

Le Premier Ministre

N° 5891/SG

Agen, le 6 OCTOBRE 2016

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région,

Mesdames et Messieurs les préfets de département

Objet : mobilisation du foncier pour le programme immobilier pénitentiaire.

Annexes : 2 (1, 1 bis, 2, 2 bis, 2 ter)

Dans un rapport présenté au Parlement le 20 septembre 2016¹, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, a défini l'ambition du Gouvernement sur ce que doit être l'effort de la Nation dans la décennie qui vient pour en finir avec la surpopulation carcérale, et cesser de reporter indéfiniment la mise en œuvre du principe de l'encellulement individuel inscrit dans la loi depuis 1875, et en dernier lieu à l'article 716 du code de procédure pénale qui dispose que « *les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire sont placés en cellule individuelle* ».

Au 1^{er} septembre 2016, sur 68 253 détenus, seuls 27 013 bénéficiaient d'une cellule individuelle.

La surpopulation compromet l'objectif de réinsertion que le législateur fixe à l'administration pénitentiaire et partant, sa mission de prévention de la récidive. En outre, le niveau de violence qu'elle induit et les conditions indignes de détention qu'elle inflige aux personnes placées sous main de justice, singulièrement en maison d'arrêt, exposent les personnels de surveillance, et les personnes détenues elles-mêmes alors que, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire, « *la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation est au nombre [des droits inaliénables et sacrés de tout être humain]* ».

Enfin, alors que la lutte contre la radicalisation violente exige de pouvoir confiner des individus repérés comme particulièrement dangereux, la situation actuelle majore au contraire ce risque dans nos prisons, au préjudice là encore de la sécurité des personnels et des conditions de prise en charge des personnes confiées à leur garde.

Des projections de population pénale à l'horizon 2025 définies dans le rapport sur l'encellulement individuel, il ressort un besoin compris entre 10 309 et 16 143 cellules (dont près de 14 643 individuelles).

C'est donc tout à la fois pour redonner son sens à l'exécution de la peine de privation de liberté et renforcer la sécurité de notre pays que le Gouvernement souhaite amplifier considérablement l'effort de construction au bénéfice du parc immobilier pénitentiaire, dans le prolongement des actions menées depuis quatre ans : il s'agit de réaliser 33 nouveaux établissements pénitentiaires (32 maisons d'arrêt et 1 centre de détention) et 28 quartiers de préparation à la sortie (12 réhabilitations de sites pénitentiaires et 16 établissements neufs).

¹ Rapport sur l'encellulement individuel, « *En finir avec la surpopulation carcérale* ».

A court terme, dans le projet de loi de finances initiale pour 2017, le Gouvernement mobilise 1 158 millions d'euros en autorisations d'engagement, qui permettent de lancer 9 premiers projets prioritaires de maison d'arrêt et les 28 quartiers de préparation à la sortie.

Afin de concrétiser les engagements pris devant la représentation nationale, je vous demande de vous mobiliser personnellement, et d'impliquer fortement vos services, afin d'identifier sur vos territoires les emprises foncières disponibles, publiques ou privées, qui pourraient accueillir les futurs établissements dans chacune des agglomérations que je vous désigne en première annexe.

Vous vous appuyerez dans cette entreprise sur les directions interrégionales des services pénitentiaires et pourrez associer à vos réflexions les collectivités territoriales concernées, chaque fois que vous estimerez qu'une telle démarche pourra utilement renforcer l'acceptabilité sociale de vos propositions.

Les quartiers de préparation à la sortie, qui seront rattachés à des établissements pénitentiaires existants, devront être implantés en centre-ville et en tout état de cause dans les grands centres urbains (annexe 1 *bis*), afin d'offrir les meilleures perspectives de réinsertion aux condamnés - courte peine ou fin de peine - qui y seront écroués, le cas échéant en aménagement de peine.

