

# 1

## L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse

---

### PRÉSENTATION

---

*La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 a constitué un événement sans précédent, tant par son ampleur que par sa durée. Associée au confinement généralisé de la population, la limitation d'activité des services publics aux missions prioritaires a eu un fort impact sur le fonctionnement du ministère de la justice, des juridictions, comme des services de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).*

*Dans la continuité des observations déjà formulées par la Cour sur le plan de continuité d'activité (PCA) des juridictions judiciaires<sup>250</sup>, le présent chapitre analyse les conditions dans lesquelles la DAP et la PJJ ont fait face à cette crise sans précédent et quels ont été ses effets sur le niveau d'activité et le fonctionnement des services jusqu'à l'été 2021.*

*Ces deux administrations étaient peu préparées à la survenue de la crise sanitaire mais elles ont, malgré tout, réussi à s'adapter aux circonstances (I). La protection des personnels et des personnes placées sous main de justice a ainsi été assurée, sans dérapage budgétaire (II). Cependant, certains enseignements doivent aujourd'hui être tirés de la crise (III).*

---

---

<sup>250</sup> Cour des comptes, *Le plan de continuité d'activité des juridictions judiciaires pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2021.

## **I - Des administrations peu préparées mais qui ont réussi à s'adapter aux circonstances**

Même si la DAP et la PJJ étaient peu préparées à une crise aussi profonde et durable que celle de l'épidémie de covid 19, elles ont su s'adapter aux circonstances au prix d'une forte réduction de leur activité.

### **A - La DAP et la PJJ étaient peu préparées à la survenue d'une crise grave et durable**

#### **1 - Une culture de gestion des risques peu développée**

Le ministère de la justice n'a que très récemment mis en place un dispositif de gestion des risques et des crises. La sphère judiciaire – envisagée au sens large – occupe une place à part au sein de la politique de défense et de sécurité définie par le code de la défense. Les principales missions assurées par le « *secteur d'activité d'importance vitale des activités judiciaires* » (SAIVAJ) institué par le Premier ministre sont présentées dans un document de politique ministérielle de défense et de sécurité (PMDS). Celui-ci précise que « *le ministre de la justice assure en toutes circonstances la continuité de l'activité pénale ainsi que l'exécution des peines. Il concourt par la mise en œuvre de l'action publique et l'entraide judiciaire internationale, à la lutte pour les intérêts fondamentaux de la Nation* ».

L'émergence de la fonction de préparation à la survenue de crises majeures, assumée par le secrétaire général, haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), doit aussi être replacée dans le contexte de renforcement continu du secrétariat général depuis sa réforme en 2017. Celle-ci visait à renforcer les fonctions d'expertise et de pilotage des réformes législatives du secrétariat général et à faciliter la coordination entre les différents services du ministère. Pour autant, le partage des rôles entre le secrétariat général et les grandes directions « métier » demeure insuffisamment clair, notamment en matière de gestion des risques.

En outre, le ministère de la justice n'avait pas pleinement anticipé la possibilité d'une crise sanitaire d'une telle ampleur et aussi longue. La stratégie ministérielle en matière de prévention des risques demeure silencieuse sur les risques sanitaires et les moyens de protéger les personnels et les publics. Un exercice « variolo » a certes été mené en novembre 2019 sous l'égide du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), mais il n'a pas véritablement associé les services territoriaux de la DAP et la PJJ.

Au sein de la DAP, si le risque pandémique n'avait pas été envisagé, le risque sécuritaire faisait l'objet de protocoles précis et d'une planification développée. Par ailleurs, les principaux établissements pénitentiaires des départements et territoires ultra-marins sont dotés de plans cycloniques dont la forme et le contenu sont proches d'un plan de continuité d'activité (PCA). Enfin, la DAP a connu une crise sociale en 2018 qui lui a donné l'expérience d'un fonctionnement contraint dans la durée. À compter de mars 2020, elle a doté de PCA une très grande partie de ses établissements pénitentiaires, de même que ses services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

En ce qui concerne la PJJ, la situation était plus contrastée avant mars 2020 dans la mesure où, à l'exception des directions interrégionales qui disposaient d'un PCA, les établissements d'hébergement et les services de milieux ouverts relevant de sa compétence en étaient dépourvus.

## **2 - Une organisation insuffisante de la gestion de crise**

La gestion de la crise sanitaire se structure autour d'une architecture double constituée, d'une part, du centre interministériel de crise (CIC), responsable du pilotage interministériel de la crise et, d'autre part, de la cellule situation anticipation (CSA) du ministère de la justice, qui a été « armée » le 6 mars 2020. Cette instance est placée sous la responsabilité de la secrétaire générale, HFDS, et au quotidien animée par le HFDS adjoint.

La cellule de crise ministérielle a principalement été une instance de liaison facilitant l'appropriation par les services du ministère de la justice de la doctrine sanitaire mise en œuvre par le Gouvernement. Toutefois, son fonctionnement a été marqué par plusieurs lacunes, dont certaines étaient toujours d'actualité après une année de gestion de crise.

Ainsi, la participation des directions « métier » au fonctionnement de la cellule n'a pas été pleinement assurée, soit par manque de ressources disponibles au début de la crise, soit par la volonté de conserver une maîtrise de la stratégie mise en place pour assurer la continuité de service. Confrontées à des contraintes opérationnelles fortes, la DAP et la DPJJ ont ainsi privilégié une animation « en silo » de leur gestion de crise en vue d'assurer le fonctionnement de leurs services. La gestion de crise organisée par la CSA du ministère de la justice s'est dès lors attachée à structurer une doctrine de protection des personnels et des publics et à organiser la distribution des équipements de protection.

