



AB1X17V1

**CONCOURS EXTERNE DES 23, 24 ET 25 JANVIER 2017
POUR LE RECRUTEMENT D'INSPECTEURS DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS**

ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSIBILITÉ N° 1

(DURÉE : 4 HEURES - COEFFICIENT 6)

**RÉDACTION D'UNE NOTE DE SYNTHÈSE A PARTIR D'UN
DOSSIER RELATIF AUX QUESTIONS ÉCONOMIQUES,
FINANCIÈRES ET SOCIALES**

À partir des documents suivants, vous rédigerez une note d'environ 4 pages consacrée à la surpopulation carcérale.

AVERTISSEMENTS IMPORTANTS

L'usage de tout matériel autre que le matériel usuel d'écriture et de tout document autre que le support fourni est **interdit**.

Toute fraude ou tentative de fraude constatée par la commission de surveillance **entraînera l'exclusion du concours**.

Veillez à bien indiquer sur votre copie le nombre d'intercalaires utilisés (la copie double n'est pas décomptée).

Il vous est interdit de quitter définitivement la salle d'examen **avant le terme de la première heure**.

Le présent document comporte **40 pages** numérotées.

Tournez la page, SVP

Liste des documents

- Document 1 :** « Comment en finir avec la surpopulation carcérale? »
Libération – 21 septembre 2016
- Document 2 :** Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 24 mars 2014
relatif à l'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires
publié au journal officiel de la République française du 23 avril 2014
- Document 3 :** Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire – article 100
modifié par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014
- Document 4 :** « Livre blanc sur le surpeuplement carcéral »
Comité européen pour les problèmes criminels – Conseil de l'Europe – 30 juin 2016
- Document 5 :** « La cellule individuelle en prison, un droit encore repoussé »
Le Monde, 4 décembre 2014
- Document 6 :** Entretien avec Adeline Hazan
L'Humanité – 29 septembre 2016
- Document 7 :** « Surpopulation carcérale : Valls annonce la création de 33 nouvelles prisons »
www.leparisien.fr – 6 octobre 2016
- Document 8 :** « En finir avec la surpopulation carcérale »
Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel (extraits) – Par Jean-Jacques Urvoas, Garde des Sceaux, 20 septembre 2016
- Document 9 :** « Confions la gestion des prisons au privé »
www.lesechos.fr – 7 octobre 2016

DOCUMENT 1

COMMENT EN FINIR AVEC LA SURPOPULATION CARCÉRALE ?

Libération - 21 septembre 2016

Construire plus de cellules ne semble pas contribuer à désengorger les prisons. La solution se trouve peut-être dans des dispositifs d'aménagement de peine... Qui ont du mal à être mis en place.

Un prisonnier par cellule : cet objectif, inscrit dans la loi depuis 140 ans mais jamais appliqué, est au cœur d'un nouveau rapport présenté mardi par Jean-Jacques Urvoas, le ministre de la Justice, alors que la surpopulation carcérale a atteint cet été un nouveau record. Le garde des sceaux a annoncé, lors d'une conférence de presse à la maison d'arrêt de Fresnes (Val-de-Marne), vouloir construire entre 10 000 et 16 000 nouvelles cellules d'ici à 2025. L'objectif est d'atteindre 80 % d'encellulement individuel, pour respecter le principe de 1875. L'augmentation du nombre de places de prison est une vieille ficelle. Les gouvernements successifs l'utilisent depuis plusieurs décennies sans parvenir à mettre fin à la surpopulation carcérale.

La surpopulation en chiffres

Avec 69 375 personnes détenues pour 58 507 places, au premier juillet la France a atteint un taux de détention inégalé depuis le 19^e siècle. Cette surpopulation contraint 3 à 4 personnes à partager des cellules de 9m² en maison d'arrêt. 1 500 personnes n'ont d'autre moyen que de dormir chaque nuit sur un matelas posé sur le sol. Une quarantaine de maisons d'arrêt a un taux d'occupation supérieur à 150%.

Plus de prisons, à quoi bon ?

La vision « immobilière » de la gestion de la surpopulation carcérale ne convainc pas. De nombreuses associations la jugent inefficace. « *Les politiques s'intéressent peu à la détention, en dehors des aspects immobiliers et hôteliers* », estime Paul Marconot, le président de l'Association nationale des visiteurs de prison. Depuis 25 ans, près de 30 000 places de prisons ont été construites. Cet effort a entraîné une hausse de 60% du parc pénitentiaire, sans pour autant réussir à éviter la surpopulation.

Un communiqué commun, signé par 18 structures dont le Syndicat de la magistrature, le groupement d'étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI) et la Ligue des droits de l'homme (LDH), dénonce une politique du tout-carcéral qui « *mène droit dans le mur : en France comme ailleurs, la courbe du nombre de personnes détenues n'est pas tant liée à celle de la délinquance qu'aux choix de politiques pénales des gouvernants. Des politiques qui se sont concrétisées dans notre pays par l'allongement de la durée moyenne de détention et par une incarcération massive pour des petits délits, avec une augmentation de plus de 33% du nombre de détenus condamnés à des peines de moins d'un an de prison en cinq ans* ».

Chez ces mêmes détenus condamnés à de courtes peines (moins de 5 ans), 61% d'entre eux sont réincarcérés dans les 5 années qui suivent leur sortie, ce taux monte à 63% en cas de sortie sèche, c'est-à-dire sans passer par des rendez-vous avec le SPIP - Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation -, et sans élaborer de plan de réinsertion. « *En prison, il y a plusieurs façons de sortir. Si tu as de la chance, ta sortie est planifiée. Moi je suis sorti en tant que libérable immédiat. Un gardien est venu dans ma cellule et m'a dit "prépare-toi tu sors !" . Une fois dehors, j'étais livré à moi-même* », révèle à Libération un ancien détenu de la maison d'arrêt de Fleury-Merogis, dans l'Essonne. « *J'en ai vu des mecs qui ont fait des sorties sèches replonger* », soupire-t-il.

Pourquoi la politique d'aménagement des peines piétine ?

Pour l'Observatoire international des prisons, le meilleur moyen de résoudre quasi immédiatement

la surpopulation carcérale en France est d'appliquer la loi. C'est-à-dire permettre à des détenus condamnés à de courtes peines, moins de deux ans, de bénéficier d'aménagements de peine. Ce qui réglerait immédiatement le problème de la surpopulation, en les plaçant en semi-liberté ou en prononçant des peines alternatives à l'incarcération. Le taux de récidive tombe, en effet, à 34 et 32% pour le travail d'intérêt général ou le sursis avec mise à l'épreuve.

En théorie, il suffirait de convaincre les magistrats d'utiliser les outils d'aménagement de peine mis à leur disposition. Le Syndicat national de la magistrature, lui, se dit confronté à une « *injonction contradictoire* ». « *Depuis des années, les gouvernements successifs ont durci les lois et favorisé le tout-répressif. Aujourd'hui des personnes sont en prison pour les transports sans billet à cinq reprises ou pour un défaut de permis* » explique Clarisse Taron, présidente du Syndicat national de la magistrature à *Libération*. « *Le problème, poursuit-elle, c'est que l'aménagement de peine n'est pas pensé. On ne se donne ni les moyens ni l'ambition d'organiser des peines alternatives. Les moyens manquent cruellement aux personnels et aux structures qui assurent l'accompagnement socio-éducatif et l'hébergement des sortants de prisons et personnes condamnées en milieu ouvert. Le gouvernement parle de 3 milliards d'euros dédiés à la création de place de prison supplémentaires, pourtant ça coûte moins cher de surveiller quelqu'un dehors que dedans. En France un conseiller d'insertion et de probation a 85 dossiers de détenus à gérer, quand son équivalent suédois en a 25* ».

Début 2016, La Cour des comptes a rendu un rapport très critique sur la collaboration entre les juges d'application des peines (JAP) et les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation. Le document pointe l'organisation des SPIP, dont la charge de travail serait « *mal évaluée et mal répartie* ». De leur côté les JAP auraient du mal à exploiter pleinement tous les dispositifs d'aménagement à cause de leur complexité. La Cour des comptes considère que la coopération entre ces deux métiers, assez méconnus des Français, gagnerait à être « *clarifiée et renforcée* » pour mettre fin aux spirales récidivistes entraînant la surpopulation carcérale.

Eduardo Valenzuela, secrétaire général de l'association Dialogues Citoyens, qui intervient depuis 2006 dans des écoles, des prisons et des lieux publics d'Île-de-France, estime que la prison est en train de se replier sur elle-même depuis les attentats. « *On retourne vers une nouvelle forme d'archaïsme avec des hommes politiques populistes qui répondent à tous les délits et crimes par plus de répression. Vouloir alourdir les peines empêche de réfléchir* ». Selon lui, cette incapacité à penser autrement ne facilite pas une réforme constitutionnelle qui érigerait la réinsertion en priorité absolue. « *Il faut évaluer les peines que l'on prononce. Évaluer les effets qu'ils produisent sur les personnes concernées. C'est le seul moyen de savoir si nos peines sont réellement dissuasives, si elles favorisent la réinsertion ou pas et de faire autre chose* ».

Pour le moment, aucune évaluation sur ce sujet n'a été rendue publique.

DOCUMENT 2

AVIS DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ DU 24 MARS 2014 RELATIF À L'ENCELLULEMENT INDIVIDUEL DANS LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

publié au journal officiel de la République française du 23 avril 2014

1. Les conditions matérielles dans lesquelles une personne détenue est incarcérée sont déterminantes pour le respect de ses droits fondamentaux. Il appartient à ce titre à l'autorité publique « de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine » (Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, Kudla c/Pologne, 26 octobre 2000, GACEDH, § 94).

Cette obligation incombant à l'État lui impose notamment de ne pas infliger au prisonnier des conditions de détention qui sont objectivement inacceptables (Cour européenne des droits de l'homme, Dougoz c/Grèce, 6 mars 2001, n° 40907/98, § 46). Parmi de telles conditions que les autorités doivent éviter, figurent la configuration dépourvue de tout élément de confort des cellules mais aussi leur surpopulation (Karalevičius c/Lituanie, 7 avril 2005, n° 53254/99, § 36 et 39).

2. Le régime de l'encellulement individuel (qu'on appelle alors, avec Tocqueville, régime « philadelphe ») est apparu en France, avec la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales, pour des raisons tout à fait distinctes. Il est réservé à tous les prévenus et aux « courtes peines » (un an ou moins) et s'applique jour et nuit. Il accompagne d'autres mesures, comme le port de la cagoule pour tous les déplacements en prison, ou la construction d'alvéoles dans les chapelles pour que les fidèles ne puissent se voir ou encore le silence imposé pendant le travail. Il s'agit de priver la personne détenue de toute relation avec ses semblables pour que, laissée face à elle-même, elle puisse s'amender. L'encellulement individuel garantit ainsi l'efficacité du châtement.

3. Aujourd'hui, l'encellulement individuel a une toute autre signification. Il vise à offrir, à chaque personne incarcérée, un espace où elle se trouve protégée d'autrui et où elle peut donc ainsi préserver son intimité et se soustraire, dans cette surface, aux violences et aux menaces des rapports sociaux en prison. En permettant à chacun de se livrer aux activités (autorisées) qu'il a choisies, d'étudier, de réfléchir, de se prendre en charge, l'encellulement individuel n'est plus condition de l'application de la punition elle-même mais plutôt, par la préservation de la personnalité de chacun, garantie de la réinsertion ultérieure. Comme tel, il concourt au caractère effectif des droits fondamentaux. Le contrôle général des lieux de privation de liberté est donc particulièrement attentif à cette question.

4. Actuellement, le code de procédure pénale définit deux règles relatives à l'encellulement.

L'article 716 s'applique aux prévenus en détention provisoire : il dispose qu'ils sont placés en cellule individuelle sauf dérogation fondée, à la demande des intéressés, sur leur intérêt de ne pas être seuls ; si l'organisation du travail ou de la formation professionnelle où ils sont inscrits l'impose. Cette disposition précise en outre que lorsque les prévenus sont placés en cellule collective « leur sécurité et leur dignité doivent être assurées ».

L'article 717-2 traite de la situation des condamnés. En maison d'arrêt, ils sont soumis à l'emprisonnement individuel de jour et de nuit ; dans les établissements pour peines, à un emprisonnement individuel la nuit seulement. Des dérogations peuvent toutefois être accordées pour les mêmes motifs que précédemment (sous réserve de l'absence de mention – guère explicable – de la formation professionnelle).

5. L'application de ces dispositions fait difficulté en raison de ce qu'un universitaire a appelé « la

crise du logement pénitentiaire » (Pierrette Poncela, *Revue des sciences criminelles*, 2008, p. 972). Si l'administration pénitentiaire pratique un *numerus clausus* de fait dans les établissements pour peines, en n'y affectant que des condamnés qu'à mesure que des places sont disponibles, et s'assure ainsi de respecter les dispositions de l'article 717-2 applicables à ces établissements (s'agissant du principe de l'encellulement individuel mais non pas nécessairement de sa limitation à la seule période nocturne), il n'en va pas de même dans les maisons d'arrêt, dans lesquelles la surpopulation conduit à « doubler » des cellules conçues pour une personne, à « tripler » des cellules faites pour deux, voire davantage. Ces établissements, on le perçoit mal au-dehors, fonctionnent ainsi dans une tension permanente qui use les personnels et les personnes détenues. Depuis longtemps, l'encellulement individuel en maison d'arrêt est une situation très rare, accordée aux personnes détenues dans des quartiers particuliers (isolement, discipline), souvent à vocation punitive ou de désocialisation, ou présentant des situations particulières (comportements hétéro-agressifs...).

6. Confronté à cette situation de fait, le législateur a imaginé des palliatifs provisoires, destinés à écarter momentanément la portée du principe de l'encellulement individuel posé par le code de procédure pénale. Il a sursis à l'exécution de l'entrée en vigueur d'une dérogation très précisément limitée à ce principe : autrement dit, il a laissé en usage la possibilité de s'en écarter plus aisément. Par la loi du 15 juin 2000 (II de l'article 68), il a repoussé à 2003 l'application d'une dérogation strictement limitée. On doit noter qu'au 1er janvier 2000 la population pénale s'élève à 51 441 personnes – soit 16 979 de moins qu'aujourd'hui – et la densité des maisons d'arrêt et quartiers « maison d'arrêt » est de 114, soit 23,5 points de moins qu'actuellement. Trois ans après, le délai a été de nouveau repoussé de cinq ans par l'article 41 de la loi du 12 juin 2003 : il expirait donc en 2008.

7. À cette date, le Gouvernement a imaginé un dispositif, inséré dans la partie réglementaire du code de procédure pénale (article D. 53-1, abrogé et inséré en 2013 dans le règlement intérieur type des établissements, article 38), qui consiste à prévoir que, lorsqu'un prévenu demande à être en cellule seul et qu'il ne peut être satisfait dans l'établissement où il est affecté à cette demande, il peut demander son transfèrement dans un établissement dans lequel il pourra être en cellule seul. Autrement dit, le principe de l'encellulement individuel ne doit pas s'apprécier au regard de l'établissement où la personne est incarcérée, mais par rapport à l'ensemble des maisons d'arrêt. Le Conseil d'État a validé ce raisonnement (6/1, 29 mars 2010, no 319 043, au rec., M. Guyomar, rapp. publ.). Ce qui revient au fond, pour la personne détenue (sous réserve de l'accord du magistrat), à devoir choisir entre la proximité de l'établissement avec les siens, donc la possibilité de parloirs, et l'encellulement individuel. Une telle alternative n'est pas satisfaisante au regard des droits fondamentaux, en particulier du respect du droit à une vie familiale.

8. Ce dispositif a été retenu à titre subsidiaire dans la loi pénitentiaire de 2009. Mais, à titre principal, la loi a maintenu, contre l'avis du Gouvernement, le principe de l'encellulement individuel et le système d'un nouveau sursis à l'application de dérogations restreintes à ce principe, dont l'entrée en vigueur a été repoussée à cinq ans après la publication de la loi. Celle-ci ayant été publiée le 25 novembre 2009, c'est donc à la date du 25 novembre 2014 que le principe de l'encellulement individuel devrait être conçu plus strictement. Que convient-il d'espérer à cette échéance ?