Afin de ne pas reproduire les erreurs parfois commises par le passé, les maisons d'arrêt seront localisées, autant que possible, dans les agglomérations mêmes, et non en périphérie lointaine où le fonctionnement des établissements, les conditions d'exécution des peines et l'attractivité pour les personnels sont à l'évidence problématiques.

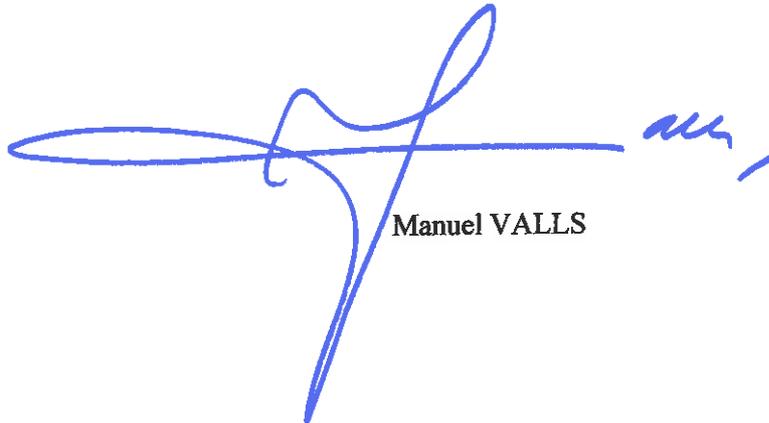
La situation de l'Île-de-France, où la surpopulation atteint des niveaux particulièrement élevés et où le foncier pourrait être plus difficile à mobiliser, pourra justifier des propositions adaptées, à discuter avec la chancellerie.

Les caractéristiques des emprises à sélectionner pour accueillir des projets pénitentiaires vous sont précisées dans le cahier des charges foncier figurant en seconde annexe (2, 2 *bis* et 2 *ter*).

* * *

*

Alors que vous avez mené ces dernières années un travail remarquable de mobilisation du foncier public pour le logement, je vous demande d'accomplir avec la même détermination l'effort qui doit permettre à notre pays d'apporter une réponse crédible, et durable, au mal de la surpopulation qui, depuis des décennies, mine nos prisons. Dans cette optique, vous ferez parvenir vos propositions au ministre de la justice (direction de l'administration pénitentiaire) pour le 16 décembre prochain.



Manuel VALLS

Annexe 1 : Localisations des futures maisons d'arrêt

Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3
Départements	Localisations	Capacités des futures maisons d'arrêt
Alpes-Maritimes	Nice Métropole	650
Alpes-Maritimes (ou Var)	Grasse (ou Fréjus)	650
Bouches-du-Rhône	Marseille	600
Charente	Angoulême	400
Corse-du-Sud	Ajaccio	100
Gard	Nîmes (ou Alès)	450
Haute-Garonne	Toulouse	600
Hérault	Montpellier	500
Hérault	Béziers	500
Ille-et-Vilaine	Rennes	550
Loire-Atlantique	Nantes (ou Saint-Nazaire)	300
Manche	Cherbourg (ou Saint-Lô)	200
Marne	Châlons-en-Champagne	200
Meurthe-et-Moselle	Nancy	600
Morbihan	Lorient (ou Vannes)	400
Pas-de-Calais	Arras (ou Saint-Omer)	600
Pyrénées-Atlantiques	Pau (ou Bayonne)	500
Pyrénées-Orientales (ou Aude)	Perpignan (ou Narbonne)	400
Bas-Rhin	Strasbourg	550
Rhône	Villefranche	500
Saône-et-Loire	Chalon-sur-Saône	300
Seine-et-Marne	à définir	600
Yvelines	à définir	600
Var	Toulon	200
Vaucluse	Avignon (ou Carpentras)	400
Vendée	Fontenay-le-Comte ou La Roche s/ Yon	250
Essonne	à définir	600
Hauts-de-Seine	à définir	600
Seine-Saint-Denis	à définir	600
Val-de-Marne	à définir	600
Val-d'Oise	à définir	600
Guadeloupe	à définir	400
Guyane	Cayenne	300