Les cours d'appel de zones de défense auraient dû constituer la courroie de transmission de la cellule de crise ministérielle. Pourtant, alors que cet échelon territorial aurait dû permettre une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs judiciaires, le bilan du fonctionnement de ce réseau pendant une année de crise est peu satisfaisant. En effet, le positionnement des chargés de mission dédiés, au sein des cours d'appel de zones de défense, les a disposés à traiter en priorité des problématiques relevant du fonctionnement des juridictions judiciaires. Leurs interactions avec les directions interrégionales de la DAP et de la DPJJ se sont essentiellement limitées au recueil des données relatives à la situation sanitaire en matière de ressources humaines et aux besoins en équipements de protection de ces services.

Au quotidien, les modalités de gestion de crise ont enfin fait apparaître des coûts de coordination élevés pour les services déconcentrés de la DAP et de la DPJJ. Ils rendaient compte de leur action auprès de leur direction en administration centrale et auprès de la cellule de crise ministérielle animée par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité adjoint (HFDSA) et, *in fine*, à la direction générale de la fonction publique, les remontées d'informations demandées n'étant ni homogènes ni partagées.

## **B - Une activité adaptée dans le milieu fermé et fortement réduite en milieu ouvert**

### **1 - Le milieu carcéral et les hébergements de la PJJ ont fait l'objet d'une attention prioritaire**

Le milieu fermé de la DAP et de la DPJJ a fait l'objet de mesures exceptionnelles visant à préserver son fonctionnement dans un contexte de crise aiguë. Dans les deux cas, la diminution des publics a permis d'améliorer l'acceptabilité des mesures de confinement.

Sur la base de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 instaurant l'état d'urgence sanitaire, l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale a ouvert la voie à des mesures de réduction de la population carcérale par des libérations anticipées, sous certaines conditions strictes, de détenus dont la fin de peine était proche. En plus de mesures de simplification permettant d'augmenter le nombre de sorties, deux mesures exceptionnelles ont été créées : la

réduction de peine et l'assignation à domicile<sup>251</sup>. Sur la base de l'article 28 de cette ordonnance, le procureur de la République peut décider que les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement et dont le reliquat de peine restant à exécuter est inférieur ou égal à deux mois, exécuteront la fin de leur peine en étant assignés à domicile.

Par ailleurs, le ministère de la justice a encouragé les parquets des juridictions à utiliser les dispositions issues de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de réforme pour la justice (dite du « bloc peines ») qui permettent de mettre en œuvre des mesures alternatives à l'incarcération.

#### **La réforme dite du « bloc peines »**

Dans son volet pénal, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de réforme pour la justice se fixe comme objectifs de redonner sens et efficacité à la peine, de renforcer la place du débat sur son prononcé et de mettre fin aux emprisonnements de courte durée.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs dispositions de la loi visent à faciliter le recours à des sanctions par des voies alternatives à la comparution devant le tribunal correctionnel et à limiter les peines d'enfermement. Le champ des infractions pénales susceptibles de donner lieu au prononcé d'une amende forfaitaire ou d'une mesure de composition pénale a été élargi, ainsi que les possibilités de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

D'autres peines ont été développées, comme la détention à domicile sous surveillance électronique (pour une durée comprise entre quinze jours et six mois). La loi a également créé le sursis probatoire, fusion du sursis avec mise à l'épreuve, du sursis-TIG<sup>252</sup> et de la contrainte pénale.

En parallèle, la réforme favorise le recours à la peine de travail d'intérêt général, en élargissant les conditions de son prononcé, et uniformise la peine de stage pour encourager son prononcé.

<sup>251</sup> L'article 27 de l'ordonnance prévoit ainsi la possibilité pour le juge de l'application des peines d'octroyer aux personnes condamnées et écrouées, en fonction de leur comportement au cours de la crise sanitaire, des réductions de peine liées aux circonstances exceptionnelles afin de leur proposer une sortie selon les modalités de l'assignation à domicile.

<sup>252</sup> Travail d'intérêt général.

Au-delà de la création ou du développement des peines alternatives à l’incarcération, la loi du 23 mars 2019 supprime la possibilité pour le juge de condamner à une peine ferme inférieure ou égale à un mois.

Enfin, la loi pose le principe que lorsque le tribunal correctionnel décide, au regard de la gravité des faits et de la personnalité de l’auteur, de prononcer une peine d’emprisonnement ferme comprise entre un et six mois, cette peine s’exécute, par principe, en dehors de la prison, sous la forme d’une détention à domicile sous surveillance électronique, d’un placement dans un centre de semi-liberté ou d’un placement extérieur auprès d’une structure d’accueil.

L’ensemble de ces mesures, ainsi que la baisse de l’activité des tribunaux et celle de la délinquance en général, ont réduit la population carcérale de manière significative. Durant le premier confinement, la population en détention a diminué de 12 016 personnes, passant de 70 739 en janvier 2020 à 58 723 en juillet 2020 (soit une baisse de près de 17 %). Au début de l’année 2021, elle restait encore inférieure de 8 066 personnes à ce qu’elle était avant l’épidémie. Cette baisse n’a concerné que la population détenue condamnée à des peines légères ou présentant les meilleures chances de réinsertion, à l’exception des personnes condamnées pour des crimes ou des faits de terrorisme et de violence.

En conséquence, le taux d’occupation des établissements pénitentiaires est passé de 116 % avant la crise sanitaire à 97 % au 1<sup>er</sup> juillet 2020. La baisse a surtout été importante dans les maisons d’arrêt, qui abritaient des populations susceptibles de bénéficier des mesures exceptionnelles. Les établissements pour peines ont été peu concernés. Depuis le premier semestre 2021, un renversement de tendance est patent : le taux d’occupation augmente régulièrement ; il atteignait 108 % au 1<sup>er</sup> mai 2021.