9. En dépit des constructions d'établissements pénitentiaires, l'accroissement des flux d'entrée et la durée des détentions provisoires et des peines prononcées maintiennent, on le sait, une surpopulation carcérale insupportable. Depuis l'avis rendu sur ce point (cf. avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, *Journal officiel* du 13 juin 2012), la situation ne s'est nullement améliorée. Au 1er mars 2014, selon les données de l'administration pénitentiaire, la densité de la population dans les établissements pénitentiaires est de 117,8. Mais, en raison du *numerus clausus* déjà mentionné, pratiqué dans les

établissements pour peines, la densité dans les maisons d'arrêt et les quartiers « maison d'arrêt » des établissements mixtes est de 137,5.

10. Dans ces conditions, le dispositif imaginé en 2008, non seulement présente des inconvénients sérieux pour les personnes qui en demanderaient le bénéfice, mais se présente, dans les faits, de manière très théorique puisque les maisons d'arrêt qui pourraient être choisies, même éloignées du lieu d'affectation initial, ne présentent en réalité aucune possibilité d'encellulement individuel. On doit ajouter en outre que ce dispositif ne s'applique à l'origine qu'aux seuls prévenus, l'administration pénitentiaire l'ayant étendu par voie de circulaire aux condamnés des maisons d'arrêt. Or, comme il a été rappelé ci-dessus (article 717-2), tous les condamnés séjournant en maison d'arrêt sont censés aussi être hébergés en cellule individuelle. Or, ils sont majoritaires dans ces établissements (lors des visites par le contrôle général : à Grenoble-Varces, 65 % ; à Basse-Terre, 75 % ; à Bois-d'Arcy, 70 % ; à Lyon-Corbas, 56 % ; à Nîmes, 61 %...). Par conséquent, le dispositif, en raison de l'ampleur de la surpopulation carcérale est totalement inopérant et ne peut être, par conséquent qu'illusoire.

11. On doit ajouter à ces effets de nombre les effets de leur gestion par l'administration pénitentiaire. Les règles d'affectation et de séparation de personnes détenues, les placements à l'isolement et les transfèrements décidés par mesure d'ordre conduisent à rendre plus contraignant le régime de détention des uns sans aboutir à protéger efficacement les autres plus vulnérables. Les visites du contrôle général et les courriers qu'il reçoit en offrent de nombreux témoignages.

12. Trois solutions sont théoriquement possibles.

13. La première consiste à prendre, sans modifier le reste des données qui déterminent la population carcérale, une nouvelle disposition législative destinée à offrir un nouveau délai de plusieurs années avant la mise en œuvre d'un régime « normal » d'encellulement individuel, ainsi qu'il a déjà été fait à trois reprises en quatorze ans, en dépit, faut-il noter, d'un programme de construction de prisons permettant d'accroître le nombre de places disponibles. Une telle solution n'est pas satisfaisante, en ce qu'elle se borne à enregistrer une situation très dommageable aux personnes détenues, prévenues comme condamnées, sans perspective d'amélioration autre que de moyen terme. Le contrôle général reçoit de nombreux courriers de prisonniers se plaignant des conditions dans lesquelles ils sont en surnombre dans les cellules, en méconnaissance des normes que la direction de l'administration pénitentiaire avait adopté en 1988 (notre DAP no 88G 05G du 16 mars 1988 : une seule place dans une cellule de superficie inférieure à 11 m²). Plus le délai est repoussé, d'ailleurs, moins la mise en œuvre effective de l'encellulement individuel peut avoir de crédibilité. De mal nécessaire, le report prendrait le corps d'un expédient commode pour ne pas prendre les mesures qui s'imposent.

14. La deuxième solution tient, a contrario, dans la volonté de laisser le délai fixé en 2009 venir à expiration et, par conséquent, donner sans qu'il soit besoin de modifier la loi, leur plein effet aux dispositions des articles 716 et 717-2 du code de procédure pénale. Naturellement, c'est là une solution en apparence favorable aux personnes détenues, qui pourront tirer de la loi, sauf dérogations restrictives, un « droit » à être affecté seules en cellule, droit en suspens depuis quatorze ans. Le contrôle général, dont l'objet est de prévenir les conditions de vie dégradantes en prison, devrait être tout naturellement favorable à un tel choix. On doit néanmoins s'interroger sur son réalisme. Si, dans des conditions nettement moins défavorables de densité carcérale, on a estimé en 2000 nécessaire de repousser la date de mise en œuvre du principe, comment peut-on espérer le mettre en œuvre aujourd'hui, avec une densité sensiblement plus élevée ? La loi peut être prospective, et même volontariste. Elle ne saurait être sans risques tout à fait irréaliste. Sans doute peut-elle anticiper des situations : mais à la condition qu'elle s'en donne les moyens. Tel n'est pas le cas. Les incertitudes qui pèsent sur les effets d'une nouvelle sanction pénale (la « contrainte

pénale ») que le Parlement doit encore adopter (l'étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et l'individualisation des peines a des difficultés à les quantifier) ne permettent pas le choix de s'affranchir résolument des restrictions en vigueur. Ce choix aurait au surplus pour effet de créer de vaines attentes parmi les personnes détenues, génératrices de tensions qu'on doit épargner aux établissements, qui n'en manquent pas. Il faut donc renoncer à une solution aussi expéditive et sans portée.

15. Reste une troisième solution, de portée plus modeste, qui consiste à commencer à rétablir l'encellulement individuel dans la rigueur des principes du code de procédure pénale au bénéfice de certaines catégories de personnes détenues, déterminées par un texte réglementaire ; à entrer par conséquent dans une dynamique de retour progressif des principes du code dans la réalité carcérale.

a) Cette solution comporte deux préalables.

Le premier consiste à desserrer l'étreinte de la surpopulation carcérale, comme les États-Unis, pourtant prodigues en la matière, ont commencé de le faire depuis plusieurs années, comme le prévoit aussi le projet de loi déposé au Parlement, comme l'ont défini des rapports et études dont on ne reprendra pas ici les indications qui conduisent à agir à la fois sur les flux d'entrée, par diminution, et sur les flux de sortie, par augmentation. Quelques initiatives locales arrêtées par l'autorité judiciaire, en accord avec les directions d'établissement, ont permis de diminuer les flux d'entrée, par la prise en considération des places disponibles, ou d'accroître les sorties possibles, par une politique active d'aménagement des peines. Ainsi, on pourra redonner aux maisons d'arrêt quelques marges de manœuvre qui leur permettront d'affecter en cellule, seules, un plus grand nombre de personnes détenues.

Le second doit assurer la protection des personnes détenues sujettes à des pressions contraires à leur dignité, autrement dit à assurer l'effectivité de cette disposition de la loi pénitentiaire aux termes de laquelle « l'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne une protection effective de son intégrité physique, en tous lieux collectifs et individuels ». À cette fin, sur le fondement de dispositions réglementaires expresses du code de procédure pénale, des quartiers destinés à les abriter doivent être institués dans tous les établissements, en particulier pour hommes, au-dessus d'un seuil d'effectifs déterminé par le règlement. Une affectation dans de tels quartiers peut aider beaucoup à supporter un encellulement « doublé » (à deux) dès lors qu'il ne se traduit pas par des menaces ou des violences. Ces quartiers doivent naturellement maintenir l'accès à l'ensemble des droits en vigueur en détention (promenades séparées, accès aux activités...). La protection des personnes menacées permettra d'éviter des incidents et des demandes de transfèrement, parfois brutales, fondés sur la crainte qu'inspire le fait de demeurer dans un établissement parce qu'on s'y trouve en danger. Cette manière de procéder se concilie avec le troisième alinéa de l'article 44 de la loi pénitentiaire.

b) Ces préalables réalisés, il reste aux pouvoirs publics à assurer le développement de la vie personnelle, condition nécessaire à la réinsertion. À cette fin, certaines catégories de personnes détenues, appelées à s'accroître dans le temps, doivent avoir l'assurance d'être affectées dès à présent selon le principe de l'encellulement individuel. L'expérience des personnels, celle du contrôle général, permettent de les identifier aisément. Il s'agit des personnes souffrant de handicaps, entraînant des pertes d'autonomie, notamment de pathologies invalidantes ou bien des personnes sourdes et muettes ou encore aveugles ; des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ; des personnes fragiles à raison des maladies dont elles sont atteintes, en particulier des affections mentales les plus sérieuses ; des personnes de nationalité étrangère qui n'entendent pas la langue française. Ces personnes devraient le plus vite possible être affectées seules en cellule à moins naturellement (on pense en particulier aux étrangers) qu'elles fassent connaître de manière dénuée d'équivoque leur demande d'avoir une vie cellulaire partagée (dans cette hypothèse, l'administration devra s'efforcer d'affecter un codétenu que la personne aura agréé).

c) En conséquence, le projet de disposition suivant pourrait être soumis au vote du Parlement. « Dans la limite de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, il peut être dérogé au placement individuel dans les maisons d'arrêt, au motif de ce que la capacité de l'établissement et le

nombre de personnes détenues présentes ne permettent pas son application. Toutefois, cette dérogation n'est pas applicable aux personnes, définies par voie réglementaire, dont la situation particulière au regard de l'incarcération, tenant notamment à l'âge, aux conditions de santé, à de sérieuses difficultés de communication, exige une attention accrue au respect de leur droit à une vie privée. Elles sont placées en cellule individuelle en toutes circonstances, sauf lorsqu'elles présentent une demande expresse contraire ou que les risques qu'elles encourent justifient qu'elles ne soient pas laissées seules. »

16. Pour les autres catégories de personnes, le décret élargira à mesure des possibilités leur vocation à bénéficier de l'encellulement individuel, la loi se bornant par conséquent à poser le principe d'une application diversifiée de la règle, diversité juridiquement fondée par des situations objectivement différentes au regard de la vie carcérale.

17. Cette manière de faire doit aussi permettre de redonner un sens plus restreint à l'usage du quartier d'isolement des établissements : il ne doit être utilisé que pour les personnes dont le chef d'établissement estime qu'elles font courir des risques au personnel ou aux codétenus et non simultanément, comme aujourd'hui, aux personnes qui demandent à être protégées des autres, ce qui aboutit à donner à ces quartiers un caractère hybride inapproprié. L'isolement devrait faire ainsi l'objet d'un encadrement plus strict par les dispositions en vigueur, de manière en particulier que la durée maximale en soit réduite, en raison de ses conséquences (sur ce point, CEDH, *Öcalan c/Turquie*, 18 mars 2014, n° 24069/03..., § 104-106).

18. Enfin un programme d'investissement spécifique doit conduire à la disparition rapide dans les établissements pénitentiaires, y compris ceux d'outre-mer, de ces cellules appelées « chauffoirs », où s'entassent cinq, six personnes ou davantage, dans des conditions de détention particulièrement choquantes, d'autant plus que, dans les maisons d'arrêt où ces chauffoirs existent, le régime applicable et l'absence d'activités font que les occupants y restent l'essentiel de leur temps. Pour les personnes qui, sans ambiguïté ni pression, choisissent librement d'accomplir leur détention dans une cellule partagée (trois au plus), les plans et les budgets des établissements doivent prévoir de véritables aménagements de cellules collectives, assortis de la superficie (12 à 14 m² pour deux, 15 à 19 m² pour trois) et de l'ameublement adéquats.

Il en résulte qu'au projet de disposition cité au paragraphe 15 ci-dessus devraient être ajoutés les deux alinéas suivants :

« Lorsque les personnes soumises à la détention provisoire ou condamnées sont placées en cellule collective, la superficie et l'équipement de celle-ci doivent, dans la limite de trois personnes au plus, être adaptées au nombre de personnes hébergées, de manière à assurer leur sécurité et leur dignité. Les personnes doivent être aptes à cohabiter.

« Le Gouvernement présentera chaque année au Parlement un rapport sur l'application de cette disposition, en particulier sur l'élargissement des catégories de personnes bénéficiant d'un encellulement individuel. »

Jean-Marie DELARUE

DOCUMENT 3

LOI N° 2009-1436 DU 24 NOVEMBRE 2009 PÉNITENTIAIRE

Article 100 (Modifié par loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 - art. 106)

Jusqu'au 31 décembre 2019, il peut être dérogé au placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application. Au deuxième trimestre de l'année 2016, puis au dernier trimestre de l'année 2019, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur l'encellulement individuel, qui comprend, en particulier, une information financière et budgétaire relative à l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires depuis la promulgation de la présente loi et à leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle.

Cependant, la personne condamnée ou, sous réserve de l'accord du magistrat chargé de l'information, la personne prévenue peut demander son transfert dans la maison d'arrêt la plus proche permettant un placement en cellule individuelle.

DOCUMENT 4

LIVRE BLANC SUR LE SURPEUPLEMENT CARCÉRAL

Comité européen pour les problèmes criminels – Conseil de l'Europe – 30 juin 2016

Introduction

Le surpeuplement carcéral est un problème récurrent auquel sont confrontées de nombreuses administrations pénitentiaires en Europe. Dans beaucoup des 47 États membres du Conseil de l'Europe, les prisons sont surpeuplées et même dans les pays où le nombre total de détenus est inférieur au nombre de places disponibles, il arrive que certains établissements souffrent particulièrement de ce problème. Le Conseil de l'Europe n'a cessé de recommander aux autorités nationales de remédier au problème du surpeuplement carcéral, considérant qu'il s'agit, avec la croissance de la population carcérale, d'un défi majeur pour les administrations pénitentiaires et le système de justice pénale dans son ensemble, tant en termes de protection des droits de l'homme que pour la gestion efficiente des établissements pénitentiaires. Le 30 septembre 1999, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. Ce texte recommande et propose, avec grande pertinence, plusieurs mesures concrètes à prendre à tous les niveaux (législatif, judiciaire, exécutif).

Plus de 15 ans après l'adoption de cette recommandation et malgré les efforts consentis par les États membres, le problème demeure considérable à l'échelle européenne, tout comme dans maintes autres parties du monde. Par conséquent, au cours des dernières années, la Cour européenne des droits de l'homme a eu à examiner de nombreuses plaintes liées aux mauvaises conditions de détention et a trouvé de nombreuses violations de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).

Dans le contexte des relations interétatiques, ce problème se pose parfois avec acuité lorsqu'il s'agit de faire droit à une demande d'extradition aux fins de poursuites ou de transfèrement de personnes condamnées. En effet, une telle mesure peut se révéler difficile à mettre en œuvre s'il existe des préoccupations en ce qui concerne les mauvaises conditions de détention, en particulier le surpeuplement carcéral, dans l'État d'accueil.

L'arrêt rendu récemment par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-404/15 et C-659/15 PPU Pál Aranyosi et Robert Caldaru est éloquent à cet égard. La Cour y rappelle que l'interdiction absolue des peines et traitements inhumains ou dégradants fait partie des droits protégés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ainsi, l'autorité responsable de l'exécution du mandat d'arrêt européen doit bien apprécier le risque de tels traitements avant de décider de la remise de la personne concernée. La Cour estime en particulier que lorsqu'un tel risque découle des conditions générales de détention dans l'État membre d'émission, l'exécution du mandat doit être reportée jusqu'à l'obtention d'informations complémentaires permettant d'écartier l'existence d'un tel risque. Si l'existence de ce risque ne peut pas être écartée dans un délai raisonnable, cette autorité doit décider s'il y a lieu de mettre fin à la procédure de remise.

Plusieurs conférences des directeurs des services pénitentiaires du Conseil de l'Europe se sont penchées sur la question du surpeuplement carcéral et à la 17^e Conférence à Rome (novembre 2012), des juges et des procureurs européens ont été conviés à une réunion spéciale afin de mieux comprendre les conséquences de la détention provisoire et des politiques de prononcé des peines sur le surpeuplement carcéral, ainsi que l'utilité et l'efficacité des alternatives à l'emprisonnement. Lors de la 19^e Conférence des directeurs des services pénitentiaires et de probation (CDPPS) (Helsinki, 2014), une initiative a été lancée visant à créer un groupe de travail constitué de juges, de

procureurs, de représentants des ministères de la Justice et de représentants des services pénitentiaires et de probation pour examiner cette problématique et préconiser des mesures permettant de lutter contre le surpeuplement carcéral, l'idée étant d'aider les autorités nationales à amorcer un dialogue entre les juges, les procureurs, les législateurs, les décideurs et les services pénitentiaires et de probation en vue de convenir de stratégies nationales de long terme et d'actions spécifiques dans ce domaine.