Annexe 1 bis : Localisations des futurs QPS

Priorité 1

Départements	Localisations	Capacités des futurs QPS
Alpes-Maritimes	Nice	120
Bouches-du-Rhône	Marseille	120
Calvados	Caen	90
Hérault	Montpellier	120
Isère	Grenoble	90
Loiret	Orléans	90
Nord	Lille	120
Bas-Rhin	Strasbourg	120
Rhône	Lyon	120
Sarthe	Le Mans	90
Paris	Paris	120
Seine-Maritime	Le Havre	90
Yvelines	à définir	120
Seine-Saint-Denis	Bobigny	120
Val-d'Oise	Cergy	120
La Réunion	Saint-Denis	90

RECHERCHES FONCIERES POUR L'IMPLANTATION D'UNE MAISON D'ARRET EN AGGLOMERATION

Le présent cahier des charges vise à définir les besoins fonciers et à décrire les principales caractéristiques d'une maison d'arrêt, et de son site d'implantation.

1. Données relatives à l'établissement

Les données suivantes sont fournies à titre indicatif, le programme précis de cette opération étant susceptible d'évoluer en fonction des besoins de l'administration pénitentiaire.

- **Type d'établissement : maison d'arrêt de 400 à 600 places**
- **Extérieur de l'établissement**
 - Domaine pénitentiaire clôturé,
 - Aménagements paysagers, parkings personnel et visiteurs,
 - Bâtiments support de faible hauteur (accueil de familles, locaux des personnels...),
 - Enceinte de l'établissement constituée d'un mur béton de 6m de haut, avec présence éventuelle de 2 miradors (environ 20m de haut).
- **Intérieur de l'enceinte bâtie**
 - Entre 25 000 à 40 000 m² de surface de plancher,
 - Certains bâtiments d'hébergement construits en enceinte peuvent atteindre 20m de haut ; visibilité acceptée, le cas échéant, des étages hauts et des toitures,
 - Pour des raisons de sûreté, un glacis intérieur à l'enceinte tient à une distance d'environ 30m les bâtiments de la détention.

2. Données relatives au site

Les caractéristiques précisées dans cette partie pour le site d'implantation sont avant tout des **ordres de grandeur**, des adaptations peuvent être étudiées par le ministère de la justice en lien avec les services déconcentrés de l'État (sauf mention contraire dans le document).

2.1. Caractéristiques physiques du site

- **Superficie :**
Environ 10 à 15 ha.
- **Géométrie de l'emprise :**
Terrain de forme globalement régulière permettant l'inscription de l'emprise d'un quadrilatère de 9 ha environ (soit env. 300 x 300 m si c'est un carré, ou autre forme régulière de même surface, en évitant des terrains excessivement étirés).
- **Topographie :**
L'environnement proche ne devra pas permettre de vues plongeantes, depuis une position extérieure de surplomb, sur l'établissement.

2.2. Desserte

- **Transports en commun :**
Une desserte par les transports en commun doit être possible, au besoin en réalisant une extension ou création de ligne afin de raccorder le site au réseau environnant.
- **Accès routier :**
Le réseau routier environnant, bien connecté au réseau routier principal, doit permettre un raccordement du site sur une voie d'un gabarit de 6 mètres de large minimum, apte à recevoir la circulation de camions de fort tonnage (13 T à l'essieu). L'accès au site en impasse doit être évité.

- **Viabilité du terrain :**

Le terrain doit être situé à proximité d'une zone viabilisée afin de permettre sans grandes difficultés le raccordement des bâtiments aux réseaux divers (eau, assainissement, électricité et téléphone et sauf cas particulier, gaz).

En l'absence de certains réseaux, la faisabilité de principe doit être acquise.