Sans déroger aux missions sensibles en matière de sécurité, comme le suivi des détenus radicalisés, ces mesures ont permis, dans la plupart des établissements pénitentiaires, d’assurer une prise en charge minimale des détenus dans un contexte de réduction des contacts avec l’extérieur et de diminution des activités proposées selon une logique de mise en place d’un véritable « cordon sanitaire ».

À l’image des mesures prises au plan national, les interactions entre les établissements et le monde extérieur ont été limitées drastiquement. L’impact le plus sensible a été la suspension des parloirs et visites des proches. Ces décisions ont donné lieu à des mesures compensatoires (forfaits téléphoniques, organisation de visioconférences par exemple). Conjuguées à un effort important de communication à l’égard des personnes détenues, elles ont contribué à ce que le confinement carcéral ne débouche pas sur des troubles majeurs ou sur une augmentation significative des incidents. En matière de violences envers les personnels pénitentiaires ou entre détenus, les indicateurs marquent même une légère diminution par rapport aux deux années précédentes.

Des priorités ont également été établies pour l'accueil des mineurs dans les établissements d'hébergement du secteur public et du secteur associatif habilité (SAH) de la PJJ. Dans les centres éducatifs fermés et les centres éducatifs renforcés, seules les activités collectives à l'extérieur de l'établissement ont été réduites ou suspendues.

Par ailleurs, les juges des enfants ont pris des décisions d'élargissement des droits de visite et d'hébergement (DVH) des mineurs placés, leur permettant de revenir dans leurs familles pour des durées plus longues. De manière générale, les services de la PJJ n'ont pas organisé le retour systématique des mineurs dans leur milieu familial. Les décisions judiciaires de mainlevée ont été peu nombreuses et seuls 545 mineurs sont retournés à domicile (principalement dans le cadre de DVH) au cours du premier confinement (sur 6 680 mineurs faisant l'objet d'une décision de placement).

## **2 - Les activités de suivi et d'insertion ont été sensiblement réduites**

La crise sanitaire a posé un défi aux agents des SPIP qui ont dû assurer la continuité du service sans pouvoir aisément travailler à distance, par manque de matériel ou faute de réussir à adapter rapidement leurs pratiques professionnelles.

### **Les SPIP**

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont des services déconcentrés du ministère de la justice qui assurent le suivi et le contrôle des personnes placées sous main de justice en milieu fermé ou en milieu ouvert.

Les conseillers d'insertion et de probation (CPIP) interviennent auprès des personnes condamnées afin de prévenir la récidive et de favoriser leur réinsertion socio-professionnelle, en lien avec des partenaires institutionnels et associatifs.

La priorité a été donnée au suivi des personnes considérées comme les plus dangereuses ou les plus vulnérables. Concernant les mesures de semi-liberté et de placement extérieur, les autorités judiciaires ont examiné la possibilité de libération conditionnelle ou de suspension de peine. Des dispositions ont également été prises pour différer la pose des dispositifs de surveillance électronique dans la première partie de la crise sanitaire. Les modalités de surveillance des détentions à domicile ont également été affectées par la réduction des contacts physiques : le recueil des informations par voie téléphonique ou par courriels a été massivement développé.

Au sein de la PJJ, les activités de milieu ouvert ont, elles aussi, fortement diminué tout au long de la période. Ces activités concernent le suivi éducatif et les activités d'insertion mises en œuvre par les éducateurs ainsi que le travail d'investigation et d'aide à la décision des magistrats, conduit dans le cadre des recueils de renseignements socio éducatifs et les mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE). La mise en œuvre des mesures de réparation ordonnées par les juges des enfants était également concernée.

Le délai moyen de prise en charge des mesures nouvelles, qui s'était allongé entre 2018 et 2019 en milieu ouvert, du fait de la combinaison d'une légère hausse du volume de mesures en cours et de l'allongement de leur durée (de 9,9 mois à 10 mois), s'est encore accru en 2020 (12 mois). Cette tendance s'est combinée avec une baisse du nombre de mesures en cours (- 9 % par rapport à 2019). Les mesures d'investigation, comme les autres mesures de milieu ouvert, nécessitent des prises de contact avec les mineurs et leurs familles et constituent des activités qui peuvent difficilement être conduites à distance. Les PCA initialement élaborés par la PJJ imposaient une suspension de la quasi-totalité de ces activités. Comme il n'était pas envisageable d'interrompre les contacts avec ce public pendant plusieurs mois, des modalités nouvelles de suivi à distance des mineurs ont dû être élaborées rapidement.

### **3 - Des modalités très proches de gestion de la crise sanitaire par les administrations pénitentiaires européennes**

Durant la pandémie de covid 19, les États européens ont mis en place des mesures exceptionnelles, qui convergent pour une large part. Sauf en Italie, où les confinements locaux mis en place au début du mois de mars 2020 dans le nord du pays ont été à l'origine de plusieurs mutineries, il n'a pas été constaté d'incidents majeurs dans les établissements européens durant cette période.

L'effort de régulation, voire de diminution, de la population carcérale a été général. Des mesures de libérations anticipées ont ainsi été adoptées massivement par 22 gouvernements lors du premier confinement pour prévenir la contamination des détenus. 143 000 personnes ont ainsi retrouvé la liberté. À Chypre, en France et au Portugal, cela a représenté entre 17 et 23 % de la population carcérale totale. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 15 avril 2020, le nombre de personnes incarcérées a diminué de 7,6 % en France, 9,6 % en Ecosse, 9,4 % en Italie, 8,9 % aux Pays-Bas, 8 % au Portugal, 1,8 % en Angleterre et au Pays de Galles<sup>253</sup>.

---

<sup>253</sup> Source : Conseil de l'Europe, statistiques pénales annuelles.