Le présent Livre blanc est l'œuvre du comité de rédaction sus-évoqué, composé de représentants de plusieurs organes et comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe compétents et intéressés directement par la matière de prévention de la criminalité et de politiques et pratiques pénales dans les Etats membres. La liste intégrale des membres du comité, constitué à l'initiative du Comité européen pour les problèmes criminels, ainsi que les organes et comités qu'ils représentent, font l'objet de l'Annexe I au présent document.

Le présent Livre blanc ne formule pas de nouvelles recommandations spécifiques en matière de surpeuplement carcéral - les préconisations de la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale demeurent d'actualité - mais met en lumière les aspects autour desquels pourrait tourner le dialogue que devraient amorcer et entretenir les autorités nationales pour définir de manière concertée des stratégies de long terme et des mesures spécifiques de lutte contre le surpeuplement carcéral, et les mettre en œuvre efficacement, sur fond de réforme générale des politiques pénales alignée sur les dernières études de recherche et conforme aux attentes réalistes concernant le rôle que les législations et politiques pénales devraient jouer dans la société. Ce document a donc pour objet d'inciter les États membres à ouvrir un débat national sur leur système pénal et à prendre des décisions fondées sur des besoins manifestes et des objectifs à remplir à courte et à longue échéance. Dans ce cadre, les autorités nationales devraient régulièrement réexaminer la situation pour déterminer dans quelle mesure l'incarcération sert effectivement à lutter contre la criminalité et dans quelle mesure les détenus libérés sont effectivement préparés à leur réinsertion dans la société et à une vie non délinquante.

(...)

2. Le surpeuplement carcéral : état réel de la situation

La réalité nous montre qu'au cours des dernières décennies, de nouveaux types d'infraction ont été introduits dans les codes pénaux nationaux. Certaines infractions ont été définies dans des instruments juridiques internationaux contraignants, obligeant les signataires à reprendre ces mêmes définitions dans leur législation interne. Ces infractions concernent des actes criminels graves pour lesquels les États doivent prévoir la possibilité d'appliquer des peines d'emprisonnement, dans certaines limites.

Pour autant, dans la plupart des pays, cet élargissement du champ d'infraction ne s'est pas accompagné d'une révision rigoureuse de la législation pénale afin de réorganiser les définitions, de redéfinir les sanctions et les mesures et de dépenaliser certaines infractions mineures. Cette situation a très probablement contribué, dans certains pays, à l'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement prononcées mais aussi à une durée plus longue d'incarcération, deux facteurs majeurs du surpeuplement carcéral.

Cette tendance est néanmoins loin d'être homogène en Europe et il existe de nettes différences d'un pays à l'autre. Cela étant, on peut souligner que les statistiques carcérales sont fortement influencées par le nombre total d'admissions dans les établissements pénitentiaires, la durée des sanctions imposées et les dispositifs de libération anticipée tels que la liberté conditionnelle, les périodes de probation et les mesures alternatives (partielles ou totales) à l'incarcération. La durée moyenne de l'incarcération a augmenté dans bon nombre d'États ces dix dernières années, de 1% en moyenne, voire de 3 à 5% dans certains pays. En 2014, le nombre de détenus condamnés à des peines d'emprisonnement de 10 ans ou plus s'est accru de 2,1% par rapport à 2013.

Par contre, on observe une légère tendance à la baisse de la population carcérale ces dernières années, principalement en raison de la diminution du nombre de détenus condamnés à de courtes peines d'emprisonnement. Entre 2012 et 2013, le nombre de personnes détenues dans les établissements pénitentiaires des Etats membres du Conseil de l'Europe a diminué d'environ 56 700 personnes. Malgré la baisse du nombre brut de détenus, le taux médian de population carcérale en Europe a augmenté de 5% de 2012 à 2013. En 2012, il était de 127 détenus pour 100 000 habitants et en 2013, il était passé à 134 détenus pour 100 000 habitants. D'après SPACE I (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de L'Europe), en 2012, 22 des 47 États membres du Conseil de l'Europe connaissaient un problème de surpeuplement carcéral.

En 2013, ce chiffre avait baissé à 21 et en 2014, à 13. En 2013, 19 administrations pénitentiaires ayant des prisons surpeuplées étaient les mêmes qu'en 2012. En 2014, 1 600 324 personnes étaient détenues en Europe et la baisse enregistrée par rapport à 2013 s'établissait à 78 893 personnes.

Le taux médian de population carcérale a également diminué de 7% par rapport à 2013. En 2014, il était de 124 détenus pour 100 000 habitants. Ces évolutions, bien que modestes par rapport au nombre total de détenus en Europe, doivent être saluées et les autorités nationales devraient être encouragées à poursuivre dans ce sens. Il est cependant trop tôt pour déterminer tous les facteurs potentiels de cette diminution de la population carcérale.

Un établissement pénitentiaire rempli à plus de 90% de sa capacité connaît un risque imminent de surpeuplement carcéral. Cette situation est très risquée et les autorités devraient s'en alarmer et prendre les mesures nécessaires pour éviter tout engorgement. En effet, en règle générale, les prisons sont divisées en quartiers et, même si le nombre total de détenus est inférieur au nombre de places disponibles, il peut arriver que certains quartiers, à l'instar des cellules disciplinaires, des unités de soins médicaux ou des quartiers réservés aux femmes ou aux mineurs, soient remplis à moitié, alors que d'autres sont surpeuplés. Notons à cet égard que, d'après les statistiques SPACE de 2014, sur 52 administrations pénitentiaires, seules 16 indiquaient un taux d'occupation carcérale inférieur à 90% de la capacité, une tendance inquiétante s'il en est.

Pour lutter contre le surpeuplement carcéral, certains pays ont choisi d'augmenter le nombre de places disponibles, soit en construisant de nouveaux établissements, soit en reconstruisant et en agrandissant les établissements existants. Le Conseil de l'Europe, par le biais des recommandations du Comité des Ministres, et le CPT (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants), dans ses rapports, n'ont cessé de souligner que cette solution seule n'est pas suffisante pour réduire les taux d'incarcération. La pratique a montré que le taux de population carcérale augmente à la suite de la construction intensive de prisons. Les bâtiments anciens et vétustes devraient être remplacés par de nouveaux bâtiments offrant des conditions de détention humaines, sans pour autant conduire à un nombre toujours croissant de places disponibles et, partant, à des taux d'incarcération supérieurs.

Dans des arrêts pilotes, la Cour a dénoncé le problème structurel du surpeuplement carcéral en Italie et en Hongrie. Elle a rappelé que la solution la plus appropriée serait de recourir aussi largement que possible aux mesures pénales alternatives à la détention et de réduire au minimum le recours à la détention provisoire. Dans l'arrêt pilote relatif au surpeuplement carcéral et aux mauvaises conditions de détention dans plusieurs établissements pénitentiaires en Bulgarie, la Cour mentionne, entre autres solutions possibles, la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ou la réparation de fond en comble des structures existantes. Il ressort donc que, pour la Cour, la construction ou la reconstruction de prisons ne constitue qu'une mesure parmi beaucoup d'autres pour lutter contre le surpeuplement carcéral et que l'accent devrait plutôt être mis sur les mesures alternatives à la détention et sur un moindre recours à l'incarcération. (...)

Relevons également qu'en matière de construction de nouvelles prisons en Europe, la tendance est à la construction de prisons de haute sécurité, coûteuses au plan technologique. Or, il faut souligner que les détenus qui méritent d'être placés dans ce type d'établissement représentent une minorité.

Pour la majorité des détenus, un niveau de sécurité normal suffit ; en outre, la plupart d'entre eux

ont besoin de programmes de réinsertion plutôt que de conditions d'incarcération qui empêchent leur socialisation. Par conséquent, il faudrait envisager de construire en parallèle des établissements pénitentiaires modernes d'un point de vue technologique mais présentant un niveau de sécurité faible à moyen, car ils engendrent moins de coûts et sont mieux dotés en personnel et plus adaptés aux besoins des détenus et de la société en général. Ils permettent en outre de mieux associer la communauté à la préparation de la sortie de prison et la réinsertion sociale des détenus. Parallèlement, les structures pénitentiaires anciennes et vétustes devraient être fermées.

3. La position du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement carcéral et la croissance de la population carcérale

a. Position générale

Au niveau du Conseil de l'Europe, la lutte contre le surpeuplement carcéral passe par des textes normatifs et par des évaluations spécifiques de situations individuelles. Les recommandations du Comité des Ministres énoncent les principes fondamentaux que les pays européens doivent suivre pour offrir des conditions carcérales et traiter les détenus conformément aux normes internationales. Outre la recommandation n° R (99) 22 susmentionnée, ces normes sont énoncées dans les Règles pénitentiaires européennes.

Néanmoins, la Cour, comme indiqué précédemment, a reçu de nombreuses plaintes au cours des années précédentes et a rendu des arrêts en raison de violations de l'article 3 de la CEDH, dues, entre autres, au surpeuplement carcéral. Cela a conduit et conduit encore à des décisions prises dans des cas particuliers et à des arrêts pilotes (rendus conformément à l'article 61 du Règlement de la Cour). Ces arrêts sont prononcés lors d'un problème structurel ou systémique ou lorsqu'un autre dysfonctionnement similaire est identifié par la Cour dans un Etat défendeur donné. Après qu'un arrêt définitif ait été prononcé par la Cour, conformément à l'article 46, paragraphe 2 de la CEDH, le Comité des ministres, commence à superviser les mesures prises par l'Etat quant à l'exécution de l'arrêt.

Par ailleurs, le CPT et la Cour européenne des droits de l'homme ont évalué des situations particulières de surpeuplement carcéral. La Cour donne son appréciation concernant les circonstances précises des affaires portées à sa connaissance et a le dernier mot sur ce qui constitue une violation de la CEDH. Le CPT publie des rapports généraux et des rapports par pays à la suite de visites dans les États membres durant lesquelles il évalue les infrastructures pénitentiaires ; il formule des recommandations spécifiques et développe des normes générales en matière de traitement des détenus. Si les rapports généraux du CPT sont systématiquement publiés, les rapports par pays le sont uniquement si le pays concerné y consent, ce qui est le cas de la plupart des États membres du Conseil de l'Europe.

Selon la Cour, le surpeuplement peut en soi, dans certaines situations, être considéré comme étant d'une telle gravité qu'il constitue une violation de l'article 3. Dans plusieurs affaires, la Cour a conclu que le fait de disposer de moins de 3 m² d'espace vital pendant la détention emportait directement une violation de l'article 3. Dans d'autres affaires, même quand l'espace vital était supérieur à 3 m², la Cour a examiné les effets cumulés des conditions carcérales, matérielles et autres, et en particulier la liberté de mouvement et le temps passé en dehors de la cellule, pour déterminer s'il y avait violation de l'article 3.

A maintes reprises, la Cour a estimé que la détention en cellules partagées non adaptées à cette fin, notamment dans des conditions de surpeuplement et d'insalubrité, constituait un traitement inhumain ou dégradant et emportait donc une violation de l'article 3 de la CEDH. (...)

Même dans les cas où aucune violation directe de l'article 3 de la CEDH n'est constatée, le surpeuplement carcéral doit être considéré comme un fait particulièrement problématique du fait de ses répercussions négatives sur les détenus, leur état de santé et la possibilité pour eux de suivre un

programme de réinsertion, ainsi que de ses conséquences sur la gestion globale de l'établissement, l'ordre et les conditions de travail du personnel pénitentiaire.

Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les prisons peuvent accueillir des personnes qui peuvent se sentir vulnérables, en quête d'identité et de protection, ce qui constitue un terreau fertile pour les bandes organisées et les détenus radicalisés qui cherchent à recruter des adeptes et à influencer les esprits. Dans les établissements surpeuplés, la direction et le personnel sont souvent impuissants devant de tels phénomènes, car le manque de ressources ne leur permet pas de garantir un espace minimum ni de consacrer du temps et de l'attention aux activités individuelles avec les détenus, ni de préparer comme il se doit la sortie de prison et la réinsertion sociale des détenus.

(...)

La gestion d'établissements pénitentiaires surpeuplés est également difficile d'un point de vue administratif (posant donc des problèmes à tous les niveaux du service pénitentiaire), mais aussi des soins de santé et des relations avec la famille, les représentants légaux et les organismes extérieurs qui œuvrent à la réinsertion sociale des détenus.

Dans certains pays, des incitations financières existent pour le personnel qui travaille dans des établissements surpeuplés. A cet égard, le CPT a souligné à juste titre qu'un système prévoyant des incitations financières pour gérer une prison en s'appuyant sur un surpeuplement constant ne semble pas compatible avec le but de l'administration pénitentiaire d'héberger tous les détenus dans un environnement sûr, convenable et sain.

4. Les raisons du recours abusif à la privation de liberté et du surpeuplement carcéral

a. Les politiques et les législations pénales entraînant une utilisation abusive du système pénal

Il est difficile de répondre de manière générale à la question de savoir ce qui provoque le surpeuplement carcéral, car les systèmes juridiques et les pratiques en matière de prononcé des peines varient en Europe. Il n'en reste pas moins que ces législations et pratiques constituent une des causes profondes de l'accroissement des taux d'incarcération. En conséquence, dans certains pays, les centres de détention provisoire sont surpeuplés, tandis que dans d'autres, le nombre croissant d'étrangers incarcérés entraîne une inflation carcérale ; les établissements peuvent également être surpeuplés du fait de l'allongement des durées des peines et, partant, du nombre croissant de détenus condamnés à de longues peines de prison ou à perpétuité. Cette situation est aggravée par la conviction erronée que l'incarcération a un effet dissuasif, d'où le nombre accru de condamnations.

Dans certains pays, l'augmentation du nombre de détenus condamnés à de courtes peines peut également causer un engorgement. Il convient de noter que dans la plupart des pays, le surpeuplement carcéral découle d'une combinaison de ces facteurs ou de tous ces facteurs à la fois.

Le problème du surpeuplement carcéral est étroitement lié au fonctionnement des systèmes nationaux de justice pénale ainsi qu'aux valeurs, principes et traditions qui sous-tendent ces systèmes. Ces valeurs, principes et traditions sont le résultat de processus très longs et sont parfois très difficiles à faire évoluer, car ils sont le reflet de l'histoire et des réalités culturelles et sociales, tout en étant déterminés, en partie, par les choix politiques. De plus, les systèmes de justice pénale constituent souvent un ensemble hétéroclite de règles, apparues selon les besoins et venues s'ajouter les unes aux autres au fil des décennies, voire des siècles. Les orientations générales et les principes de base de ces systèmes ont donc souvent échappé à une analyse d'ensemble. Les déséquilibres qui apparaissent dans ces systèmes, à l'image du surpeuplement carcéral, sont le reflet de ces réalités et sont donc très difficiles à supprimer. De plus, il peut arriver que le droit pénal n'intègre pas les évolutions et les transformations sociétales de manière cohérente ni opportune.

Depuis la fin du XVIII^e siècle et encore aujourd'hui, l'incarcération est considérée comme la principale forme de réaction ou de punition en cas de violation grave des normes et des règles

sociales.

Dans une société démocratique, la question de savoir quel comportement constitue une infraction pénale, et si une peine d'emprisonnement est la meilleure réponse, relève du politique et doit être réglée par le parlement et le gouvernement.

(...)

b. Le recours limité aux alternatives à la détention provisoire

À travers plusieurs textes adoptés par le Comité des Ministres ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe n'a cessé de défendre le principe selon lequel la privation de liberté devrait être une sanction ou une mesure de dernier recours, le droit à la liberté étant l'un des droits les plus fondamentaux de l'être humain et la privation de ce droit ayant des conséquences lourdes et graves sur les intéressés. Dans de nombreux pays, le surpeuplement carcéral est un problème qui touche particulièrement les centres de détention provisoire car, trop souvent, les prévenus ont tendance à être incarcérés.

Le recours à la détention provisoire afin d'intimider des prévenus, des opposants politiques ou des journalistes n'a pas lieu d'être. Divers organes du Conseil de l'Europe, tels le Commissaire aux droits de l'homme ou l'Assemblée parlementaire, ont émis de vives critiques à cet égard, car cette situation est contraire aux engagements politiques et aux obligations légales contractées par les États lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe et constitue une violation flagrante de la Convention européenne des droits de l'homme. (...)