2.3. Localisation

Les modalités d'accès aux équipements publics suivants doivent être identifiées (nature de la connexion, facilité d'accès) **et précisées** (temps de transport en minutes) :

- **Depuis le site proposé et dans l'ordre de proximité souhaité** (ordre de grandeur souhaitable : 30 mn) :
 - Vers le **TGI de rattachement**
 - Vers les **centres hospitaliers**
 - Proximité des **forces de sécurité intérieure**
- **Par rapport à l'environnement proche :**
 - **Le bassin d'habitat local** doit permettre d'envisager des logements locatifs pour les personnels de l'établissement ainsi que des équipements collectifs permettant leur installation dans de bonnes conditions (écoles, commerces, transports en commun).
 - **Le tissu urbain environnant doit permettre la disponibilité, à proximité de l'établissement, de partenaires** associatifs ou privés (missions locales, pôle emploi, centres de soins, structures d'hébergement...).

2.4. Foncier / urbanisme / servitudes

- **Propriété :**
 - Propriété publique ou privée, des procédures d'expropriation peuvent être mises en œuvre.
- **Droit des sols :**
 - Une non-conformité avec une DTA est à éviter.
 - Les autres documents d'urbanisme peuvent sauf cas particulier être mis en compatibilité.
- **Servitudes particulières :**
 - Le terrain doit être **en dehors de toutes zones pouvant nécessiter des contraintes d'évacuation fortes** (zones inondables, périmètre dit « Seveso »)
 - Le site ne peut pas être **survolé à basse altitude** : la proximité d'un aéroport ou aérodrome, en particulier dans l'axe des pistes, est prohibée.
 - Les sites présentant **une forte sensibilité écologique**, nécessitant la mise en œuvre d'une procédure de déplacement ou destruction d'espèces protégées, sont à éviter.
- **Autres contraintes du site :**
 - Les autres contraintes de site sont à recenser pour chaque site envisagé, et feront l'objet d'une approche globale par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (notamment présomption de zone humide, périmètre de protection de captage d'eau potable, sensibilité archéologique, risque pyrotechnique, périmètre monument historique, risques technologiques, réseaux de transport de gaz ou d'électricité traversant le site).

RECHERCHES FONCIERES POUR L'IMPLANTATION D'UNE MAISON D'ARRET EN ZONE URBAINE DENSE

La recherche doit permettre la construction d'une **maison d'arrêt sur une emprise foncière réduite, située en zone urbaine (centre urbain ou quartier péri-urbain)**, pour laquelle la qualité de desserte, notamment en transport en commun, est une priorité absolue.

Le présent cahier des charges vise à définir les besoins fonciers et à décrire les principales caractéristiques de ce type de maison d'arrêt, et de son site d'implantation.

1. Données relatives à l'établissement

Les données suivantes sont fournies à titre indicatif, le programme précis de cette opération est susceptible d'évoluer en fonction des besoins de l'administration pénitentiaire.

- Maison d'arrêt de 400 à 600 places
- Domaine pénitentiaire clos dont l'enceinte est constituée d'un mur béton de 6m de haut, avec présence éventuelle de 2 miradors (environ 20m de haut)
- Aménagements paysagers souhaitables
- Certains bâtiments d'hébergement construits en enceinte peuvent laisser apparaître les étages hauts et les toitures, au-delà du mur d'enceinte

Le programme pourra être adapté en fonction des opportunités foncières disponibles.

2. Données relatives au site

Les caractéristiques précisées dans cette partie pour le site d'implantation sont avant tout des **ordres de grandeur**, des adaptations peuvent être étudiées par le ministère de la justice en lien avec les services déconcentrés de l'État (sauf mention contraire dans le document).

2.1. Desserte

La vocation de ce type d'établissement en zone urbaine nécessite une desserte existante très dense : c'est une donnée essentielle du fonctionnement d'un tel établissement.