La surveillance électronique et, de manière générale, les alternatives à l'emprisonnement ont été également utilisées par les États membres. Lors des premières semaines de crise sanitaire en France, l'administration pénitentiaire préconisait de différer les poses de bracelet (afin de diminuer les contacts physiques entre les personnels et les détenus). Cette consigne a été progressivement assouplie, notamment en ce qui concerne la possibilité de déplacement à domicile. D'autres États ont eu une politique moins restrictive en la matière et se sont fortement appuyés sur les techniques de surveillance à distance dès le début de la crise. En Pologne, afin de désengorger les prisons, de nombreuses peines d'emprisonnement ont été converties en peines de détention à domicile sous surveillance électronique. En Italie, pour tous les reliquats de peines jusqu'à 18 mois, la condamnation pouvait être exécutée à domicile et, si la détention prévue était supérieure à six mois, la mesure du bracelet électronique était appliquée. La même tendance a été observée en Espagne.

Les mesures sanitaires mises en place en Europe ont été très similaires. Outre la création d'un secteur de confinement, dès le début de la crise, la plupart des établissements européens ont organisé des quartiers de quatorzaine spécifiques pour les personnes nouvellement écrouées. Des politiques de tests systématiques ont été également développées, à des degrés divers selon les pays et en fonction des moyens logistiques et sanitaires disponibles. Ces mesures ont permis de diminuer la durée d'isolement des détenus nouveaux entrants dans les établissements ou de lever plus rapidement les suspicions sur les cas de contaminations internes.

Le maintien des liens familiaux et avec l'extérieur et d'activités de socialisation a constitué une priorité fluctuante selon les États. Les politiques menées en matière d'élargissement de l'accès à la téléphonie et à la visiophonie sont souvent allées plus loin que celles déployées par la France. Des expérimentations de distribution de tablettes en cellule ont ainsi été menées en Suède, afin de permettre aux personnes détenues de communiquer avec leurs enfants. D'autres États ont par ailleurs organisé la distribution de *smartphones* au sein des établissements.

Comme en France, l'administration pénitentiaire polonaise a versé aux détenus indigents des aides monétaires. Le développement de la visioconférence a été fortement encouragé, mais essentiellement dans le cadre de la procédure judiciaire.

Enfin, plusieurs États se sont distingués par l'attention portée au moral des détenus. Le Royaume-Uni disposait d'un « plan de management des prisons en situation exceptionnelle » faisant une part importante à la prévention des effets du confinement dans la population carcérale et portant le maintien des relations avec les familles au premier rang des priorités.

Cette démarche était également portée par une communication importante auprès des détenus et de leurs familles. Enfin, dans plusieurs pays, la reprise des activités collectives a été organisée plus rapidement qu'en France (notamment au Royaume-Uni ainsi qu'au Danemark).

L'Espagne a eu une approche régionalisée de la gestion de la crise au sein de ses établissements pénitentiaires, qui en a limité les effets délétères sur le moral des détenus : dans les zones où le virus circulait moins, les possibilités de visites ou d'activités étaient plus largement offertes aux personnes incarcérées.

## **II - La protection des agents et des publics a été assurée, sans dérapage budgétaire**

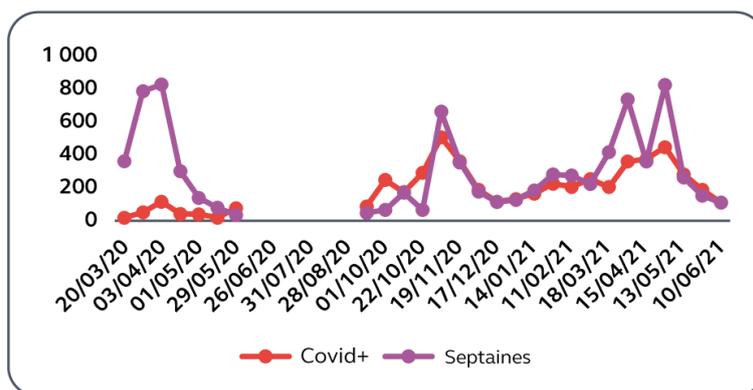
L'analyse des données disponibles au 31 juin 2021 montre que les mesures de gestion de crise prises par la DAP et la PJJ ont permis d'éviter la propagation de l'épidémie, sans dérapage budgétaire.

### **A - La protection sanitaire des agents et des détenus a été assurée**

Les mesures de protection sanitaire dans les prisons, visant les détenus et les agents pénitentiaires, ont été prises à partir de la fin du mois de février (note de la secrétaire générale du 26 février 2020) et ont été actualisées régulièrement par la DAP et le SG. Au début de la crise, les chefs d'établissement et les directeurs interrégionaux ont pris des initiatives locales de gestion de l'épidémie avant les consignes nationales.

#### **1 - Les consignes sanitaires ont été efficaces pour assurer la protection des agents**

Les consignes sanitaires nationales, concernant les mesures barrières, les doctrines de désinfection-aération, de traitement des agents symptomatiques, etc., ont été transposées par l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse. Elles ont permis de protéger leurs agents.

**Graphique n° 1 : évolution des cas de covid 19 chez les personnels de l'administration pénitentiaire**

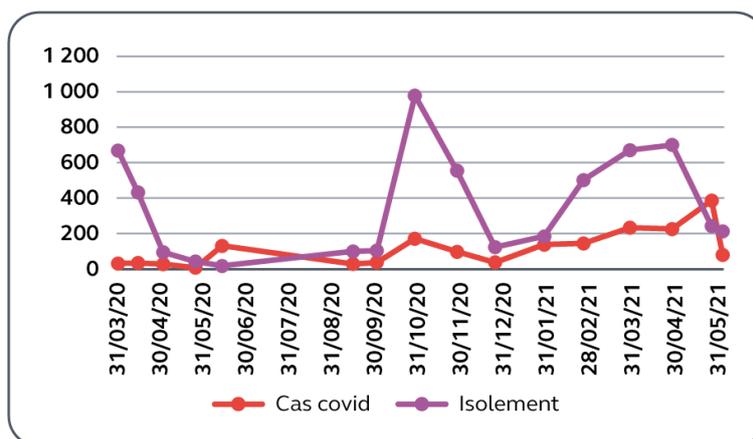
Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de la Justice

Comme le montre le graphique n° 1, le nombre de cas d'infection à la covid est resté modeste parmi les personnels de la DAP, autour de 200 cas environ (500 cas au plus fort de la deuxième vague sur 38 000 agents). Des mesures de septaine ont été prises par l'administration lors des trois vagues de contamination pour protéger les agents.

