziers.

N'a pas le profil (aptitude au travail) pour une affectation au CD de St Sulpice.

Devra impérativement adopter un bon comportement et s'investir dans un projet de préparation à la sortie.

Reçu notification le :

Nom, prénom :

Signature :

Fait à TOULOUSE, le 17/06/2019:

Signature

Conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 et suivant du code de justice administrative, vous disposez d'un délai de deux mois à compter de la notification de cette décision pour exercer un recours devant le tribunal administratif. Devant les tribunaux de Mamoudzou, Papeete, Mata-Utu et de Nouvelle-Calédonie, ce délai de recours est porté à trois mois

Annexe 14 : Décision d'affectation (Source : DISP de Toulouse)

DISP Toulouse
2 Bd Armand Duportal
CS 81501
31015 TOULOUSE CEDEX 6



Dossier suivi par : ...

Le directeur interrégional,

Vu les Articles 717, 717-1, D70 et s., D82, D82-1 et D82-2 du CPP

Décide le **21/03/2019** que la personne détenue :

né(e) le : **15/09/1992**
de sexe : **Masculin**
catégorie pénale : **Condamné**
libérable le : **06/04/2021**

actuellement détenu(e) à : **CP PERPIGNAN**

Est maintenu(e) dans l'établissement pénitentiaire suivant : **CP PERPIGNAN**

Cette décision sera exécutée par les services de **la DISP TOULOUSE**

Pour les motifs suivants :

Conformément à sa situation pénale et à la décision d'affectation initiale du 24-09-2018.
En absence d'élément nouveau venant justifier sa demande et de la présence au CP de Perpignan d'un SMPR permettant une prise en charge adaptée à son profil.
Devra impérativement s'investir dans un projet de préparation à la sortie avant toute nouvelle demande et démontrer en quoi un rapprochement familial peu contribuer à prévenir la récidive.

Reçu notification le :
Nom, prénom :
Signature :

Fait à TOULOUSE, le 21/03/2019:

Signature

Conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 et suivant du code de justice administrative, vous disposez d'un délai de deux mois à compter de la notification de cette décision pour exercer un recours devant le tribunal administratif. Devant les tribunaux de Mamoudzou, Papeete, Mata-Utu et de Nouvelle-Calédonie, ce délai de recours est porté à trois mois

Annexe 15 : Décision d'affectation (Source : DISP de Toulouse)

Direction de l'administration pénitentiaire
Sous-direction de la sécurité pénitentiaire
Bureau de gestion de la Détention SP1



Dossier suivi par :

La garde des sceaux,

Vu les Articles 717, 717-1, D70 et s., D82, D82-1 et D82-3 du CPP

Décide le 05/04/2019 que la personne détenue :

né(e) le : 02/07/1992
de sexe : Masculin
catégorie pénale : Condamné
libérable le : 11/04/2023

actuellement détenu(e) à : CP BEZIERS

Est affecté(e) dans l'établissement pénitentiaire suivant : CD EYSSES quartier QCDH

Cette décision sera exécutée par les services de l'Administration Centrale

Pour les motifs suivants :

Vu la situation pénale et pénitentiaire de l'intéressé, étant noté le reliquat de 4 ans restant à subir
Vu le courrier de l'intéressé en date du 28 février 2019 par lequel il demande prioritairement son affectation à Eysses et vu les avis circonstanciés versés au dossier, favorables à cette destination
Décision visant à la préparation à la sortie et au maintien des liens familiaux, qui tient compte du bon comportement et de l'investissement dans les dispositifs de formation,
Transfert délégué à la DISP de Toulouse

Reçu notification le :
Nom, prénom :
Signature :

Fait à PARIS, le 05/04/2019:

Signature

Conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 et suivant du code de justice administrative, vous disposez d'un délai de deux mois à compter de la notification de cette décision pour exercer un recours devant le tribunal administratif. Devant les tribunaux de Mamoudzou, Papeete, Mata-Utu et de Nouvelle-Calédonie, ce délai de recours est porté à trois mois

Annexe 16 : Décision d'affectation (Source : DISP de Toulouse)

DISP Toulouse
2 Bd Armand Duportal
CS 81501
31015 TOULOUSE CEDEX 6



MAH2

Dossier suivi par :

Le directeur interrégional,

Vu les Articles D301 du CPP

**Changement d'affectation
par mesure d'ordre**

Décide le **17/05/2019** que la personne détenue :

né(e) le : **29/11/1995**
de sexe : **Masculin**
catégorie pénale : **Condamné**
libérable le : **14/08/2019**

actuellement détenu(e) à : **CP TOULOUSE SEYSSES**

Est maintenu(e) dans l'établissement pénitentiaire suivant : **CP TOULOUSE SEYSSES**

Cette décision sera exécutée par les services de **la DISP TOULOUSE**

Pour les motifs suivants :

Conformément à sa situation pénale.
Pas d'élément permettant de justifier son exclusion, pas de poursuite disciplinaire ni de comparution devant la CDD.
Devra néanmoins conserver un bon comportement jusqu'à sa prochaine date de libération.