- **Transports en commun :**
Une desserte par les transports en commun est indispensable, au besoin en réalisant une extension de ligne afin de raccorder le site au réseau environnant.
- **Accès routier :**
Le réseau routier environnant, bien connecté au réseau routier principal, doit permettre un raccordement du site sur une voie d'un gabarit de 6 mètres de large minimum, apte à recevoir la circulation de camions de fort tonnage (13 T à l'essieu). L'accès au site en impasse doit être évité.
- **Viabilité du terrain :**
Le terrain doit être situé à proximité d'une zone viabilisée afin de permettre sans grandes difficultés le raccordement des bâtiments sur les réseaux divers : eau, assainissement, électricité et téléphone et sauf cas particulier, gaz. En cas d'absence de certains réseaux, la faisabilité de principe doit être acquise.

2.2. Caractéristiques physiques du site

- **Superficie :**
5 ha environ
- **Géométrie de l'emprise :**
Une forme régulière est à rechercher, étant précisé que les sites identifiés comme répondant globalement au présent cahier des charges feront l'objet d'une simulation d'insertion pour valider les grandes lignes de la faisabilité de l'opération.
- **Topographie :**
Idéalement, l'environnement proche ne devra pas permettre de vues plongeantes, depuis une position extérieure de surplomb, sur l'établissement. A défaut, il conviendra que les vues plongeantes soient aussi limitées que possible.

2.3. Localisation

Les modalités d'accès aux équipements publics suivants doivent être identifiées (nature de la connexion, facilité d'accès) **et précisées** (temps de transport en minutes) :

- **Depuis le site proposé et dans l'ordre de proximité souhaité** (ordre de grandeur souhaitable : 30min) :
 - Vers le **TGI de rattachement**
 - Vers les **centres hospitaliers**
 - Proximité **des forces de sécurité intérieure**
- **Par rapport à l'environnement proche :**
 - **Le bassin d'habitat local** doit permettre d'envisager des logements locatifs pour les personnels de l'établissement ainsi que des équipements collectifs permettant leur installation dans de bonnes conditions (écoles, commerces, transports en commun).
 - **Le tissu urbain environnant doit permettre la disponibilité, à proximité de l'établissement, de partenaires** associatifs ou privés (missions locales, pôle emploi, centres de soins, structures d'hébergement...).

2.4. Foncier / urbanisme / servitudes

- **Propriété :**
 - Propriété publique ou privée, des procédures d'expropriation peuvent être mises en œuvre.
- **Droit des sols :**
 - Une non-conformité avec une DTA est à éviter.
 - Les autres documents d'urbanisme peuvent sauf cas particulier être mis en compatibilité.
- **Servitudes particulières :**
 - Le terrain doit être **en dehors de toutes zones pouvant nécessiter des contraintes d'évacuation fortes** (zones inondables, périmètre dit « Seveso »)
 - Le site ne peut pas être **survolé à basse altitude** : la proximité d'un aéroport ou aérodrome, en particulier dans l'axe des pistes, est prohibée.
 - Les sites présentant **une forte sensibilité écologique**, nécessitant la mise en œuvre d'une procédure de déplacement ou destruction d'espèces protégées, sont à éviter.
- **Autres contraintes du site :**
 - Les autres contraintes de site sont à recenser pour chaque site envisagé, et feront l'objet d'une approche globale par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (notamment présomption de zone humide, périmètre de protection de captage d'eau potable, sensibilité archéologique, risque pyrotechnique, périmètre monument historique, risques technologiques, réseaux de transport de gaz ou d'électricité traversant le site).

RECHERCHES FONCIERES POUR L'IMPLANTATION D'UN QUARTIER DE PREPARATION A LA SORTIE RATTACHE A UN ETABLISSEMENT PENITENTIAIRE EXISTANT

Le présent cahier des charges vise à définir les besoins fonciers et à décrire les principales caractéristiques d'un quartier de préparation à la sortie (QPS) et de son site d'implantation.

1. Données relatives à l'établissement

Les données suivantes sont fournies à titre indicatif, le programme précis de cette opération étant susceptible d'évoluer en fonction des besoins de l'administration pénitentiaire.

1.1. Publics accueillis :

Personnes condamnées à des courtes peines ou en fin de peine, engagées dans une dynamique d'insertion et ayant fait l'objet d'une évaluation par la commission pluridisciplinaire unique (présidée par le chef d'établissement de rattachement), fondée notamment sur des éléments de personnalité, la situation pénale et le comportement en détention.