Les chiffres de contamination des professionnels de la PJJ font apparaître une augmentation régulière du nombre de cas avérés depuis septembre 2020 et plus brutale en mars-avril 2021 (40 cas ont ainsi été recensés sur la seule journée du 8 avril). 1 010 cas ont été recensés sur l'ensemble de la période.

## 2 - L'épidémie a été contenue parmi les personnes placées sous main de justice

Le suivi des contaminations par la covid 19 des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) n'est pas entièrement fiable, surtout au début de la crise sanitaire où les tests n'étaient pas toujours disponibles et non systématiques. De même, les personnes placées en milieu ouvert n'ont pas toujours été détectées en cas d'infection, sans compter celles qui étaient asymptomatiques. Un suivi centralisé a toutefois été réalisé par le ministère.

**Graphique n° 2 : évolution des cas de covid 19 parmi les PPSMJ**

Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par le HFDSA. Entre mars et juin : les cas marqués en isolement sont des cas symptomatiques non testés

Le nombre des cas de covid enregistrés dans la population des PPSMJ est resté contenu à moins de 200 personnes simultanément, sauf durant les mois d'avril et de mai 2021, où un pic de 400 personnes infectées a été atteint, avant de redescendre brutalement fin mai.

En dépit des inquiétudes exprimées et du contexte initial de surpopulation carcérale et de grande promiscuité, le bilan s'établissait à l'été 2021 à trois décès de détenus (survenus en mars 2020, décembre 2020 et mai 2021) et trois décès d'agents. La diminution du nombre des détenus en milieu fermé a rendu possible l'encellulement individuel, ce qui a facilité les mesures de confinement et de gestion des *clusters*. De même, la restriction des activités et des visites aux parloirs a limité les interactions entre détenus et entre détenus et personnes extérieures. Ce constat est partagé par la contrôleure des lieux de privation de liberté qui, dans son rapport sur la gestion de la crise sanitaire, a observé que « la prévention [avait] été efficace et que le nombre des contagions [avait] été faible : le risque majeur de développement d'une épidémie dans la promiscuité des milieux clos et au sein d'une population que son état de santé rend souvent particulièrement vulnérable a été évité »<sup>254</sup>.

<sup>254</sup> CGLPL - *Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté à l'épreuve de la crise sanitaire*, Journal officiel du 19 juin 2020.

Les publics pris en charge par la PJJ ont également été peu affectés par l'épidémie, pour plusieurs raisons. D'une part, les mineurs sont peu touchés par les formes symptomatiques ou graves de la maladie et, d'autre part, les publics placés dans des établissements d'hébergement ont fait l'objet de mesures de confinement, à l'instar du reste de la population. Au total, 293 jeunes ont été contaminés sur la période du 2 mars 2020 au 15 juin 2021<sup>255</sup>, surtout en Île-de-France, en Outre-mer, dans le Nord et le Grand Est. Ces chiffres doivent toutefois être considérés avec prudence dans la mesure où les campagnes de tests systématiques en cas de suspicion de *cluster* dans un établissement, mises en place localement en collaboration avec les agences régionales de santé et les caisses primaires d'assurance maladie, n'ont commencé à être développées qu'au cours de l'été 2020. Il est probable que le nombre de cas asymptomatiques a été plus important au cours de la période.

## **B - La gestion de la crise sanitaire n'a pas entraîné de dérapage budgétaire**

La période de crise sanitaire a modifié de manière significative les prévisions budgétaires de la DAP et de la PJJ pour l'exercice 2020. Des dépenses imprévues ont dû être décidées pour faire face aux besoins, et des économies ont été réalisées du fait du ralentissement de l'activité du service. Globalement, toutefois, sur la base des données disponibles au 31 juin 2021, la crise sanitaire n'a pas entraîné de dérapage budgétaire, les dépenses supplémentaires ayant été compensées par des économies.

### **1 - Des dépenses supplémentaires à hauteur de 68,3 M€ en 2020**

Les dépenses imprévues sont liées, pour l'essentiel, aux mesures de protection sanitaire des agents et du public (achat de gel hydro-alcoolique, de masques, de produits de nettoyage, etc.), aux mesures de compensation des restrictions d'activité en milieu fermé et à l'acquisition des équipements nécessaires pour développer le télétravail. Les dépenses exceptionnelles générées par les protocoles sanitaires ont atteint 7,6 M€ pour l'année 2020 au sein de la DAP et 4,7 M€ pour la DPJJ.

---

<sup>255</sup> Sur une population d'environ 9 000 mineurs faisant l'objet de mesures de placement judiciaire en 2020 et accueillis dans les structures de la PJJ.

Par ailleurs, afin de permettre aux personnes détenues de supporter les conséquences de la crise sanitaire, notamment la perte de tous liens sociaux, la DAP a pris des mesures d'aides en leur faveur (crédit téléphonique, gratuité de la télévision, aide sociale...). L'ensemble de ces mesures a coûté 12,65 M€ en 2020.

Lorsque le confinement a été mis en place, la DAP comme la DPJJ se sont trouvées dans l'obligation, afin de poursuivre leurs missions prioritaires, de déployer le télétravail, en achetant des ordinateurs portables, des *smartphones* et divers équipements numériques. L'ensemble de ces dépenses a atteint 16,6 M€ en 2020 et 2021 pour les deux administrations.