Reçu notification le :
Nom, prénom :
Signature :

Fait à TOULOUSE, le 17/05/2019: 

Signature

Conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 et suivant du code de justice administrative, vous disposez d'un délai de deux mois à compter de la notification de cette décision pour exercer un recours devant le tribunal administratif. Devant les tribunaux de Mamoudzou, Papeete, Mata-Utu et de Nouvelle-Calédonie, ce délai de recours est porté à trois mois

Index

C

Changement d'affectation34, 41, 50 s.

Classification.....4 s.

D

Dangerosité.....15 s., 25, 41, 44, 45

E

Emploi et formation.....18, 35, 38, 45 s.

F

Femmes.....21 s., 29, 52 s.

M

Maintien des liens familiaux18 s., 22, 23, 32 s., 52 s.

Mineurs.....22 s., 36

N

Numerus clausus.....26 s., 29, 48, 51

R

Recours.....6, 50, 51

S

Santé.....18, 39 s.

Spécialisation (des établissements pénitentiaires).....24, 30, 31, 53

Bibliographie

Manuels et ouvrages consultés

- BOUCHARD Géraldine, *Vivre avec la prison*, L'Harmattan, Collections Logiques sociales, 2015, 106 p.
- CÉRÉ Jean-Paul, *La prison*, 2e édition, Dalloz, Collections Connaissance du droit, 2016, 158 p.
- Code de procédure pénale 2019, édition Dalloz
- CORNU Gérard, Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, 12e éd., Quadriège, PUF.
- DELARUE Jean-Marie, *En prison, l'ordre pénitentiaire des choses*, Dalloz, Collections Les sens du droit, 2018, 880 p.
- DUBROCHÉ Jean-Philippe, PÉDRON Pierre, *Droit pénitentiaire*, 3e édition, Vuibert, Collections Droit, 2016, 496 p.
- HERZOG-EVANS Martine, *Droit pénitentiaire*, 2e édition, Dalloz, Collections Dalloz Action, 2012, 1116 p.
- Observatoire international des prisons, *Le guide du prisonnier*, 2e édition, La découverte, 2012, 576 p.
- PECHILLON Eric, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, L.G.D.J., Collections Bibliothèque de droit public, 1998, 625 p.
- RICORDEAU Gwénola, *Les détenus et leurs proches. Solidarités et sentiments à l'ombre des murs*, Autrement, collections Mutations, 2008, 272 p.

Mémoires et thèses

- BRUCHON Maryline, *La mise en place d'une nouvelle classification des établissements pénitentiaires : solution ou illusion ?*, sous la direction de Laurent Ridet, 31e promotion des directeurs des services pénitentiaires, Ecole nationale d'administration pénitentiaire, 2002, 76 p.
- FAUGERE Guillaume, *L'accès des personnes détenues aux recours. Étude de droit administratif*, sous la direction du Professeur Grégory Kalflèche, thèse de doctorat en droit public, Université Toulouse Capitole, 2015, 555 p.
- HELLOIN Céline, *L'itinéraire carcéral des détenus. Obstacle ou atout pour la réinsertion*, sous la direction de Pierre Couvrat, thèse de doctorat en droit, Université de Poitiers, 1999, 642 p.
- RAYMOND Emmanuelle, *Femmes détenues : une approche différente de leur prise en charge à travers la procédure d'orientation*, sous la direction de Paul Mbanzoulou, mémoire de Master droit de l'exécution des peines et droits de l'Homme, Université de Pau, Université de Bordeaux, Ecole nationale d'administration pénitentiaire, 2012, 61 p.
- RENAUDEAU Kathleen, *La prise en charge des mineurs*, sous la direction de Louise Yazid, mémoire de recherche et d'application professionnelle, 42ème promotion des directeurs des services pénitentiaires, 2013, 45 p.