Dans la plupart des pays européens, l'éventail des alternatives à la détention provisoire est suffisamment large. Le problème réside dans leur faible application par la justice, pour différentes raisons qui peuvent être liées à la pression exercée par l'opinion publique et à la peur de la délinquance. Dans d'autres pays, si la législation prévoit des mesures alternatives à la détention provisoire, en réalité, aucune structure sociale ni administrative n'existe qui peut accueillir ou gérer un nombre important de personnes inculpées susceptibles de bénéficier de mesures alternatives. Les tribunaux n'ont donc plus qu'une seule solution : la privation de liberté. S'il peut au départ être coûteux d'investir dans la création de telles structures et de les doter en personnels - et de former celui-ci - un tel investissement ne peut qu'être payant sur le long terme. La privation de liberté est en soi la sanction ou la mesure la plus coûteuse, à quoi s'ajoutent les pertes qui s'ensuivront du fait de la dégradation de la situation de la personne incarcérée, qui se retrouve sans emploi ni logement et représente donc un futur client potentiel des services sociaux publics.

(...)

5. Comment remédier au surpeuplement carcéral ?

a. La privation de liberté comme mesure de dernier recours

Comme indiqué plus haut, le principe de la privation de liberté comme mesure de dernier recours est consacré par les recommandations pertinentes du Comité des Ministres. Ces textes invitent les États membres à recourir aux peines privatives de liberté uniquement lorsque la gravité de l'infraction, combinée aux circonstances individuelles de l'espèce, rendent manifestement inadéquate toute autre sanction ou mesure. Si cette approche est largement acceptée, dans la réalité les interprétations varient, ce qui peut conduire à des transcriptions différentes de ce principe en mesures et règles concrètes dans les différents systèmes de justice pénale. L'analyse de ce principe sous l'angle législatif fait l'objet de la partie VI b.

Dans nombre de ses arrêts, la Cour a réaffirmé que, compte tenu à la fois de la présomption d'innocence et de la présomption en faveur de la libération, la détention provisoire doit être l'exception et non la règle et ne peut être qu'une mesure de dernier recours. Dans l'affaire *Torreggiani c. Italie*, la Cour a rappelé, dans le contexte de l'élaboration des politiques pénales et de

l'organisation du système pénitentiaire, les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe invitant les États à inciter les procureurs et les juges à recourir aussi largement que possible aux mesures alternatives à la détention et à réorienter leur politique pénale vers un moindre recours à l'enfermement dans le but, entre autres, de résoudre le problème de la croissance de la population carcérale.

Pour éviter tout recours excessif à la détention provisoire et à l'incarcération, les tribunaux devraient appliquer la privation de liberté comme une mesure de dernier recours. Malheureusement, trop souvent, l'incarcération est une mesure de premier ressort et n'est pas considérée ni acceptée comme un mode exceptionnel d'exécution d'une sanction pénale. Les tribunaux ne devraient priver quiconque de sa liberté au simple motif qu'une telle mesure est légale et exécutée conformément à la loi, mais parce que la mesure est raisonnable et nécessaire en toutes circonstances (évaluées au cas par cas).

Il est donc nécessaire d'appliquer le principe de proportionnalité et d'évaluer avec soin le risque de récidive ainsi que le risque de tort causé à la société. (...)

Aucune privation automatique de liberté ne devrait avoir lieu avant le procès ou en cas de non-respect des conditions de probation. Les tribunaux et les autres autorités de décision devraient au contraire avoir le droit mais aussi l'obligation d'examiner les circonstances de chaque cas d'espèce avant de prendre une décision sur la sanction ou la mesure la plus appropriée. (...)

Avant le prononcé du jugement définitif, le juge devrait systématiquement peser les avantages et les désavantages d'une condamnation à une peine d'emprisonnement, notamment l'effet potentiel qu'une telle mesure peut avoir sur la personne concernée et sa famille, ainsi que les conséquences et les coûts généraux qu'elle entraîne pour la société.

b. La révision du droit pénal, la dépenalisation et les alternatives aux poursuites pénales

Il est recommandé aux États membres, même s'ils ne connaissent pas de graves problèmes de surpeuplement carcéral, d'évaluer de manière périodique leur système de justice pénale, en tout ou en grande partie, et de se pencher sur les objectifs poursuivis par les politiques pénales, les ressources disponibles et les résultats réellement obtenus par les diverses sanctions et mesures prévues par la loi et appliquées dans la pratique. Notons également que de nombreux professionnels tels que les juges ou les procureurs sont rarement, voire jamais, invités à réfléchir de manière plus approfondie sur les répercussions de leurs décisions et les facteurs qui influent sur l'exercice de leur pouvoir d'appréciation en relation avec le prononcé des peines. (...)

Il existe d'autres moyens de réduire le surpeuplement carcéral, notamment la substitution, en tout ou en partie, des peines d'emprisonnement par des sanctions et mesures appliquées dans la communauté, l'application de sanctions administratives (notamment économiques), la réduction de la durée d'emprisonnement ou la libération de certains (groupe d') auteurs d'infractions au moyen de grâces individuelles ou d'amnisties collectives. Dans son rapport élaboré à la suite de sa visite effectuée en Géorgie en 2012, le CPT, au sujet de l'amnistie collective octroyée pour faire face au grave problème du surpeuplement carcéral, affirme que les problèmes de surpeuplement et d'inflation de la population carcérale ne peuvent être réglés complètement et durablement en recourant à des mesures exceptionnelles de ce type. Il ajoute que la hâte relative avec laquelle l'amnistie a été déclarée et, dans ce cadre, l'absence de préparation en vue de la libération des intéressés, ainsi que le manque de structures d'aide adaptées dans la société, créent un risque de voir un grand nombre de ces détenus libérés renvoyés en prison très rapidement. (...)

d. La prévention et la prise en charge de la récidive

Cet aspect fait l'objet d'études scientifiques et est au cœur des préoccupations des politiques publiques depuis de nombreuses années. Pour autant, aucune solution simple n'a été trouvée.

Pour s'attaquer à ces problèmes, on peut les considérer d'un point de vue plus large que celui du seul système de justice pénale. Le développement de nouvelles technologies nous offre aujourd'hui davantage de possibilités de prévenir certains types d'infractions. Afin de réduire la récidive des ex-détenus de manière efficace, des efforts supplémentaires sont à fournir pour préparer au mieux leur sortie et leur réinsertion sociale.

Au niveau des auteurs d'infractions, la participation à des programmes visant à lutter contre l'alcoolisme et la toxicomanie, à gérer l'agressivité et à acquérir une instruction et à développer des compétences professionnelles, joue également un rôle important. Il convient de noter à cet égard que la participation à ce type de programme est efficace quand l'intéressé y a consenti librement et souhaite véritablement changer son comportement, et non pas quand il s'agit d'un arrangement pour sortir de prison plus tôt.

Le rôle des tribunaux peut être décisif à cet égard. En effet, en examinant les circonstances de chaque cas, ils peuvent s'attacher à trouver la sanction la plus appropriée ainsi que l'intervention la plus appropriée pour lutter contre la récidive. Les tribunaux devraient s'efforcer de trouver le juste équilibre entre la sécurité publique et la nécessité de répondre aux risques et aux besoins individuels de l'auteur d'infraction.

(...)

6. La nécessité d'élaborer des stratégies et des plans d'action nationaux en matière pénale

Certains pays ont réussi à instaurer une coopération et un dialogue permanents entre les différents acteurs du système de justice pénale. La nette diminution de la population carcérale aux Pays-Bas, contraints de fermer plusieurs de leurs établissements pénitentiaires, en est un exemple récent.

Toutefois, cette évolution n'a eu aucun effet négatif tangible sur les taux de criminalité. Cette réforme était le résultat d'une conjugaison de plusieurs facteurs : modifications législatives, modification des pratiques des tribunaux et meilleure utilisation des mesures alternatives à la détention provisoire, notamment des nouvelles technologies de surveillance, combinaisons plus judicieuses de mesures pénales et non pénales pour lutter contre la criminalité, etc.

D'autres pays ont été contraints d'adopter une telle approche à la suite de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a rendu plusieurs arrêts sur les mauvaises conditions de détention et le surpeuplement carcéral, équivalant, à ses yeux, à des traitements inhumains et dégradants.

La réponse adressée par l'Italie à l'arrêt pilote rendu dans l'affaire *Torreggiani et autres c. Italie* illustre le type de mesure générale qui peut être pris pour lutter contre le surpeuplement carcéral. Cette réponse propose plusieurs lignes d'action : a) des mesures législatives visant à réduire le flux d'admission dans les établissements pénitentiaires, notamment l'adoption de mesures alternatives ; b) des mesures de gestion et d'organisation à travers la mise en œuvre de régimes pénitentiaires plus ouverts ; c) des projets de construction en fonction des besoins actuels du parc pénitentiaire, principalement axés sur la rénovation des établissements existants ou la reconstruction (en partie) de ces établissements plutôt que sur l'expansion du parc pénitentiaire ; d) des modalités et procédures de recours. Aucune grâce, amnistie ni autre loi spéciale n'a été adoptée. Les mesures prises ces dernières années ont prouvé leur efficacité.

En 2012, les autorités grecques ont également communiqué au Comité des Ministres un plan d'action présentant les mesures destinées à prévenir des violations de même type que celles constatées dans le groupe d'affaires *Nisiotis c. Grèce*. À la suite d'une demande du Comité des Ministres visant à élaborer une stratégie globale de lutte contre le surpeuplement dans tous les établissements pénitentiaires grecs, le plan d'action a été actualisé et élargi. Les autorités ont indiqué avoir pris plusieurs mesures pour lutter contre le surpeuplement carcéral dans les prisons grecques, notamment l'introduction ou une meilleure utilisation des mesures non carcérales ainsi que le transfèrement des détenus dans des établissements non surpeuplés, la construction de nouvelles prisons ou la rénovation des établissements existants. En 2012 et 2013, deux lois ont été adoptées qui interdisent de sanctionner les infractions et les délits mineurs par des peines

d'enfermement. En outre, une prescription a été mise en place pour les infractions et délits mineurs auparavant punissables d'un an d'emprisonnement maximum et toujours en attente de jugement. L'adoption d'autres lois spéciales a permis de mettre en place un système de libération anticipée, de convertir certaines peines d'emprisonnement en amendes ou en travaux d'intérêt général et d'introduire un système d'assignation à résidence ainsi que la surveillance électronique. Ces mesures ont permis de libérer 4 800 détenus en date de novembre 2013. Jusqu'à août 2014, 800 autres détenus ont bénéficié d'une libération anticipée. Il reste néanmoins encore beaucoup à faire. Le rapport de 2014 du CPT demeure critique quant aux conditions de détention dans les prisons grecques et exhorte les autorités à continuer à recourir de manière plus soutenue aux mesures alternatives.

7. L'association des médias et de l'opinion publique

Les médias jouent un rôle essentiel pour faire accepter à l'opinion publique le mode de fonctionnement du système de justice pénale, notamment le système d'exécution des sanctions et mesures pénales, et toute réforme en la matière. La société a le droit d'être informée de la manière dont ces systèmes fonctionnent, des raisons qui sous-tendent l'engagement d'une réforme, des objectifs poursuivis et des résultats obtenus. (...)

Toute réforme d'envergure du système de justice pénale doit être soigneusement préparée et expliquée aux médias et à l'opinion publique, y compris ses implications financières et autres, de façon à ce que l'opinion publique la comprenne et la soutienne. Les médias et l'opinion publique devrait être tenus régulièrement informés de l'état d'avancement de la réforme pour éviter, dans la mesure du possible, les tensions.

Les services de la justice pénale, y compris les prisons, les services de probation et les administrations judiciaires, devraient élaborer des stratégies et créer des opportunités pour communiquer directement avec le public. Celles-ci pourraient inclure des réunions publiques, des journées portes ouvertes, et l'utilisation des réseaux sociaux et d'autres moyens de communication directe avec les membres du public.

Conclusion

Le surpeuplement carcéral est un problème qui ronge de nombreux pays, et chacun doit trouver les meilleurs moyens d'y remédier. Certains pays ont adopté des stratégies à long terme et des mesures spécifiques et ont ainsi enregistré une baisse de la population carcérale ces dernières années. Ces pays doivent confirmer cette tendance, quand bien même le défi est particulièrement difficile à relever. En effet, par le passé, certains pays européens ont réussi à réduire radicalement le nombre des détenus, mais cette tendance n'a pas tenu plus de dix ans.

Les États membres du Conseil de l'Europe devraient se conformer aux normes et aux critères définis par la Cour européenne des droits de l'homme et le CPT lorsqu'ils s'emploient à fixer l'espace vital minimum auquel chaque détenu a droit afin de dresser un tableau objectif de la situation et de prendre des décisions appropriées en cas de surpeuplement carcéral.

La protection effective des droits de l'homme et la gestion efficiente des établissements pénitentiaires sont les deux principaux défis que ces pays doivent relever aujourd'hui. Comme indiqué plus haut, le surpeuplement carcéral et des conditions de détention insalubres favorisant ou s'analysant en traitements inhumains ou dégradants risquent d'emporter violation de l'article 3 de la CEDH. C'est pourquoi la Cour européenne des droits de l'homme préconise de remplacer les structures carcérales anciennes et vétustes par des établissements modernes offrant des conditions de détention humaines. Étant donné que les prisons de haute sécurité sont nécessaires dans une minorité de cas seulement, la majorité des nouveaux établissements pénitentiaires devraient présenter un niveau de sécurité faible à moyen, car ce type d'établissement engendre moins de coûts

et est plus adapté aux besoins de resocialisation des détenus.

Les États membres peuvent également connaître un problème de surpeuplement carcéral du fait de l'apparition de nouvelles formes graves de criminalité qui entraînent l'application de peines plus sévères. Les peines d'emprisonnement deviennent plus longues et la resocialisation devient difficile. Une bonne gestion des prisons et la sélection et la formation appropriées du personnel sont des conditions préalables indispensables pour garantir la sécurité et l'ordre, même dans les prisons ayant atteint leur capacité maximale. A cet égard, la comparabilité entre le rapport « coût-efficacité » des peines d'emprisonnement et des peines alternatives éventuelles doit être prise en compte.

La lutte contre le surpeuplement, l'amélioration des conditions de détention et un meilleur traitement des détenus permettront de renforcer la confiance entre les États et de faciliter la coopération judiciaire, notamment le transfèrement de détenus dans leur pays d'origine, qui est un moyen d'améliorer les relations familiales et la réinsertion sociale des détenus. L'existence d'établissements surpeuplés, vétustes et délabrés dans le pays d'accueil peut constituer un motif de refus du transfèrement d'un détenu au nom du respect des droits de l'homme.

Il convient d'assurer un dialogue permanent ainsi qu'une vision et une action communes, en associant les décideurs politiques, les législateurs, les juges, les procureurs et les directeurs d'établissements pénitentiaires et de services de probation dans chaque État membre afin d'exécuter les sanctions et les mesures pénales de manière humaine, juste et efficace et d'éviter notamment le surpeuplement carcéral et l'extension du filet pénal. La Recommandation n° R (99) 22 du Comité des Ministres aux États membres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale conserve toute son actualité et les autorités devraient prendre toutes les mesures possibles pour mettre en œuvre de manière renforcée les normes et les principes qu'elle énonce.

Les médias devraient être tenus régulièrement informés du fonctionnement et des projets de réforme des politiques pénales et le soutien de l'opinion publique devrait à cet égard être recherché. Pour cela, la communication, la transparence et l'ouverture du monde pénal au public sont nécessaires pour que celui-ci en découvre les différents aspects.

On ne saurait trop souligner que le fait d'investir dans une bonne préparation à la sortie et dans la réinsertion sociale des détenus ainsi que dans un bon système de sanctions et mesures appliquées dans la communauté est un moyen efficace de réduire la récidive et de garantir la sécurité publique. Cela aura également un effet sur la réduction des taux d'emprisonnement et de surpeuplement carcéral.