Enfin, la prime covid octroyée aux agents de la DAP, de la PJJ et du secteur associatif habilité a représenté un total de 26,7 M€.

## **2 - Des économies estimées à 45,3 M€ en 2020**

Ces dépenses supplémentaires, d'un montant total de 68,3 M€ en 2020 pour les deux administrations, ont été en partie compensées par des économies, estimées à 45,3 M€ (30,3 M€ pour la DAP et 15 M€ pour la PJJ). Pour la DAP, ces moindres dépenses ont notamment résulté d'économies sur les transports de détenus (- 14,7 M€), les activités de réinsertion (- 4,9 M€) et les mesures de placements extérieurs et de semi-liberté (- 0,6 M€). La forte déflation de la population carcérale a également permis de faire diminuer certaines dépenses (restauration et consommation d'eau notamment).

Les 15 M€ d'économies constatées au sein de la DPJJ en 2020 s'expliquent surtout par la baisse d'activité durant le confinement, pour 9 M€, dont 3 M€ liés à la diminution des frais de déplacement et 2 M€ sur les dépenses d'intervention<sup>256</sup>. Plusieurs opérations immobilières (création de centres éducatifs fermés du secteur public) et la remise à niveau du parc immobilier ont dû être décalés dans le temps, générant une économie de 2,2 M€ sur l'exercice 2020.

---

<sup>256</sup> Notamment au titre de la tarification conjointe des hébergements pour mineurs délinquants en structure non spécialisée du service associatif habilité.

### **III - Les enseignements à tirer de la crise**

Même si l'impact de l'épidémie a été contenu et que la DAP et la PJJ se sont adaptées aux circonstances exceptionnelles, la crise a mis en lumière les faiblesses structurelles de l'organisation du ministère de la justice, notamment l'insuffisante coordination entre ses acteurs et avec leurs partenaires. Elle a aussi mis en évidence de regrettables défaillances dans la politique de prévention sanitaire (ou médecine préventive) à l'égard d'agents publics affectés dans un cadre professionnel spécifique.

#### **A - Mieux coordonner les acteurs judiciaires**

##### **1 - Une gestion de crise locale à redéfinir**

Les relations entre les acteurs judiciaires ont manqué de fluidité. Ainsi, la doctrine du « cordon sanitaire » tôt adoptée par la DAP pour préserver ses établissements de la contamination a gêné la réalisation de missions prioritaires pour la PJJ. L'intervention des éducateurs de la PJJ dans les établissements pénitentiaires s'est en effet souvent heurtée, pendant le premier confinement, aux restrictions mises en place par les responsables de la DAP à l'entrée de personnels extérieurs. Le maintien des activités au sein des quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires et au sein des établissements pour mineurs (EPM) figurait pourtant au rang des missions prioritaires de la PJJ.

De la même manière, l'impact du télétravail sur les services du secrétaire général chargés, notamment, de la paye, a contraint la DAP à mettre en place des procédures exceptionnelles en vue d'assurer directement le versement de certains éléments de rémunération de ses agents.

Ces exemples montrent qu'aucune procédure prévoyant la mise en place d'une cellule de crise, au niveau départemental ou interrégional, n'avait été imaginée en amont de la crise. Le dispositif reposait tout entier sur le rôle des chargés de mission des cours d'appel de zones de défense, dont la capacité d'animation était faible et dont la géographie d'intervention était inadaptée aux réseaux de la DAP et de la PJJ.

##### **2 - Des instances de coordination « métier » à développer**

Plus généralement, la crise a révélé l'absence de politiques judiciaires intégrées et de réflexion sur la « production de justice ». L'activation des PCA des juridictions judiciaires a ainsi été mise en œuvre sans concertation avec les autres directions « métier » qui exécutent

pourtant leurs décisions. De la même manière, dans certaines inter-régions et ressorts de cours d'appel, la reprise de l'activité juridictionnelle à la rentrée 2020 a été menée sans considération pour les capacités des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ) de l'administration pénitentiaire. En l'absence de concertation entre les acteurs judiciaires, des procès d'assises fortement consommateurs de ressources ont été programmés simultanément dans les mêmes ressorts de cours d'appel, alors même que les capacités d'extractions des services pénitentiaires étaient amoindries par les contraintes sanitaires.

Ces constats mettent en évidence la nécessité d'une plus grande concertation entre les acteurs, qui pourrait s'inspirer du modèle de collaboration promu par la DPJJ. Au sortir du premier confinement, elle a institutionnalisé la mise en place d'instances de concertation quadripartites associant les départements (services de l'aide à l'enfance), les parquets des mineurs, les tribunaux pour enfants et ses services territoriaux, palliant l'absence de chef de file identifié en matière de protection de l'enfance.

Enfin, durant la gestion de la crise, les magistrats ont utilisé des dispositifs juridiques permettant de réguler la démographie carcérale. Associés à la baisse de la délinquance et de l'activité des juridictions, ceci a permis de prévenir une « flambée » épidémique. La remontée progressive du taux d'occupation des établissements pénitentiaires fin 2020 et surtout au premier semestre 2021, en particulier au sein des maisons d'arrêt, devrait inciter le ministère de la justice à poursuivre ses efforts pour identifier la contribution respective des différents facteurs à ces évolutions. En particulier, l'impact des mesures dites du « bloc des peines » doit continuer d'être évalué en vue d'en tirer les enseignements. La démarche consistant à organiser des réunions associant, sous l'égide du secrétariat général, l'ensemble des directions « métiers » du ministère, les chefs de Cour et les services déconcentrés de la DAP est une première étape du travail partenarial qui doit être conduit entre tous les acteurs du ministère.