Articles de revues

- AMOR Paul, « La réforme pénitentiaire en France », *RSC*, vol 1, 1947, p. 1.
- ANELLI Laure, « Des kilomètres d'usure », *Revue Dedans Dehors*, n°102, 2018, p. 16.
- ANELLI Laure, « La solitude des femmes détenues », *Revue Dedans Dehors*, n°102, 2018, p. 22.
- BRIGANT Florence, « La prise en charge des délinquants sexuels en milieu fermé », *Editions A. Pédone, Archives de politique criminelle*, n°34, 2012, p. 135.
- BECHLINAVOU MOREAU Georgia, « Rendre plus effectif le droit au maintien des liens familiaux », *RSC*, 2013, p. 137.
- DERASSE Nicolas, VIMONT Jean-Claude, « Observer pour orienter et évaluer. Le CNO-CNE de Fresnes de 1950 à 2010 », *Criminocorpus* [En ligne], Savoirs, politiques et pratiques de l'exécution des peines en France au XXIe siècle, 2014.
- MBANZOULOU Paul, « La dangerosité des détenus. Un concept flou aux conséquences bien visibles : le PSEM et la rétention de sûreté », *AJ Pénal*, n°4, 2008, p. 171.
- PICCA Georges, VENGEON Pierre, « L'administration pénitentiaire en France », *Bulletin de l'administration pénitentiaire*, 16e année, n°1, janvier-février 1962.
- PONCELA Pierrette, « Demandés ou imposés, les transfèvements sur la sellette », *RSC*, 2014, p. 153.

Rapports et études

- BLIN Géraldine, MERANDAT Jean-Simon, *Le Centre National d'Observation : Méthodes et perspectives*, Direction de l'Administration pénitentiaire, 2007, 34 p.
- Commission nationale consultative des droits de l'Homme, *La question pénitentiaire dans les Outre-mer*, 2017, 40 p.
- Commission nationale consultative des droits de l'Homme, *Les droits de l'homme dans la prison - Volume 1*, 2007, 200 p.
- Contrôleur général des lieux de privation de libertés, *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale*, éd. Dalloz, 2018, 154 p.
- FATOME, VERNEREY, LALANDE, FRMENT, VALDES-BOULOUQUE (IGAS IGSJ), *L'organisation des soins aux détenus, rapport d'évaluation*, 2001, 146 p.
- GANDOLFI-SCHEIT Sauveur, *Rapport sur la proposition de loi n°2282 visant à consacrer le droit au rapprochement familial pour les détenus condamnés*, n°4161, 11 janvier 2012.
- HEDJAM, HANIN, *Quelles évaluations de l'auteur de violences sexuelles dans le cadre de son parcours de peine ?*, Audition Publique, Paris, 2018.
- HUET Guénaëlle, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi pénitentiaire*, n°1900, 2009, 50 p.
- Institut Montaigne, *Travail en prison : préparer (vraiment) l'après*, février 2018, 142 p.
- LECERF Jean-René, *Livret blanc sur l'immobilier pénitentiaire*, 2017, 140 p.
- LEMASSON Laurent pour l'Institut pour la Justice, *Prisons : comment traiter le problème des détenus dangereux et violents*, n°48, février 2019.

- PEYRONNET Jean-Claude, PILLET François, *l'enfermement des mineurs délinquants : évaluation des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs*, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, n°759, 2011, 807 p.
- Sénat, *Menace terroriste : pour une République juste mais plus ferme*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique, 2018, 292 p.
- URVOAS Jean-Jacques, *En finir avec la surpopulation carcérale*, Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, 2016, 61 p.

Sitographie

<https://oip.org>
<https://www.legifrance.gouv.fr/>
<https://www.francetvinfo.fr/>
<http://www.cglpl.fr/>
<https://www.cncdh.fr/>
<https://echr.coe.int/>
<http://justice.gouv.fr/>

Table des matières

Remerciements	
Principales abréviations	
Introduction	1
Partie I : L'équilibre théorique des intérêts en présence freiné par l'existence de contraintes fonctionnelles	9
Chapitre 1 : L'existence d'une procédure pluridisciplinaire et multi-critérielle favorisant la mise en place d'un équilibre	9
Section 1 : La multiplicité des acteurs de la procédure d'orientation et d'affectation	9
1. La prise en compte élargie des intérêts par l'intervention de divers professionnels	9
A) La sollicitation des professionnels en lien avec la personne détenue	10
B) L'intervention ponctuelle mais pertinente du Centre national d'évaluation	11
2. L'association de la personne détenue à la prise de la décision	12
A) La prise en compte variable de l'avis de la personne détenue	12
B) La participation active de la personne détenue à la procédure	14
Section 2 : La multiplicité des critères d'affectation	15
1. La dangerosité comme critère déterminant dans le choix de l'affectation	15
A) Le spectre large de la dangerosité	15
B) La prédominance du critère de la dangerosité	16
2. Des critères secondaires propres à assurer la mission de réinsertion	18
A) La gradation des critères relevant de l'intérêt de la personne détenue	18
B) Une lisibilité tardive des critères d'affectation	19
Chapitre 2 : Des contraintes fonctionnelles freinant l'instauration d'un équilibre	21
Section 1 : La mise en exergue de contraintes liées à la personne détenue	21
1. Le choix de l'établissement d'affectation selon le profil de la personne détenue	21
A) L'affectation problématique des femmes condamnées	21
B) L'affectation particulière des mineurs condamnés	22
2. Le choix de l'établissement d'affectation selon l'infraction commise	23
A) L'encadrement de l'affectation des condamnés pour infractions sexuelles	24
B) L'affectation spécifique des condamnés pour infractions à caractère terroriste	25