Le surpeuplement carcéral est un problème qui ronge de nombreux États membres du Conseil de l'Europe et il convient par conséquent de veiller à ce que les autorités nationales donnent suite au Livre blanc. Il est également souhaitable de mettre à jour, par la suite, le Livre blanc et ses constatations et conclusions au regard des informations relatives aux mesures prises pour mettre en œuvre la Recommandation n° R (99) 22 et aux taux d'emprisonnement et à la capacité carcérale dans les différents pays européens.

DOCUMENT 5

LA CELLULE INDIVIDUELLE EN PRISON, UN DROIT ENCORE REPOUSSÉ

Le Monde, 4 décembre 2014

Les détenus ne pourront pas réclamer de cellule individuelle avant 2020. Les députés ont en effet adopté en urgence, mardi 3 décembre, un nouveau report de l'application de l'encellulement individuel, afin de sortir l'État de l'inconfortable situation dans laquelle l'avait placé l'expiration du moratoire de 2009, arrivé à son terme le 25 novembre.

Pendant une dizaine de jours, l'État était ainsi légalement obligé de fournir une cellule individuelle à tout détenu le demandant. Un principe toutefois inapplicable, en raison du manque de places disponibles dans les établissements pénitentiaires. Décryptage d'un paradoxe au sein du système carcéral français depuis 1875.

- **Combien de fois l'application du principe de l'encellulement individuel a-t-elle été reportée ?**

Le principe de l'encellulement individuel est aussi vieux que la III^e République. Il est en effet rentré dans la loi le 5 juin 1875, grâce à la loi Bérenger qui prévoit, dans son article 1, cette idée fondamentale de séparer de jour et de nuit les inculpés, prévenus et accusés. L'idée sous-jacente de cette fin de siècle est que la prison collective est l'école de la récidive et que seul l'isolement peut éviter la « contagion morale » entre les détenus. À l'époque, l'isolement est donc considéré comme une sorte de punition, alors qu'aujourd'hui, il s'agit de respecter la dignité humaine et des conditions de détention acceptables.

La loi prévoyait également que toutes les nouvelles prisons respectent cette organisation par cellule. Manque de crédits et de volonté politique : la réforme peine à s'appliquer et est stoppée par la première guerre mondiale. Selon un dossier constitué par l'école de l'administration pénitentiaire, en 1927, on recense seulement 70 prisons « cellulaires » sur 160 établissements.

Le principe de l'encellulement individuel revient sur le tapis après la Libération, en 1945, avec la réforme des institutions pénitentiaires, dite loi Amor, cette fois dans un souci de réhabilitation du condamné au moment de sa libération – mais son application se fait toujours attendre. En outre, quelques années plus tard, le code de procédure pénale de 1958 introduit des dérogations « *à titre exceptionnel et provisoire* », « *en raison de la distribution intérieure* » ou de l'« *encombrement temporaire* » des établissements ou des « *nécessités de l'organisation du travail* ». Autant de portes de sortie pour les établissements ne pouvant pas appliquer le principe.

En 2000, l'encellulement individuel refait surface au détour de la loi renforçant la présomption d'innocence, cette fois de manière ambitieuse. La règle est affichée comme l'une des priorités des commissions d'enquête parlementaires sur les prisons, qui avaient dénoncé, en juillet de la même année, une situation carcérale « *humiliante pour la République* » et « *indigne de la patrie des droits de l'homme* ». Et le texte entend supprimer, dans l'article 716 du code de procédure pénale, les dérogations prévues « *en raison de la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou de leur encombrement temporaire* », afin de rendre ce texte enfin opérationnel.

Mais la volonté politique cède le pas à la réalité de la situation carcérale. Et les législateurs préfèrent alors accorder un délai de trois ans à l'application de cette règle, afin que l'État ne se retrouve pas en situation d'illégalité. Il s'agit du premier d'une série de trois (et bientôt quatre) reports. En effet, la règle est encore repoussée de cinq ans en 2003, tablant sur la fin d'un programme de construction de 13 200 places de prison supplémentaires d'ici à 2009. Mais cette année-là, le rapporteur du projet de loi révèle que 31 % des nouvelles cellules étaient collectives. Un nouveau moratoire de cinq ans est alors adopté.

En 2014, même écueil. Au 1^{er} octobre, la capacité opérationnelle d'hébergement des centres de détention était de 58 054 places pour 66 494 détenus, soit un taux de surpopulation de 114,5 %. Le 17 novembre, la garde des Sceaux a annoncé dans un message aux agents du ministère de la Justice que le parc pénitentiaire serait porté à 63 500 places d'ici à 2017 et qu'un nouveau programme immobilier de 3 200 places supplémentaires était en projet. Mais seule une réforme pénitentiaire ambitieuse parviendrait à endiguer le problème. En attendant, l'Assemblée a adopté un nouveau moratoire expirant fin 2019. Selon le député socialiste Dominique Raimbourg, l'objectif d'une cellule individuelle pour 80 % des détenus ne sera pas réalisé avant 2022.

- **Qu'est-ce qu'une cellule individuelle ?**

Prôner l'encellulement individuel ne signifie pas assurer une cellule à chaque détenu, loin de là. La cellule individuelle revêt une simple notion d'espace : moins de 11 mètres carrés pour une personne. La circulaire du 16 mars 1988 fixe un barème très clair :

- jusqu'à 11 m² : 1 place
- plus de 11 à 14 m² inclus : 2 places
- plus de 14 à 19 m² inclus : 3 places
- plus de 19 à 24 m² inclus : 4 places
- plus de 24 à 29 m² inclus : 5 places
- plus de 29 à 34 m² inclus : 6 places
- plus de 34 à 39 m² inclus : 7 places
- plus de 39 à 44 m² inclus : 8 places
- plus de 44 à 49 m² inclus : 9 places
- plus de 49 à 54 m² inclus : 10 places
- plus de 54 à 64 m² inclus : 12 places
- plus de 64 à 74 m² inclus : 14 places
- plus de 74 à 84 m² inclus : 16 places
- plus de 84 à 94 m² inclus : 18 places
- plus de 94 m² : 20 places

Selon le rapport rendu par Dominique Raimbourg le 2 décembre, la France compterait 49 681 cellules au 1^{er} octobre 2014, dont 40 857 « individuelles », au sens de la circulaire de 1988. Ce que ce rapport ne précise pas, c'est le nombre de cellules comprises entre 9 et 11 mètres carrés. Dans le commentaire accompagnant les règles pénitentiaires européennes, on peut lire : « *Bien que le CPT [Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants] n'ait jamais établi directement de telle norme, il y a des indications qu'il considère de taille souhaitable une cellule individuelle de 9 à 10 mètres carrés* ». Ce texte, certes non coercitif, indique bien qu'en dessous de 9 mètres carrés, une cellule est jugée trop petite.

Il faut aller chercher le rapport établi par le même Dominique Raimbourg et Sébastien Huyghe le 23 janvier 2013 sur la base de données de l'administration pénitentiaire au 1^{er} août 2012 pour trouver la répartition des cellules par surface. Il s'avère alors que seules 31 080 cellules font entre 9 et 11 mètres carrés en France (63 % des cellules), soit des surfaces respectant les normes française et européenne. Par ailleurs, toujours selon le rapport Raimbourg de 2014, seules 26 341 personnes étaient seules en cellule au 28 octobre 2014 (40 % de la population détenue).

- **Combien de détenus en surnombre ?**

Dans ses statistiques, l'administration pénitentiaire différencie bien la capacité théorique d'hébergement – c'est-à-dire la somme des places hors cellules d'isolement et disciplinaires – de la capacité opérationnelle, c'est-à-dire la capacité théorique « *diminuée des places momentanément rendues indisponibles en raison de travaux pour une durée supérieure à un mois* ». Selon ce comptage, la population détenue est, au 1^{er} octobre 2014, de 66 494 personnes pour une capacité théorique de 58 794 places et une capacité opérationnelle de 58 054 places. Soit une surpopulation de 8 440 personnes en 2014. Pourtant, selon le directeur de recherche au CNRS Pierre-Victor

Tournier, ces statistiques ne prennent pas en compte les 3 724 places inoccupées dans les établissements pénitentiaires, qui représentent 6,4 % de la capacité opérationnelle. On arrive alors à un total de 12 164 détenus en surnombre, soit 18,3 % de la population carcérale.

Comme l'explique M. Tournier, les raisons justifiant qu'une place soit inoccupée sont multiples : mise en service de nouveaux établissements, manque de surveillants ayant pour effet de limiter de fait la capacité, problème de sécurité dans les établissements pour peine, capacités supérieures aux besoins locaux, mauvaise gestion des affectations en maison d'arrêt par le parquet, ou encore mauvaise gestion des affectations en établissement pour peine par la pénitentiaire. Un phénomène qui a pour conséquence de sous-estimer un peu plus encore la réalité de la surpopulation carcérale.

- **Quels établissements ont la plus grande densité carcérale ?**

D'une manière générale, la plus grande densité carcérale se retrouve dans les maisons d'arrêt, c'est-à-dire les établissements détenant les prévenus en attente de jugement, les condamnés attendant l'attribution d'un établissement ad hoc (centres de détention ou maison centrale), ou encore les détenus n'ayant plus qu'une peine inférieure à un an à effectuer. Selon le rapport de Dominique Raimbourg sur l'encellulement individuel publié le 2 décembre, la densité carcérale y est de 131,5 % contre 93,9 % en centre de détention, et pour une moyenne générale, tous types d'établissements confondus, de 114,5 %.

Parmi les sept centres de détention ayant une densité supérieure à 200 %, on ne trouve par ailleurs que des maisons d'arrêt, exception faite du quartier centre de détention du centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania, en Polynésie française. À noter que le quartier maison d'arrêt du même centre pénitentiaire atteint, lui, la densité carcérale alarmante de 318,5 %, soit la plus élevée en France.

Dans leur rapport de commission d'enquête sur les conditions de détention en France publié en 2000, les sénateurs Jean-Jacques Hyst et Guy-Pierre Cabanel soulignaient d'ailleurs en ces termes cette différence de traitement entre les maisons d'arrêt (courtes peines et prévenus) et les centres de détention (longues peines) :

« Au fond, ce sont des rapports de force qui expliquent que les taux d'occupation sont bien souvent de 80 ou 90 %, voire moins, dans les établissements pour peines alors qu'ils peuvent atteindre 200 % dans les maisons d'arrêt. Parce que les entrées et les sorties sont extrêmement nombreuses dans les maisons d'arrêt, des explosions sont moins à redouter et les prévenus deviennent la variable d'ajustement du système carcéral français. »

La surpopulation en maison d'arrêt serait donc plus tolérable pour l'administration en raison du turnover des détenus. Et les risques d'émeutes moindres.

- **Quels recours possibles pour les détenus ?**

Pendant une dizaine de jours, les détenus ont eu la possibilité d'attaquer l'administration pénitentiaire afin de lui réclamer des dommages et intérêts pour non-application du principe de l'encellulement individuel. La chancellerie avait même prévu une enveloppe de 20 millions d'euros pour assurer ces éventuels dédommagements. Si la fenêtre de tir s'est refermée avec l'adoption d'un nouveau délai, des recours existent toujours, et notamment les recours indemnitaires.

Ces derniers se fondent sur la reconnaissance d'un préjudice. Il s'agit alors pour le prévenu de prouver un cumul d'éléments justifiant sa situation dégradante, comme la promiscuité, le manque d'hygiène, etc. Dans le meilleur des cas, le détenu touchera un millier d'euros ou sera transféré, entraînant un éloignement de la famille et de l'avocat.

Par ailleurs, le recours contre un préjudice peut s'engager dans les quatre ans qui suivent la réalisation dudit préjudice. Malgré l'expiration du moratoire, les détenus ont toujours la possibilité de justifier de leur situation dégradante.

« Le problème, c'est que le détenu peut obtenir une indemnité, mais pas un changement de sa

situation. C'est une procédure faite de mieux, car le juge ne peut pas imposer l'encellulement individuel, explique Nicolas Ferran, juriste à l'Observatoire international des prisons. La question à poser est donc comment faire sortir les gens de prison et travailler sur les petites peines, ou d'autres types de sanction que la détention. »

- **Quelle situation en Europe ?**

La France n'est pourtant pas le pire élève d'Europe. Un rapport du Conseil de l'Europe publié en mai 2013 révélait que la moitié des pays européens étaient en situation de surpopulation carcérale. En tête des prisons les plus peuplées, on trouve la Serbie (157,6 %), la Grèce (151,7 %) et l'Italie (147 %), pour une moyenne européenne de 99,5 détenus pour 100 places. La France arrive 11^e de ce classement, et se place au 7^e rang des pays ayant connu la plus forte progression de sa population carcérale, c'est-à-dire + 7 % entre 2002 et 2011.

Le taux d'incarcération en France est inférieur à la moyenne européenne, avec 99 détenus pour 100 000 habitants, à balancer entre les extrêmes islandais (50 détenus pour 100 000 habitants) et géorgien (541,2 détenus pour 100 000 habitants). Mais la France est, après le Bénélux, Malte et la Macédoine, l'un des pays où l'on enregistre le plus de suicides en prison (15,5 suicides pour 10 000 détenus en 2010).

DOCUMENT 6

ENTRETIEN AVEC ADELINE HAZAN

L'Humanité – 29 septembre 2016

Le contrôleur général des lieux de privation de liberté, Adeline Hazan, alerte les pouvoirs publics sur la situation des prisons, en rappelant que la construction de nouvelles places n'est pas une réponse adaptée. Elle propose au contraire la création de « seuils » au-delà desquels il ne serait plus possible d'incarcérer, et dénonce les très courtes peines d'emprisonnement, qui n'ont, selon elle, plus de sens. Entretien.

Avec plus de 69 375 détenus, la France bat tous les records en matière de population carcérale. Et ses prisons ne comptent que 58 000 places, créant ainsi une situation insoutenable sur le plan du respect des droits fondamentaux des détenus, mais aussi sur l'efficacité et l'utilité même des prisons pour la société. Pourquoi y a-t-il une telle surpopulation carcérale ?

Adeline Hazan. La situation d'aujourd'hui est du jamais-vu et absolument inacceptable. Ce sont des conditions indignes, qui montrent l'échec total de la politique carcérale. La France est le 4^e pays au sein du Conseil de l'Europe dont la population carcérale est la plus surchargée. C'est l'échec d'une politique ; les gouvernements successifs ont pensé que la solution résidait dans la construction de places nouvelles. Or, sur les trente dernières années, 30 000 places ont été créées. Et, malgré tout, la surpopulation n'a jamais été aussi importante. La solution n'est donc pas cette course à l'échalote. Il faut des places nouvelles... Mais il n'en faut pas trop : plus il y a de places, plus on incarcère. Tant que l'on n'aura pas de véritable politique d'alternative à l'incarcération, tant que les magistrats n'auront pas les moyens d'imaginer l'incarcération comme dernier recours, on remplira les prisons.

C'est donc le système pénal qui est en cause ?

A. H. La délinquance n'a pas spécialement augmenté depuis dix ans. Elle a changé, elle s'est rajeunie, mais elle n'a pas augmenté. Mais on s'interroge sur la justification de l'incarcération pour tout un nombre d'infractions. Des peines de prison d'un mois, deux mois, trois mois n'ont aucun sens. On ne peut pas établir un projet de réinsertion sur deux ou trois mois. Et on occasionne une rupture dans la vie de quelqu'un : on lui fait perdre son travail, son logement, pour une peine qui ne servira à rien, ni pour lui ni pour la société. Les pouvoirs publics doivent avoir une réflexion sur les très courtes peines et sur le sens de la peine. D'autre part, il y a beaucoup de troubles psychiatriques en prison. On s'accorde à dire qu'il y a 70 % des détenus qui ont des troubles au sens large, et 20 % à 30 % des troubles graves, de type schizophrénie. Que font-ils en prison ?

Vous évoquez une sorte de « numerus clausus »...

A. H. Ce n'est pas exactement un numerus clausus. Je propose une forme plus poussée de régulation carcérale : avant d'en arriver à mettre des matelas par terre (on en compte 1 500 dans les prisons françaises), les procureurs, les magistrats et les directeurs de prison devraient se réunir et identifier les personnes proches de la fin de leur peine (par exemple à un mois de la sortie). Pour préparer leur sortie, avec un accompagnement. La surpopulation, outre l'atteinte aux droits fondamentaux qu'elle implique, empêche la réinsertion. Ce qui veut dire que la peine perd son sens en termes de ce que la loi de 2009 lui assigne : cette loi précise bien que l'objectif de la peine est autant la réinsertion du détenu que la protection de la société. Tant que l'on ne se donnera pas ces moyens-là, la prison ne pourra pas être un moment utile dans un parcours de vie.