## **B - Prévenir l'isolement de la DAP et de la PJJ en cas de crise**

Pendant plus d'un an, les services et établissements de la DAP et de la PJJ ont été contraints de compter sur leurs propres moyens pour poursuivre leur activité. Cette situation résultait d'un choix délibéré, consistant à limiter les interactions entre le milieu fermé et l'extérieur.

Cependant, dans un grand nombre de cas, ce sont les acteurs qui concourent habituellement à l'exercice des missions de ces administrations qui se sont retirés des dispositifs d'insertion et éducatifs.

Les contacts établis par la PJJ avec l'Éducation nationale ont ainsi été interrompus à compter de mars 2020 et progressivement renoués à la rentrée de septembre. Les établissements d'enseignement étaient majoritairement injoignables au cours du premier confinement et les rectorats n'ont développé aucune démarche spécifique visant à assurer une continuité de service au sein des services de la PJJ. Les personnes suivies par la PJJ comme celles prises en charge par l'administration pénitentiaire ont été traitées comme le reste de la population. Ce n'est qu'après le premier confinement que des démarches ont été mises en œuvre à travers des protocoles en cours de signature<sup>257</sup>.

Les structures de formation et d'insertion professionnelle ont elles aussi été affectées par la crise sanitaire. Les liens avec les collectivités territoriales intervenant dans ces domaines ont été rompus durant une longue période. Les stages en insertion ont également été suspendus, compliquant l'élaboration du projet de sortie des dispositifs des jeunes.

La situation était identique dans l'administration pénitentiaire, s'agissant des collaborations mises en place par les SPIP avec les structures d'insertion ou celles accueillant des personnes condamnées à des travaux d'intérêt général.

À l'avenir, les services déconcentrés de la DAP et de la DPJJ gagneraient à sécuriser les ressources et les interventions extérieures, au sein du milieu fermé comme du milieu ouvert, par le biais de protocoles conclus avec les partenaires institutionnels, afin de permettre un pilotage de ces activités sur une longue période de crise.

## **C - Renforcer la politique de prévention sanitaire à l'égard des agents**

Même si l'épidémie de covid 19 a été contenue au sein des établissements pénitentiaires et des services de la PJJ, la crise a révélé combien les spécificités des métiers des agents concernés restent mal prises en considération en termes de politique de prévention sanitaire.

---

<sup>257</sup> Une circulaire portant sur les dispositifs relais a été élaborée par la DPJJ et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'éducation nationale. Elle a été publiée le 19 février 2021.

Tout d'abord, le réseau de médecine de prévention a été particulièrement peu présent aux côtés des responsables déconcentrés lors du premier confinement au printemps 2020. À la DAP, les directeurs d'établissement ont surtout sollicité les unités sanitaires internes, rattachées à un centre hospitalier. Chargées de prendre en charge les détenus, elles sont, de fait, venues en appui des établissements pour définir les protocoles et mesures à l'égard des agents alors que cela ne relève pas, théoriquement, de leurs missions. De même, dans le réseau de la PJJ, les responsables ont pu s'appuyer sur les conseillers sanitaires afin de mettre en place une stratégie de prévention des risques de contamination destinée aux personnels.

Les difficultés de coordination avec la médecine de prévention rencontrées à l'occasion de la crise révèlent plus profondément une prise en compte insuffisante des problématiques « métier » de la DAP et de la PJJ. Le ministère de la justice doit œuvrer au renforcement de ses services de médecine préventive, en lien avec le ministère de la santé, tout en favorisant leur meilleure articulation avec les services de la DAP et de la DPJJ.

Ensuite, la protection des personnels de ces deux administrations a donné lieu à la définition de doctrines sanitaires locales fluctuantes, qui ont parfois généré des tensions entre les différents acteurs. Ainsi, les définitions retenues par plusieurs agences régionales de santé (ARS) pour les foyers de contamination (*clusters*) ou les « cas contacts » au sein du milieu fermé auraient abouti à des décisions d'éviction de personnels, si elles avaient été strictement suivies, et auraient désorganisé le fonctionnement des établissements<sup>258</sup>. Les services déconcentrés de la PJJ et de la DAP ont malgré tout réussi à nouer des contacts étroits avec les délégations territoriales des ARS pour la mise en place de campagnes de tests de dépistage, à partir du second semestre 2020.

Enfin, les agents de la DAP et de la PJJ n'ont bénéficié, au début de la crise, d'aucune priorité pour l'accueil de leurs enfants en crèche ou dans les écoles, ce qui a singulièrement compliqué l'organisation du service et a contribué à l'augmentation des autorisations spéciales d'absence (ASA). La stratégie vaccinale mise en place par le Gouvernement le 27 décembre 2020 n'a pas non plus retenu le milieu carcéral comme une cible prioritaire.

---

<sup>258</sup> Les services se sont appuyés sur l'avis moins restrictif du Haut conseil de santé publique relatif à la conduite à tenir pour les professionnels intervenant en établissements de santé et en établissements sociaux et médico-sociaux selon leur statut vis à vis du SARS-CoV-2, 28 mai 2020.

Des initiatives ont certes été prises par le SG pour conventionner avec des centres de vaccination de droit commun et des points de vaccination ont été ouverts aux abords de quatre établissements pénitentiaires<sup>259</sup>. Cependant, les détenus, comme les personnels, n'ont été rendus éligibles à la vaccination qu'au même rythme que le reste de la population, par classe d'âge et comorbidité. On peut comprendre que le public mineur accueilli dans les structures d'hébergement de la PJJ, moins exposé aux formes graves de la maladie, n'ait pas été considéré comme devant être protégé prioritairement. Néanmoins, les caractéristiques du milieu fermé, associant privation de liberté et difficulté à maintenir des gestes barrières, auraient dû conduire à prioriser ces publics, notamment au début du printemps 2021, au moment de l'élargissement de la cible vaccinale.