Section 2 : La mise en exergue de contraintes liées au parc pénitentiaire	26
1. L'obstacle créé par l'application d'un <i>numerus clausus</i>	26
A) L'inévitable création d'un délai d'attente pour intégrer un établissement pour peines	27
B) La crainte d'une gestion des places en établissements pour peines plus quantitative que qualitative	28
2. La difficulté de l'affectation en raison de la cartographie pénitentiaire	29
A) L'inégale répartition géographique des établissements pénitentiaires	29
B) La spécialisation croissante des établissements pour peines	30

Partie II : Un équilibre complexe des intérêts en présence nécessitant la recherche de solutions adaptées **32**

Chapitre 1 : La prise en compte déséquilibrée de l'objectif du maintien des liens familiaux **32**

Section 1 : L'appréciation réfléchie du critère de maintien des liens familiaux	32
1. L'effet du choix du lieu d'affectation quant au maintien des liens familiaux	32
A) Une corrélation évidente entre le lieu d'affectation et le maintien des liens familiaux	33
B) L'encadrement de la possibilité de solliciter un changement d'affectation pour motif de rapprochement familial	34
2. Le bénéfice paradoxal d'une atteinte au maintien des liens familiaux	35
A) Un éloignement géographique souhaité par la personne détenue	35
B) Un éloignement géographique souhaitable pour la personne détenue	36
Section 2 : La mise en place d'un compromis entre le critère relatif au maintien des liens familiaux et les autres critères	37
1. La prévalence de certains critères au détriment d'autres dans l'intérêt de la personne détenue	37
A) Le souhait d'accéder à une formation professionnelle ou un emploi	38
B) L'importance d'une affectation dans un établissement adapté à l'état de santé de la personne détenue	39
2. La nécessaire conciliation avec l'impératif de sécurité	40
A) Le changement d'affectation par mesure d'ordre comme réponse au comportement de la personne détenue	41
B) L'influence de la mission de sécurité quant à l'affectation des détenus particulièrement signalés	42

Chapitre 2 : Le cheminement vers une meilleure harmonisation des intérêts et une plus grande efficacité de la procédure d'affectation	44
Section 1 : L'ajustement de la procédure existante	44
1. Une valorisation des critères d'affectation	44
A) Une redéfinition de l'importance des critères	44
B) Une mise en lumière du critère de l'emploi et de la formation	45
2. Le chemin vers une gestion efficiente des places en établissement pour peines	47
A) La poursuite de la coopération étroite entre les régions pénitentiaires	47
B) La recherche d'une meilleure efficacité de la gestion des flux	48
Section 2 : Les réflexions sur la sauvegarde effective des intérêts de la personne détenue	49
1. L'efficacité partielle des moyens à la disposition de la personne détenue pour assurer ses intérêts	49
A) L'emploi difficile du recours juridictionnel	50
B) Les difficultés relevant de la demande de changement d'affectation	51
2. Les recherches en vue d'un maintien certain des liens familiaux	52
A) La nécessité d'une cartographie pénitentiaire repensée et adaptée aux besoins des régions pénitentiaires	52
B) La facilitation du rapprochement familial des condamnés	54
Conclusion	56
Annexes	
Index	
Bibliographie	
Table des matières	

L'affectation consiste à orienter une personne détenue définitivement condamnée vers un établissement pour peines afin qu'elle y exécute sa peine. La procédure mise en place à cet égard fait intervenir différentes personnes et repose sur divers critères. Si l'objectif est ainsi de tenir compte des différents intérêts en présence, la pratique démontre que l'équilibre peut être complexe à mettre en place. Le parc pénitentiaire à la disposition de l'Administration pénitentiaire perturbe grandement son instauration. Ce constat conduit à s'interroger sur les éléments susceptibles d'amélioration et les solutions qui peuvent être envisagées pour que l'intérêt de la personne détenue et celui de l'Administration pénitentiaire soient harmonisés et l'équilibre soit des plus justes.

The assignment is to orient a sentenced person to an institution for the execution of the sentence. The process that has been put in place involves different people and is based on different criteria. If the objective is thus to take into account the different interests involved, the practice shows that the balance can be complex to put in place. The penitentiary park at the disposal of the Penitentiary Administration greatly disrupts its establishment. This finding leads us to wonder about the elements that could be improved and the solutions that can be envisaged to ensure that the interests of the detainee and that of the Penitentiary Administration are harmonized and that the balance is fairer.

Mots-clés : affectation - changement d'affectation - orientation - maintien des liens familiaux - parc pénitentiaire - accès à l'emploi et à la formation - dangerosité - personnalité