La loi Taubira, du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, permet-elle d'avancer sur les peines alternatives ?

A. H. La loi Taubira a prévu des mesures extrêmement intéressantes, notamment la contrainte pénale et la libération sous contrainte. Pour le moment, les résultats ne sont pas encore là. Il fallait, pour que ces nouvelles dispositions puissent donner leur pleine mesure, recruter des magistrats et

des agents de probation. Les agents de probation ont été recrutés, mais il a fallu deux ans pour les former. Ils commencent donc tout juste à être opérationnels. Si les agents de probation sont en nombre suffisant, les magistrats n'ont pas intégré ces nouveaux dispositifs. La libération sous contrainte (examinée systématiquement aux deux tiers de la peine) n'exige pas qu'il y ait un projet derrière. Or les magistrats l'exigent souvent, allant au-delà de ce que demande la loi. Sur la contrainte pénale, ils la différencient peu du sursis avec mise à l'épreuve, alors qu'il y a une distinction : l'accompagnement socio-éducatif est beaucoup plus poussé. Il n'y a pas encore de culture de ces nouveaux dispositifs.

Comment redonner du sens à la peine ?

A. H. Il faut qu'elle soit un moment utile dans le parcours de la personne. Il faut que celle-ci puisse soit se réinsérer, soit s'insérer dans la société. S'il y a des problèmes d'apprentissage de la langue, une fragilité de l'état de santé du détenu, la peine devrait y être utile. Prenons l'exemple de la délinquance routière, qui est grave. Est-ce qu'il ne serait pas mieux d'affecter les condamnés pour une infraction routière dans les hôpitaux avec les victimes d'accidents de la route ?

20 % seulement des détenus travaillent. Or plus ils travaillent, moins il y a de violences...

A. H. Dans les maisons d'arrêt, les prévenus – qui ne sont donc pas encore condamnés – vivent à trois ou quatre dans une cellule de 9 mètres carrés. Et, comme il n'y a pas de travail, ils ne sortent pas. La chancellerie doit réfléchir à comment donner davantage de travail aux détenus. Il y a le service général, mais aussi les entreprises, qui donnent de moins en moins de travail parce qu'elles considèrent qu'il y a trop de contraintes pour elles – bien qu'il s'agisse d'une main-d'œuvre très bon marché. Peut-être faut-il assouplir les règles d'entrée des entreprises dans la prison.

Vous critiquez les unités dédiées à la déradicalisation. Pourquoi ?

A. H. Regrouper dans une même unité des personnes censées être toutes radicalisées provoque un effet cocotte-minute. Certains vont se radicaliser davantage. Ils ne se côtoient qu'entre eux et ont l'impression d'être stigmatisés. Par ailleurs, cela revient à créer un statut qui n'est ni l'isolement ni la détention normale, mais qui ne permet pas l'exercice d'un travail. Il n'a qu'un avantage, c'est que les détenus sont seuls en cellule. Ce qui devrait être le cas pour tous les détenus. En revanche, les programmes de déradicalisation n'en sont qu'au début mais me semblent intéressants.

Vous intervenez également sur les hôpitaux psychiatriques et les centres de rétention. Quelles sont les priorités dans ces lieux ?

A. H. On compte 20 % de personnes hospitalisées contre leur gré en psychiatrie. C'est une privation de liberté aussi importante que les autres. C'est moins connu et ce n'est pas dans le débat public. Hospitaliser une personne sans son consentement doit être entouré de garanties extrêmement importantes. D'autant qu'il existe une autre privation de liberté qui est le placement à l'isolement. J'ai donc souhaité que l'on accélère le rythme sur les hôpitaux psychiatriques, et le mettre dans le débat public. L'urgence dans les centres de rétention, ce sont les placements d'enfants. En 2015, le nombre d'enfants a plus que doublé – 105, contre 45 en 2014. Pour des enfants, c'est un événement extrêmement traumatisant. En 2012, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Nous préférons une interdiction pure et simple du placement d'enfants en centre de rétention et une assignation à résidence.

Vos recommandations sont-elles entendues ?

A. H. Le simple fait d'effectuer une visite dans un établissement suffit parfois à faire bouger des choses, avant même de faire un rapport. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté n'a pas de pouvoir d'injonction, seulement un pouvoir de proposition. C'est suivi par les autorités ou pas... La loi de janvier 2016 sur la psychiatrie est par exemple allée dans le sens de nos recommandations. La loi Taubira de 2014 a repris un certain nombre de nos propositions. Mais il ne faut pas lâcher la pression.

DOCUMENT 7

« SURPOPULATION CARCÉRALE : VALLS ANNONCE LA CRÉATION DE 33 NOUVELLES PRISONS »

www.leparisien.fr – 6 octobre 2016

Manuel Valls a annoncé jeudi la création de 33 nouveaux établissements pénitentiaires dans neuf agglomérations prioritaires. Il s'agira de 32 maisons d'arrêt et d'un centre de détention. Le plan gouvernemental prévoit également la construction de 28 « quartiers de préparation à la sortie » et la réhabilitation de douze sites pénitentiaires ainsi que la construction de seize autres.

« Dans une première phase, a précisé le Premier ministre, plus de 3900 cellules devront être construites, en priorité dans les régions connaissant une surpopulation carcérale élevée – Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur – et dans les régions où les projections de population pénale prévoient une évolution importante: le Sud-Ouest et le Grand-Ouest ». Il a prononcé son discours à Agen (Lot-et-Garonne) lors de la remise des diplômes de la 190^{ème} promotion des élèves de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

Les neuf agglomérations « où la situation est la plus critique », selon lui, sont : Nîmes ou Alès, Strasbourg, Toulouse, Nice, Avignon ou Carpentras, et Nantes ou Saint-Nazaire, ainsi que la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise.

« Nous devons agir vite, car il faut en moyenne dix ans pour construire une prison », a ajouté Manuel Valls qui a également annoncé un « Livre Blanc » pour les prisons afin de lutter contre la surpopulation carcérale. Les préfets se voient donc demander de « trouver les terrains dans les plus brefs délais », à charge pour eux de formuler leurs propositions au Garde des Sceaux pour le 16 décembre.

1,16 milliard d'euros dans le projet de budget pour 2017

Cet été, les prisons françaises ont atteint un nouveau record avec 69 375 personnes incarcérées.

En août dernier, lors d'une visite à la prison de Nîmes, Manuel Valls avait promis un plan « concret » et « financé » pour le parc pénitentiaire français. Le ministre de la Justice, Jean-Jacques Urvoas, qui accompagnait Manuel Valls, avait présenté le 20 septembre un plan destiné à juguler la surpopulation chronique dans les prisons françaises en construisant notamment de nouvelles cellules.

Une enveloppe d'1,16 milliard d'euros est inscrite à cette fin dans le projet de budget pour 2017. « Dans les dix années à venir (...) vous verrez nos prisons changer. Vous verrez le monde carcéral évoluer », a lancé Manuel Valls aux jeunes diplômés de l'ENAP.

DOCUMENT 8

« EN FINIR AVEC LA SURPOPULATION CARCÉRALE »

*Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel (extraits)
Par Jean-Jacques Urvoas, Garde des Sceaux, 20 septembre 2016*

Introduction

Si la citation prêtée à Albert Camus « *une société se juge à l'état de ses prisons* » est juste, alors il faut craindre pour la nôtre le verdict de la postérité. Il sera rude notamment parce que nous n'avons, à ce jour, jamais été capable d'appliquer le principe de l'encellulement individuel (« une personne détenue par cellule ») inscrit dans le Code pénal depuis 1875.

Comment conjurer ce sort ? C'est l'objet du présent rapport construit autour d'une seule volonté : parler clair. Évoquer la prison, les conditions de détention et en particulier l'encellulement individuel, se heurte, en effet, à une certaine philosophie de la peine. Finalement, notre pays ne s'est jamais départi de sa culture du cachot et la prison est encore considérée comme une peine afflictive, une de ces peines que les Lumières ont pourtant voulu supprimer car elles étaient destinées à punir la personne condamnée en lui infligeant souffrance voire déshumanisation. La prison d'aujourd'hui est, certes, plus douce que les peines de l'Ancien Régime où les corps étaient martyrisés et les sujets renvoyés au jugement de Dieu, mais elle charrie aussi son lot de souffrances que beaucoup ignorent ou, pire, approuvent. Ainsi, sur les réseaux sociaux, il est régulier de voir approuver les conditions de détention les plus dures, notamment lorsqu'elles sont induites par la vétusté, la surpopulation carcérale ou la violence interne, au motif que les détenus « méritent » pareils traitements. Et dès lors, l'encellulement individuel est régulièrement présenté, sinon perçu, comme un « luxe », transformant les prisons en « hôtels 5 étoiles » quand il ne s'agit pas de « clubs de vacances ».

C'est ce qui a fait écrire qu'il existe une « certaine schizophrénie, au sein de la société française », qui aboutit à contrebalancer, parfois dans le même mouvement, l'indignation contre le sort fait aux personnes détenues par l'emportement à l'idée que le prisonnier serait mieux traité que le citoyen libre le plus pauvre. Pourtant, la prison est moins une peine qu'un lieu où s'exécute la peine. Seule la privation de liberté constitue une peine. De fait, les conditions de cette privation de liberté ne sauraient impliquer des traitements inhumains ou dégradants, substitués que l'on voudrait policés aux anciens supplices d'expiation. Pour autant, ce lieu ne saurait être neutre car il doit être investi d'un sens que l'on espère tourné vers l'objectif de réinsertion de la personne détenue et la prévention de la récidive, éléments déterminants pour la sécurité collective.

Si cet objectif de réinsertion n'a pas suffi à justifier la pleine application du principe de l'encellulement individuel, la perception accrue des exigences de sécurité en détention vient désormais relancer le débat avec une particulière acuité. En effet, les conditions de détention des personnes condamnées ou mises en accusation pour des faits de terrorisme (notamment islamiste) rend l'encellulement individuel nécessaire, non seulement pour assurer la sécurité de la détention, mais aussi pour permettre l'engagement d'un travail de désistement du processus de radicalisation violente.

De telle sorte que le légitime besoin de sécurité collective doit permettre de dépasser un débat qui dure depuis 141 ans. Là où les arguments sur la nécessaire dignité des conditions de détention n'ont pas suffi à permettre la mobilisation des moyens suffisants pour la garantir, l'impératif de lutte contre le terrorisme, dans ses manifestations les plus récentes, doit y parvenir.

Car au-delà des faits générateurs de cette évolution des mentalités, qui pourrait contester que la suroccupation carcérale contribue à un « ensauvagement » de la détention et des personnes détenues (violence endémique, trafics, mutineries, refus de réintégration des cellules, agression du personnel...) ? Au sein des établissements surpeuplés, les conflits sont violents, requièrent plus de temps pour tenter de les désamorcer et les procédures disciplinaires se révèlent plus nombreuses. Ce

contexte pèse très directement sur le projet et la capacité de réinsertion de la personne détenue, sur ses facultés de réadaptation sociale après des conditions porteuses d'une réelle désocialisation. Ainsi, la surpopulation carcérale entrave grandement l'objectif de réinsertion. De fait, la prévention de la récidive ne peut que pâtir de cette situation.

De même, une simple observation des établissements démontre que le prosélytisme prospère dans des conditions de surpopulation carcérale tant en raison de la promiscuité que de la désespérance de certains détenus. La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté corrobore d'ailleurs cette analyse dans son avis du 11 juin 2015 quand elle écrit que « le phénomène de radicalisation s'amplifie en milieu carcéral, compte tenu des conditions de prises en charge des personnes détenues (notamment de la surpopulation carcérale) » et insiste ensuite sur le fait que « la surpopulation carcérale des établissements pénitentiaires – et de fait, la faible possibilité d'encellulement individuel – entraîne une aggravation des conditions de détention des personnes détenues et une promiscuité propre à favoriser les comportements radicaux [...]. Les phénomènes de prosélytisme s'y développent à l'évidence beaucoup plus facilement. » Ce phénomène exige donc un confinement des individus particulièrement dangereux mais aussi le droit pour les autres personnes détenues d'être protégés contre toute forme de pressions ou de violences psychologiques. La sûreté de la personne et de ses biens est, en effet, un droit dont le caractère fondamental est fréquemment rappelé par la jurisprudence. Celui-ci doit être préservé, y compris en prison et d'autant plus dans un contexte de surpopulation qui le met en péril.

Ainsi, la dimension protectrice de l'encellulement individuel, dont les vertus ne parvenaient pas à être perçues dans le débat politique, se révèle pleinement dans le cadre de la lutte contre la radicalisation violente. Elle est, en effet, un des outils pour éviter le risque de basculement vers le fanatisme des personnes incarcérées, ainsi que de celui de propagation de l'idéologie terroriste.

(...)

L'ensemble de ces considérations explique d'ailleurs qu'à l'exception des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), les maisons centrales, accueillant les condamnés à des peines longues, les centres de détention (CD) et les quartiers centres de détention (QCD) soient les seuls établissements à pratiquer l'encellulement individuel.

Les surveillants pénitentiaires pâtissent, eux aussi, de cette situation dans l'exercice quotidien de leurs missions. Leur tâche s'alourdit, les conditions d'exercice se détériorent et le sens de l'action s'étiole. Par exemple, les mouvements au sein des établissements (promenade, parloirs...) sont plus longs à gérer, les tensions entre personnes détenues au sein d'une même cellule sont plus nombreuses et nécessitent de fréquentes interventions des surveillants et de l'encadrement pour éviter les violences. Dans les structures les plus anciennes, qui ne disposent pas de douches, voire d'eau chaude, en cellule, les personnels sont accaparés par des mouvements au sein des coursives entraînant des ouvertures incessantes des cellules, les détournant de leur mission d'observation de la population pénale. De ce fait, le temps consacré par un surveillant pour répondre à une requête d'une personne détenue est considérablement amoindri lorsque le nombre de personnes détenues dont il a la charge augmente.

Comment ne pas partager alors la lassitude des personnels exténués qui se sentent ainsi dépossédés de toutes les missions gratifiantes au profit d'une mission exclusive de gestion des flux ? Comment ne pas comprendre la perte d'attractivité du métier et l'obstacle dirimant posé à la fidélisation des personnels ? Ainsi, en 2014, l'administration pénitentiaire a-t-elle déploré 306 départs volontaires de surveillants. En 2015, le phénomène s'est accru avec 361 départs volontaires. La répétition de ces chiffres traduit une réelle érosion du corps. D'une manière générale, 10 % des surveillants quittent l'administration pénitentiaire dans les trois ans suivant leur recrutement. En conséquence, et en lien avec les organisations syndicales, en complément de la revalorisation statutaire, une prime de fidélisation est actuellement à l'étude pour tenter d'enrayer ce phénomène. Mais les rétributions ne pourront pleinement effacer les conséquences des conditions de détention pour les personnels. L'encellulement individuel, qui permet l'instauration d'un contact régulier et individuel avec la personne détenue, contribue à éviter les tensions, exacerbées par l'effet de groupe ou la promiscuité.

Cette conjonction d'éléments plaide résolument en faveur d'une politique ambitieuse destinée à atteindre l'objectif d'encellulement individuel bien que ce dernier puisse être qualifié de spécificité française puisqu'aucun autre pays européen n'est allé aussi loin tant sur un plan juridique qu'opérationnel. À titre d'exemple, si les règles pénitentiaires européennes (RPE) prévoient le principe de l'encellulement individuel, elles l'assortissent de nombreuses dérogations et la Cour européenne des droits de l'Homme, dans sa jurisprudence, n'a jamais choisi de le retenir, privilégiant la définition de critères de dignité des conditions de détention, en termes de superficie, de luminosité, de séparation des lieux d'hygiène... Mais le Gouvernement reste attaché à ce principe, et ne souhaite plus reporter sa concrétisation. En effet, cet horizon souhaitable a sans cesse été repoussé depuis son adoption par le législateur de 1875 qui avait repris un principe posé par la Monarchie de Juillet (1841).