1.2. Données immobilières :

- **Quartier de préparation à la sortie de 90 à 120 places** : il est directement rattaché à un établissement pénitentiaire, dont il dépend pour un certain nombre de fonctions communes (ex. unité sanitaire, cuisine de production,...).
- **Extérieur de l'établissement**
 - Domaine pénitentiaire clos (à déterminer : bâti faisant pour tout ou partie enceinte, murs, clôtures).
 - Aménagements paysagers, parking de capacité à déterminer suivant la proximité avec l'établissement pénitentiaire.
- **Intérieur de l'enceinte bâtie**
 - Environ 5000 m² de surface de plancher.
 - Constitué d'un bâtiment pouvant atteindre R+3.

2. Données relatives au site

Les caractéristiques précisées dans cette partie pour le site d'implantation sont avant tout des **ordres de grandeur**, des adaptations peuvent être étudiées par le ministère de la justice en lien avec les services déconcentrés de l'État (sauf mention contraire dans le document).

2.1. Caractéristiques physiques du site

- **Superficie** :
0,4 à 2 ha.
- **Géométrie de l'emprise** :
Terrain de forme régulière.
- **Topographie** :
Les vues plongeantes depuis une position extérieure devront être, le plus possible, limitées.

2.2. Desserte

Le quartier de préparation à la sortie accueille des personnes détenues amenées à suivre des activités en dehors, pour la préparation à la sortie ou en aménagement de peine. Il nécessite une implantation en milieu urbain et une très bonne desserte : c'est une donnée essentielle pour le bon fonctionnement.

- **Transports en commun :**
Une bonne desserte en transports en commun est indispensable.
- **Accès routier :**
Le réseau routier environnant doit permettre un raccordement du site sur une voie d'un gabarit de 6 mètres de large minimum, accessible à des véhicules de livraison.
- **Viabilité du terrain :**
Le terrain doit être facilement viabilisable afin de permettre le raccordement aux réseaux divers : eau, assainissement, électricité, téléphone et sauf cas particulier, gaz.

2.3. Localisation

- **Établissement situé en zone urbaine ou péri-urbaine, dans un bassin d'emploi dynamique, ou présentant un accès en transport en commun aisé à un tel bassin d'emploi.**
- Le tissu urbain environnant doit permettre de constituer les partenariats indispensables au projet de service d'une telle structure avec des acteurs du secteur public, associatif ou privé (mission locale, pôle emploi, CAF, accès au droit, etc.). Être à proximité des fonctions suivantes : TGI, SPIP, centre hospitalier, forces de sécurité intérieure, etc.

2.4. Foncier / urbanisme / servitudes

- **Propriété :**
 - Mobilisation du foncier public, ou propriété privée (des procédures d'expropriation peuvent être mises en œuvre).
- **Droit des sols :**
 - Une non-conformité avec une DTA est à éviter.
 - Les autres documents d'urbanisme peuvent sauf cas particulier être mis en compatibilité.
- **Servitudes particulières :**
 - Le terrain doit être **en dehors de toutes zones pouvant nécessiter des contraintes d'évacuation fortes** (zones inondables, périmètre dit « Seveso »)
 - Le site ne peut pas être **survolé à basse altitude** : la proximité d'un aéroport ou aérodrome, en particulier dans l'axe des pistes, est prohibée.
 - Les sites présentant **une forte sensibilité écologique**, nécessitant la mise en œuvre d'une procédure de déplacement ou destruction d'espèces protégées, sont à éviter.
- **Autres contraintes du site :**
 - Les autres contraintes de site sont à recenser pour chaque site envisagé, et feront l'objet d'une approche globale par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (notamment présomption de zone humide, périmètre de protection de captage d'eau potable, sensibilité archéologique, risque pyrotechnique, périmètre monument historique, risques technologiques, réseaux de transport de gaz ou d'électricité traversant le site).