À la date du 27 octobre 2021, le taux de vaccination des personnes détenues (46,14 %) était inférieur de trente points à celui de l'ensemble de la population (76,29 %). L'administration pénitentiaire n'a pas été en mesure de fournir des chiffres de vaccination des personnels. Comme dans la population générale, la stratégie vaccinale repose sur le volontariat. Il est regrettable qu'une stratégie visant à augmenter la couverture vaccinale de l'ensemble du milieu fermé, s'adressant aux personnels comme aux publics pris en charge, n'ait pas été mise en place. Élaborée avec les autorités régionales de santé, celle-ci devrait s'appuyer sur les unités sanitaires des établissements pénitentiaires pour mener la campagne vaccinale. La mise au point d'une telle stratégie s'impose de façon urgente, d'autant que la reprise des activités collectives au sein des établissements, ainsi que celle des visites, dépendent de l'augmentation de la couverture vaccinale.

---

<sup>259</sup> Centre pénitentiaire de Réau, maison d'arrêt de Villepinte, centres pénitentiaires de Fresnes et d'Osny.

---

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*La DAP et la DPJJ ont réussi à faire face à la crise sanitaire malgré une préparation insuffisante et des modalités de coordination au sein du ministère qui sont à améliorer. Les priorités ont été définies et respectées, la continuité du service a été globalement assurée, la sécurité et la santé des agents et des publics pris en charge ont été sauvegardées, malgré les craintes initiales. Ces résultats ont été atteints sans dérapage budgétaire, sans conflit social et sans tensions majeures avec les détenus.*

*Pour autant, la crise a révélé des difficultés de coordination entre les différents services du ministère de la justice et la faiblesse de certains partenariats dans la prise en charge des publics. Elle a également révélé les carences de la médecine de prévention et l'articulation parfois difficile avec les autorités sanitaires locales. La crise peut enfin s'avérer riche d'enseignements sur l'application de la réforme du « bloc peines » de 2019. Une analyse plus approfondie permettra d'en tirer toutes les conclusions quant à sa contribution à la baisse de la population carcérale.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 1. mettre en place des cellules de crise locales associant les responsables des services déconcentrés du ministère de la justice et les chefs de juridiction (SG) ;*
  - 2. définir une stratégie vaccinale contre la covid 19 volontariste visant à étendre le plus possible la vaccination à l'égard des agents de la pénitentiaire et des détenus (DAP, DPJJ) ;*
  - 3. améliorer l'articulation du réseau de médecine de prévention avec les directions « métier » du ministère par l'élaboration d'un protocole précisant les missions de chaque acteur, notamment en matière de gestion de crise (SG) ;*
  - 4. développer une approche partenariale de préparation aux crises, au niveau local, garantissant la participation des acteurs de l'enseignement et de la formation à la continuité du service (DPJJ).*
-

## Réponse

Réponse du Premier ministre .....	273
-----------------------------------	-----



## **RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE**

*Le Premier président de la Cour des comptes m'a adressé le 26 novembre 2021 un chapitre, destiné à figurer au rapport public annuel, intitulé « L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse face à la crise sanitaire ». Il m'inspire les remarques suivantes.*

*Le rapport souligne « la mise en évidence de regrettables défaillances dans la politique de prévention sanitaire et/ou médecine préventive à l'égard d'agents publics affectés dans un cadre professionnels spécifiques ». Ce constat est en lien avec la recommandation n° 4.*

*Pendant, il ne semble pas refléter la réalité des actions conduites par le ministère de la justice qui s'est au contraire préoccupé de mettre en place une stratégie visant à augmenter la couverture vaccinale de ses agents, malgré le contexte connu de pénurie à laquelle faisait face la médecine de prévention.*

*Dès que les médecins du travail ont pu bénéficier de doses de vaccins anti-covid utilisables en ambulatoire, le secrétariat général a mis en place des offres de vaccination complémentaires à l'ensemble des agents du ministère et notamment de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP). Il a procédé, via ses délégations inter-régionales, à la mise en place de points de vaccination sur le territoire, notamment à proximité d'établissements pénitentiaires. À cette fin, des partenariats ont été mis en place avec la mutuelle MFP (Mutualité fonction publique) dans le cadre d'une convention, des centres de santé, des organismes avec lesquels des conventions ont été passées, des hôpitaux ou des pharmacies (voir à titre d'exemple l'action de la délégation inter-régionale de l'Île de France développée dans le relevé d'observations provisoires).*

*Dans le contexte de la stratégie vaccinale définie par le ministère des solidarités et de la santé, le ministère de la justice a porté avec détermination une demande de priorisation de vaccination des agents de l'administration pénitentiaire comme de ceux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), obtenue en avril 2021.*

*Depuis le début de la crise, la DAP entretient des échanges soutenus avec le ministère des solidarités et de la santé (MSS) pour renforcer les efforts en faveur de la vaccination des personnes détenues. Ainsi, les fiches du MSS sur l'organisation de la campagne vaccinale en détention ont été réalisées en concertation avec la DAP.*

---

*Consciente de l'importance de la vaccination pour limiter la propagation de l'épidémie au sein des lieux de détention, la DAP a souhaité une accélération de la vaccination des personnes détenues, dès la généralisation de la vaccination à toutes les classes d'âge en juin 2021. La doctrine de vaccination diffusée par le MSS à ses services le 5 juillet 2021 a ainsi prévu la systématisation de la proposition de vaccination pour tout nouvel arrivant par les professionnels de santé des unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP) et l'obligation de proposer la vaccination à l'ensemble des personnes détenues au 31 juillet 2021. Une campagne de promotion de la vaccination a donc été menée activement par les USMP en lien avec les chefs d'établissement : l'objectif était d'atteindre 100 % de propositions de vaccination contre la covid 19 d'ici la fin du mois de juillet 2021.*

---