Pour ne retenir que les vingt dernières années, la loi du 15 juin 2000 portée par la garde des Sceaux Mme Elisabeth Guigou, tout en prévoyant une application pleine et entière de la règle de l'encellulement individuel pour les personnes placées en détention provisoire, était contrainte de différer l'entrée en vigueur de la mesure au 15 juin 2003. Puis, à la demande du Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, un nouveau délai de cinq ans fut adopté le 12 juin 2003. Mais les conditions ne furent pas plus réunies en juin 2008 et le Gouvernement de M. François Fillon, par voie réglementaire, reporta encore la mesure avant que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ne fixe dans son article 100 la date du 25 novembre 2014 pour que l'État soit en mesure de garantir une cellule individuelle à chaque détenu. Enfin, le 23 octobre 2014, la garde des Sceaux Mme Christiane Taubira, constatant que « la disposition ne pouvait être respectée à la date dite », en dépit des efforts réalisés, proposait de proroger le moratoire jusqu'au 31 décembre 2019, ce que le Parlement accepta.

Il n'est plus compréhensible que nous soyons incapables d'appliquer ce principe. Et il devient surtout périlleux de ne pas trouver les moyens de le respecter durablement, pour la sécurité du pays, de la détention et pour l'objectif de réinsertion sociale.

Au 1^{er} août 2016, sur 68 819 personnes détenues, seules 26 829 d'entre elles bénéficiaient d'une cellule individuelle. Et parallèlement, 1 515 matelas sont posés à même le sol lorsque les lits d'appoint et les mesures pour doubler, voire tripler, les cellules s'avèrent insuffisants. L'objet du présent rapport est donc de dresser un bilan de la situation carcérale deux ans après l'adoption du dernier report. Dans la situation grave et incertaine que nous traversons, il n'est plus temps d'ajouter des mots pour dénoncer ces maux. Nos prisons n'en peuvent plus de n'être que des objets récurrents de discours ou de tribunes. Nous devons comprendre les entraves qui existent pour mieux agir, pour agir enfin.

Il est impératif de s'affranchir de la facilité des faux semblants et des dogmes afin de reconnaître que, dans le cadre de la réponse au surpeuplement carcéral, la construction de prisons ne constitue qu'une des mesures à prendre. Toutefois et au regard du retard accumulé et de l'état de vétusté constaté, il est impératif que les efforts conduits soient significatifs.

Ces avertissements doivent retentir telle une mise en garde et le tocsin que l'on sonne comme le signal de l'action. L'ambition du présent rapport doit cependant être bien comprise en ce qu'il n'aborde que certaines des facettes de la suroccupation carcérale. Cette dernière est, en effet, le reflet d'une réalité liée à l'ensemble de nos règles pénales au caractère hétéroclite et dont l'empilement a d'ailleurs été maintes fois souligné par différents rapports d'information des commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat. Toujours votées pour répondre aux légitimes besoins du moment, ces règles se sont additionnées au fil des décennies entraînant des incongruités, voire des déséquilibres, qui peuvent contribuer à la surpopulation des établissements et rappellent la nécessité d'évaluer de manière périodique les politiques pénales.

De même, ce rapport ne peut-il traiter autant que cela serait souhaitable des alternatives à l'incarcération qui constituent pourtant un moyen conséquent d'œuvrer pour que la détention, notamment au stade présentenciel, soit effectivement le dernier recours tel que le prévoit le code de procédure pénale. Cet aspect, déterminant dans la cohérence d'une politique pénale, se situera au

cœur du rapport dressant le bilan de la loi du 15 août 2014 qui sera prochainement remis au Parlement. Enfin, le présent document devra nécessairement trouver sa concrétisation dans le projet de loi de finances pour 2017 mais aussi dans les années qui suivront. Car seule une action pragmatique et opiniâtre, consensuelle et qui ne fluctue pas au gré des différents Gouvernements, permettra de tourner définitivement cette triste page de notre histoire pénitentiaire.

(...)

1. L'encellulement individuel : les causes d'un délaissement

a. Un accroissement continu de la population pénale

Si les faits sont incontestables, leur explication est multiple. Reste que, depuis les années 1990, et hormis de 1996 à 2000/10, le nombre de personnes détenues n'a cessé de connaître une hausse conséquente, passant de 38 099 en 1980 à 68 819 au 1^{er} août 2016. Pour la seule période 1995-2016, cette augmentation s'est élevée à 19,3 %, tandis que la population française ne connaissait qu'une croissance légèrement supérieure à 12 %.

Quelles peuvent en être les raisons ? La première tient à la suppression des lois d'amnistie. L'observation de la courbe du nombre des personnes détenues révèle, par exemple, qu'entre 1988 et 2006, les déflations régulières – et néanmoins temporaires – enregistrées sont toujours la résultante des décrets de grâce collective accordée à l'occasion de la fête nationale. La seconde découle indubitablement du durcissement de la législation pénale depuis de nombreuses années. Par exemple, la loi du 10 août 2007, qui avait introduit dans le Code pénal le système des peines planchers, a eu un impact immédiat sur le quantum d'emprisonnement prononcé, contribuant à accroître la population pénale. Le Conseil de l'Europe corrobore d'ailleurs cette analyse et l'étend à l'échelle du continent : « les formes graves de criminalité organisée [...] ont augmenté, d'où un durcissement des politiques pénales dans de nombreux États membres [...]. Or, une approche plus sévère entraîne très souvent des peines d'emprisonnement plus longues, sans possibilités de libération conditionnelle, ni d'examen des conséquences potentielles d'une telle évolution sur les systèmes pénitentiaires. Il semble également que dans de nombreux États, l'opinion publique ait changé d'attitude vis-à-vis de la criminalité. La volonté de réprimer plus sévèrement ce phénomène ou d'appliquer des politiques de tolérance zéro ou d'autres politiques du même ordre a conduit à une augmentation des incarcérations ».

Ce durcissement de la législation pénale, justifié lorsqu'il prend en compte la qualité objective des infractions, s'est donc naturellement accompagné d'une sévérité accrue des décisions de justice, en résonance avec des attentes dans la société. Nulle surprise alors de constater qu'aujourd'hui, la peine d'emprisonnement avec ou sans sursis est, de loin, la plus prononcée.

(...)

De même, au stade présentenciel, plusieurs hypothèses peuvent être évoquées pour expliquer la hausse de la population carcérale sur les dernières décennies.

À l'évidence, l'engagement de poursuites rapides par les procureurs afin de garantir l'efficacité des sanctions pénales bien que justifiée au regard de la nécessité de lutter contre les formes les plus graves de délinquance, a fortement pesé. Cela peut notamment s'observer pour les infractions comme les violences routières ou conjugales qui sont des priorités du Gouvernement. Les personnes dont les garanties de représentation apparaissent insuffisantes sont alors incarcérées – y compris lorsqu'il s'agit de contentieux de masse – soit, légitimement, pour les maintenir à disposition de la Justice en cas de renvoi, soit pour assurer une exécution immédiate de la sanction pénale et éviter un délai d'exécution inapproprié.

Par ailleurs, le recours aux alternatives à l'incarcération au stade présentenciel demeure exclusivement dicté par les nécessités de l'enquête et les garanties de représentation, les risques de pression sur les victimes ou de concertation avec les coauteurs, de disparition de preuves, ou par l'éventuel trouble à l'ordre public (pour les crimes). Face à ces enjeux judiciaires, les

problématiques pénitentiaires ne peuvent intervenir pour influencer sur les mesures de sûreté adaptées, et ne sont d'ailleurs pas prévues par les textes pour justifier une alternative à la détention. De plus, et bien que le législateur ait rappelé le principe de la liberté et la subsidiarité (nécessairement motivée) de l'incarcération, les contrôles judiciaires et les mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique ne suffisent pas toujours à garantir les objectifs recherchés. De même, si les contrôles judiciaires sont en constante évolution, les mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique, créées par la loi du 24 novembre 2009, se développent lentement et semblent davantage prononcées après une période initiale de détention.

Il va sans dire que, face à cette diversité de facteurs et à leurs conséquences réelles, les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires n'ont pas suivi le même rythme que l'évolution du nombre des personnes détenues.

b. Un parc pénitentiaire à l'évolution distincte de celle de la population pénale

Le recul historique permet d'établir sans difficulté la dé-corrélation qui existe entre l'évolution de la population pénale et celle des capacités carcérales. Un tel écart génère des conséquences extrêmement préjudiciables tant à court terme (gestion de la détention) qu'à long terme (cercle vicieux immobilier), et la suroccupation des cellules ainsi induite rend toujours plus lointain l'objectif d'encellulement individuel (en effet, les deux phénomènes se recoupent dans leurs conséquences pratiques sans pour autant se confondre).

Dans cet esprit, les capacités du parc pénitentiaire traduisent la persistance d'un déficit : alors qu'entre 1900 et 1986, seules 14 500 places de prison supplémentaires furent construites, depuis 1990, 40 600 nouvelles l'auront été tandis que 9 245 auront été fermées (soit un solde net de 31 355 places). De telle sorte qu'au 1^{er} août 2016, pour héberger 68 819 personnes détenues, la France ne compte que 58 507 places de prison, soit un manque brut de 10 312 places et une surpopulation de 118 %.

(...)

Toutefois, cet agrégat statistique masque une réalité plus diverse et, par conséquent, plus problématique encore.

Il occulte d'abord et surtout, les conditions de détention : vétusté des locaux, oisiveté des détenus au regard de la massification des demandes d'activité, dégradation des conditions de travail des personnels... Or, une réflexion purement capacitaire n'a guère de sens si elle ne s'accompagne pas d'une réelle démarche qualitative.

Ensuite, il ne révèle pas la différence de situation entre les divers types d'établissements pénitentiaires. En effet, comme cela a déjà été évoqué, la surpopulation concerne principalement les maisons d'arrêt qui accueillent les personnes prévenues et condamnées à des peines égales ou inférieures à deux années. Ainsi, au 1^{er} août 2016, 33 263 places (réparties en 27 934 cellules) accueillait 46 705 personnes détenues. Leur taux d'occupation était donc de 140,4 %, tandis que les établissements pour peine (où sont incarcérés les condamnés à des peines supérieures à deux ans) affichaient un taux d'occupation oscillant entre 65,9 % et 92 % et respectant bien souvent le principe d'encellulement individuel.

(...)

Enfin et surtout, il ne révèle pas quel est le réel taux d'encellulement individuel dans la mesure où il existe des cellules doubles et multiples qui, sans nécessairement être suroccupées, contreviennent par leur seule existence à l'objectif poursuivi. Autrement exprimé, la réflexion en termes de « places » ne recoupe pas totalement celle en termes de « cellules ».

Il faut en retenir que la déconstruction de cet agrégat statistique traduit clairement que la surpopulation carcérale et l'encellulement individuel constituent deux aspects liés de la problématique pénitentiaire, pour lesquels les initiatives correctrices peuvent ne pas être

convergentes. Lutter contre la surpopulation carcérale ne signifie donc pas obligatoirement promouvoir l'encellulement individuel. En effet, ce dernier principe implique intrinsèquement une dimension qualitative de la détention, laquelle rejoint une démarche d'exécution de la peine et de réinsertion.

En définitive, l'absence d'évolution adaptée des capacités pénitentiaires conduit aujourd'hui à une situation critique. Celle-ci trouve pour l'essentiel son fondement dans :

- les conséquences des législations pénales et de leur application ;
- le manque d'efficacité des politiques pénales conduites en matière d'exécution et d'application des peines, d'alternatives à la peine ;
- des délais inhérents à la mise en œuvre des programmes immobiliers, lorsque des moyens financiers suffisants sont mobilisés ;
- des programmes budgétaires trop souvent insuffisants ;
- un défaut d'anticipation de l'accroissement de la population pénale et de ses causes.

Les établissements pénitentiaires sont donc confrontés à une surpopulation systémique qui, par ses effets structurels et conjoncturels, dégrade considérablement la capacité d'un retour à une situation acceptable. Au surplus, cette question accapare l'attention et relègue l'objectif d'encellulement individuel à un horizon inaccessible au sein des maisons d'arrêt.

c. Des programmes dont la longueur a abîmé la crédibilité de la parole publique

L'expérience l'enseigne : l'activité immobilière n'est qu'un des leviers d'intervention possibles à la disposition des pouvoirs publics pour apporter des réponses à la surpopulation carcérale.

Elle est pourtant la solution qui est politiquement et médiatiquement surinvestie. De ce fait, depuis 1987, la plupart des gardes des Sceaux, chacun selon sa sensibilité, a veillé à annoncer de significatifs programmes de construction, rénovation et fermeture d'établissements pénitentiaires. Néanmoins, les délais nécessaires pour la réalisation de ces programmes (études, commande publique, construction) ne coïncident jamais avec les calendriers politiques et pâtissent même de ces derniers. Car, si la politique pénale s'articule aisément autour d'un contexte donné ou d'un cycle politique déterminé, la politique pénitentiaire est, quant à elle, avant tout lestée par sa dimension logistique.

Ainsi, la durée entre l'annonce du lancement d'un programme immobilier et la livraison du dernier établissement pénitentiaire est-elle, en moyenne, d'une décennie.

(...)

À ces facteurs, s'ajoutent des oppositions et résistances. De fait, il est rarissime que l'implantation d'une prison réponde à une aspiration des futurs riverains. Les nuisances avérées ou supposées, constituent de ce fait, un frein majeur aux programmes immobiliers. En effet, la quasi-clandestinité dans laquelle sont menées les premières étapes des recherches foncières empêche le développement d'une politique dynamique d'acquisition et ne permet ni d'anticiper ni de traiter de manière satisfaisante les contraintes administratives et techniques qui vont surgir dans un second temps. Il s'ensuit un allongement des procédures souvent préjudiciable aux projets.

Dans le même esprit, en cas de vive opposition des élus locaux, les constructions sont très difficiles à mener quand bien même le foncier répondrait parfaitement aux besoins fonctionnels de l'administration pénitentiaire. L'accompagnement des préfets et l'implication personnelle des responsables des collectivités territoriales sont donc essentiels pour la réussite de tous projets.

Une politique de construction pénitentiaire ne peut pas être défendue au niveau national et faire l'objet de résistances locales (résistance incluant des recours juridictionnels) lorsqu'un terrain adapté et proche d'une métropole en situation de surpopulation carcérale grave a été identifié.

Les prisons doivent être construites là où elles sont nécessaires.

L'autre partie du délai décennal tient à la construction elle-même (au moins vingt-sept mois sans aléas). De surcroît, les opérations de réhabilitation/extension supposent souvent des chantiers de démolition préalables (ex. La Santé, Lille-Loos, les Baumettes). Et, si elles sont réalisées en site

occupé, elles doivent s'organiser selon un phasage serré, tributaire notamment des contraintes de sécurité pénitentiaire (ex. Ducos, Basse-Terre, Gradignan,...), qui allongent d'autant le délai.
(...)

Au-delà de ces considérations, pendant cette décennie de déploiement, il arrive en plus que les programmes immobiliers annoncés subissent un amoindrissement de leur capacité initiale. Il arrive en effet que l'évolution des choix politiques, des volontés d'annonce, des contraintes budgétaires et des ajustements à plus court terme des besoins du parc pénitentiaire, se conjuguent pour réduire le projet premier.
(...)

L'incapacité de l'État à garantir une application pleine et entière de la règle de l'encellulement individuel découle donc en partie de l'obsolescence d'un parc pénitentiaire insuffisant pour couvrir les besoins.

En dépit d'un accroissement de la capacité de 28 046 places en trente ans, au 1^{er} août 2016, au sein d'une population pénale totale de 80 023 personnes sous écrous dont 68 819 sont détenues et 46 705 incarcérées en maison d'arrêt ou dans un quartier « maison d'arrêt », seuls 26 829 le sont dans une cellule individuelle... sans même évoquer les conditions insatisfaisantes de cette détention. Pour lever cette entrave, loin des effets d'annonce et des surenchères, la conception d'un programme immobilier ambitieux s'impose. Elle nécessite une vision de long terme et l'oubli de considérations personnelles au regard des délais naturels. La vie du pays, la vie du monde judiciaire dans sa plus grande variété, ne saurait être contrainte par des agendas politiques ou médiatiques, surtout quand les conséquences des choix opérés sont si lourdes, si déterminantes pour la cohésion d'un pays.

Mais répondre au défi posé tant par la surpopulation carcérale que par l'objectif d'encellulement individuel ne repose pas uniquement sur le béton dont on fait les prisons. Cette réponse implique également le marbre de nos lois pénales, des choix réalisés en matière de quanta de peine, de peines alternatives, d'aménagement et d'exécution des peines. Et c'est l'échec relatif de nombre d'initiatives passées qui traduit cet état de fait.

C'est pourquoi il convient à présent de définir les voies d'action, nécessairement multiples et équilibrées, pour parvenir à rendre réelle la prescription législative de 1875. Par conviction, elles empruntent également le chemin d'une transformation qualitative et quantitative du parc pénitentiaire mais aussi celui d'une adaptation de notre politique pénale reposant sur le sens que nous octroyons à la peine.

2. Faire le choix de la volonté

L'enfermement n'est pas en soi une atteinte à la dignité humaine et la prison est parfaitement compatible avec une société fondée sur les principes humanistes. Mais le débat qui l'entoure repose sur une impasse que résume une phrase prononcée par M. Valéry Giscard d'Estaing, alors chef de l'État, en déplacement le 10 août 1974 à la prison Saint Paul de Lyon : « la prison, c'est la privation de la liberté d'aller et venir, et rien d'autre » avait-il commenté à l'issue de sa visite.

En réalité, chacun le sait, l'enfermement pénitentiaire dépasse très largement la seule privation de liberté et l'article 717-1 du code de procédure pénale le rappelle : il doit permettre de préparer la réinsertion du détenu, la finalité étant la prévention de la récidive. La détention ne saurait donc être synonyme de réclusion. En conséquence, le temps passé en prison doit être appréhendé comme un temps de vie à investir. « La prison n'est pas un espace géographique, c'est un espace-temps » a écrit très justement M. Philippe Pottier peu de temps avant de devenir directeur de l'École Nationale de l'Administration Pénitentiaire.

Et de ce point de vue, l'encellulement individuel, tout comme l'organisation de la journée de détention, constituent des garanties de la qualité et du bon usage de ce temps contraint. L'enjeu est bien de transformer en outil de réinsertion ces établissements qui sont trop souvent des « noviciats de la récidive ». Or, cette perspective sera vaine si la surpopulation perdure. Car les conditions de

détention continueront à se dégrader, les tensions au sein des établissements non seulement entre les détenus et les personnels, mais aussi entre les détenus eux-mêmes, n'auront de cesse de se multiplier. C'est aussi pour cela que l'encellulement individuel concourt au caractère effectif des droits fondamentaux.

Dans cette perspective, sans considérer que l'augmentation de la population pénale soit une fatalité et refusant de nourrir « le cercle vicieux entre l'accroissement du nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil en prison » sévèrement dénoncé en 2000 par les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale, un nouveau programme immobilier est nécessaire pour pouvoir – enfin – affecter une cellule individuelle à chaque détenu, en fonction de sa personnalité.

Au regard des développements précédents, pareil programme ne saurait toutefois se penser indépendamment d'une amélioration qualitative du temps de détention. Enfin, puisqu'il est admis que l'accroissement de la population pénale n'est pas une prédestination, il incombe aux responsables politiques de s'assurer de la mise en œuvre d'une politique pénale d'exécution des peines utile et efficace.

a. Renforcer et optimiser le parc pénitentiaire

Il faut construire des prisons. Mais cette assertion ne peut résumer une politique pénitentiaire. D'autres chemins aussi parallèles que complémentaires méritent encore d'être préalablement mentionnés en dépit de leur évidence. Car les prisons du XXI^e ne peuvent plus ressembler aux maisons de force du XVIII^e siècle, lorsqu'y étaient jetés, pêle-mêle, les malades mentaux, certains cacochymes inguérissables, des vieillards dont on ne savait plus que faire et ceux qu'on appelait alors mendiants et vagabonds.

Lutter contre la surpopulation, c'est donc d'abord accepter de reconnaître que les déficients mentaux, les malades en phase terminale, les vieillards à la santé dégradée n'ont pas leur place dans les établissements pénitentiaires.

Ensuite, si construire est une évidence, il faut savoir quoi construire et adapter ce souci à la nature de la population et aux objectifs assignés au temps de la détention.

Mais cela suppose aussi, notamment au regard de l'objectif d'encellulement individuel et des délais inhérents à toute construction, d'anticiper les évolutions numériques de cette population pénale. Or, sur ce point, toute extrapolation statistique est par essence potentiellement précaire.

(...)

b. Améliorer qualitativement la prise en charge des personnes détenues

Abandonner la dimension de réinsertion de la peine au profit d'une conception strictement dissuasive et d'élimination serait réduire la légitimité de la prison en démocratie. C'est pourquoi il est essentiel de porter l'attention sur les conditions dans lesquelles s'exerce la peine d'emprisonnement. Il est, en effet, de la responsabilité du Gouvernement de garantir la dignité des détenus, d'assurer l'individualisation de leur prise en charge et la préparation de leur réinsertion.

Cette perspective est d'autant plus importante que l'amélioration des conditions de détention entraîne l'amélioration des conditions de travail des personnels pénitentiaires. Le rôle de ces derniers doit être ici à nouveau souligné pour saluer la responsabilité qu'ils assument avec abnégation et courage au service de la Nation dans un environnement marqué par la montée de la violence à leur encontre. En effet, le taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail a progressé de 20,4 pour 10 000 à 22 en 2014. L'an passé, ce sont 4 000 agressions physiques de surveillants qui ont été recensées. C'est d'ailleurs cette détérioration de leur environnement conjuguée au sentiment de manque de reconnaissance qui a systématiquement nourri, dans la période récente, les mouvements sociaux au sein de l'administration pénitentiaire.

(...)

c. Mesurer les impacts d'une politique pénale d'exécution des peines utile et efficace

Promouvoir le principe d'encellulement individuel et interroger la surpopulation carcérale conduisent nécessairement à questionner la politique pénale mise en œuvre par un Gouvernement, concernant à la fois les quanta de peine, l'exécution et l'application des peines et la mise en œuvre de peines alternatives.

En effet, la politique pénale est naturellement indissociable de l'évolution des effectifs de la population carcérale. C'est pourquoi, le Gouvernement a également appréhendé la lutte contre l'inflation carcérale dans le cadre de sa politique conjuguant le développement des peines alternatives à l'emprisonnement et une politique active d'aménagement de peines visant à diminuer la durée effective passée en détention (semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique), voire du placement sous écrou (libération conditionnelle).

Néanmoins, si la politique pénale peut apporter une partie de la réponse à l'objectif d'encellulement individuel, elle ne peut en être le principal outil. En effet, elle ne saurait être définie dans le seul objectif d'atteindre, à la hausse ou à la baisse, une population carcérale donnée, ni être bornée par les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires ou indexée sur elle.

L'impulsion donnée à la probation et à l'aménagement des peines

Quantitativement, l'aménagement des peines reste l'exception plutôt que la règle. Pourtant depuis les années 1970, le législateur a, avec constance, cherché à rendre juridiquement exceptionnel le recours à la peine privative de liberté.

Ce principe de subsidiarité de la privation de liberté s'est concrétisé, en premier lieu, par l'introduction dans l'arsenal répressif de peines expressément qualifiées « d'alternatives à l'emprisonnement », qu'il s'agisse de peines complémentaires pouvant être prononcées à titre principal (loi du 11 juillet 1975), ou de la création des peines de travail d'intérêt général, de jour-amende (loi du 10 juin 1983), de stage (loi du 9 mars 2004) ou de sanction-réparation (loi du 5 mars 2007).

Il s'est également appuyé, en second lieu, sur l'introduction progressive de régimes d'exécution des peines privatives de liberté ayant vocation à limiter l'incarcération effective des personnes condamnées. Il en va ainsi de la création des régimes de semi-liberté et de placement à l'extérieur (loi du 19 juillet 1970) et du placement sous surveillance électronique (loi du 19 décembre 1997), lequel permet à la personne condamnée d'exécuter sa peine intégralement ou partiellement en dehors de tout lieu d'enfermement.

De même, depuis la loi pénitentiaire, du 24 novembre 2009 l'usage des aménagements de peine est clarifié : lorsqu'une peine est prononcée, elle doit faire l'objet d'un aménagement de peine si la personnalité et la situation du condamné le permettent, sauf impossibilité matérielle. Dans tous les cas, il incombe au juge d'application des peines, à la demande du parquet, d'en examiner l'opportunité. Quoi qu'il en soit, l'objectif est bien que le condamné exécute sa peine sous une forme qui favorise sa réinsertion, qui garantisse le cas échéant l'indemnisation de la victime et qui préserve enfin au mieux de tout risque de récidive.

Ainsi, s'est mûrement affirmé, par différents dispositifs, le principe selon lequel la peine privative de liberté ne devait être prononcée qu'en dernier recours, lorsqu'il est démontré qu'aucune autre sanction n'est possible.

Pour autant, l'analyse des peines prononcées par les juridictions témoigne d'un prononcé de la peine d'emprisonnement encore très fréquent et d'une difficile émergence de réelles peines alternatives à l'emprisonnement. En effet, ces dernières n'ont pas fait obstacle à la progression rapide du nombre de personnes incarcérées depuis le début du XXI^e siècle.

Au-delà, l'absence d'impact significatif de cette diversification de l'arsenal répressif et des modalités d'exécution des peines sur l'évolution de la population détenue invite à penser que le développement des alternatives à l'emprisonnement est venu davantage apporter une réponse à la non-exécution de peines qu'à l'incarcération *ab initio*.

Pourtant, penser une politique pénale de la peine impose de réfléchir au sens de la peine pour la personne condamnée et à l'objectif de protection de la société contre les risques de récidive.

La vétusté voire parfois le délabrement du parc immobilier pénitentiaire, les conditions de détention trop souvent indignes et, surtout, l'absence d'efficacité d'une majeure partie des peines d'emprisonnement exécutées sans suivi ni projet de réinsertion, appellent à redonner du sens aux peines prononcées et à promouvoir les peines de probation.

C'est bien dans cette perspective qu'a été instaurée la peine de suivi socio-judiciaire et « juridictionnalisée » l'application des peines par la loi du 15 juin 2000.

C'est également l'objectif de la politique menée par le Gouvernement depuis le 16 mai 2012, qui vise à encourager, pour prévenir durablement la récidive, l'individualisation des peines, de leur prononcé à leur exécution, développer les aménagements de la peine privative de liberté et veiller à la problématique de la surpopulation carcérale en créant une peine de contrainte pénale ayant vocation à se substituer à certaines peines d'emprisonnement.

Déjà, la circulaire de politique pénale de Mme Christiane Taubira en date du 19 septembre 2012 a donné une forte impulsion à la politique pénale des juridictions en matière d'aménagement de peine et d'alternatives à l'incarcération, faisant de l'individualisation de la réponse pénale une priorité à tous les stades de la procédure, dès le choix d'orientation des poursuites jusqu'à l'exécution de la peine.

Fort de cette politique volontariste, le taux d'aménagement des peines sous écrou sur le nombre de personnes condamnées n'a cessé d'augmenter sur la globalité des dernières années : ainsi au 1er juin 2016, 21,5 % des personnes condamnées écrouées étaient en aménagement de peine – hors libération sous contrainte – contre 18,6 % au 1er janvier 2012 et 11,7 % en avril 2008.

Coïncidence, à la même période, la Cour européenne des droits de l'Homme eut l'occasion de rappeler dans son arrêt pilote *Torreggiani* « les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe invitant les États à inciter les procureurs et les juges à recourir aussi largement que possible aux mesures alternatives à la détention et à réorienter leurs politiques pénales vers un moindre recours à l'enfermement dans le but, entre autres, de résoudre le problème de la croissance de la population carcérale ».

Puis, la loi du 15 août 2014, élaborée dans un souci de clarification du sens de la peine et traduisant cette détermination, a posé les fondements d'une politique susceptible d'influer sur la surpopulation carcérale en prônant d'une part, le recours à la contrainte pénale en lieu et place de peines d'emprisonnement et, d'autre part, le développement des mesures de sortie accompagnée, pour permettre un retour progressif à la liberté et l'exécution de la peine dans la société.

Ces mesures ne peuvent évidemment pas être réduites à des instruments de régulation des flux d'incarcération, mais les objectifs qui leur sont assignés, en termes d'insertion ou réinsertion et de prévention de la récidive, sont de nature à réduire de manière durable les taux d'occupation des établissements pénitentiaires.

La prise en compte des conditions de détention et du taux d'occupation des établissements pénitentiaires est désormais au cœur des politiques conduites en matière d'exécution et d'application des peines. Aussi, les conditions de détention et le taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire sont-ils, depuis la loi du 15 août 2014, érigés en critères permettant aux juridictions d'application des peines d'apprécier l'opportunité de l'octroi d'une mesure de sortie accompagnée (article 707 III du code de procédure pénale).

La politique déterminée ne se limite pas aux personnes détenues et vise également les personnes condamnées, libres au jour du jugement et en attente de l'exécution de leur peine d'emprisonnement. Ainsi, les services pénitentiaires et les autorités judiciaires sont-ils mobilisés pour faciliter les aménagements de peine avant incarcération. Concrétisation de cette politique, il appartient aux parquets de veiller avant chaque écrou à la situation de la personne condamnée en vue d'une éventuelle nouvelle saisine du juge de l'application des peines dès lors qu'elle présente des garanties de réinsertion. Cette ambition dépasse en effet nécessairement la seule responsabilité de l'administration pénitentiaire, puisque, si celle-ci est chargée de la mise en œuvre du mandat judiciaire en matière d'exécution des peines, son efficacité dépend en partie des décisions

judiciaires et des contributions d'autres intervenants.

Il est évident que la mise en œuvre de ces mesures nécessite une concertation entre les acteurs judiciaires et pénitentiaires qui doit être menée au sein d'instances locales permettant d'informer les magistrats sur les effectifs des établissements du ressort. Ainsi, la surpopulation carcérale ne doit plus être appréhendée comme une problématique exclusivement pénitentiaire et les magistrats doivent être davantage sensibilisés aux difficultés rencontrées par les établissements de leur ressort. A cette fin, des protocoles locaux peuvent être privilégiés entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire visant à déterminer des seuils d'alerte en termes de surpopulation, élément susceptible d'influer sur les seules décisions de mise à exécution qui peuvent être différées et d'examen accéléré de mesures d'aménagements pour les détenus en fin de peine.

S'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de ces mesures sur la population carcérale, il apparaît en revanche clairement qu'une politique de développement des aménagements de peine et de la libération sous contrainte, doit s'accompagner d'une augmentation de l'offre d'accueil, du nombre de places disponibles et d'autres structures et modalités de prise en charge, afin de pouvoir diversifier les projets d'aménagement de peine et les objectifs de libération sous contrainte, et d'en faire bénéficier le plus grand nombre. C'est dans cette perspective qu'entre 2014 et 2018, 1100 emplois auront été créés dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), dont les deux tiers sont déjà en fonction.

Les enseignements d'une approche comparative

Une étude comparative des politiques européennes permet de corroborer l'analyse développée ci-avant, en appréhendant deux approches différentes des politiques pénales visant à contrôler l'inflation carcérale, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe de 1999 (surpopulation des prisons et inflation carcérale) et 2006 (règles pénitentiaires européennes).

Sur une période récente (2010-2014), plusieurs pays ont connu une baisse importante de leur population carcérale, alors que deux autres (Angleterre/Pays de Galles, Belgique), bien qu'ayant massivement développé la surveillance électronique, ne sont pas parvenus à réduire leur nombre de personnes détenues.

Parmi les premiers, pour trois pays (Allemagne, Pays-Bas et Suède) c'est la baisse combinée du taux d'entrée en détention et de la durée moyenne de détention, voire par la baisse de l'un et la stabilité de l'autre qui ont conduit à une baisse de la population incarcérée. Ainsi la Suède a-t-elle vu son nombre de prisonniers chuter de 6 % entre 2011 et 2012, conséquence d'une décision de la Cour suprême qui a été interprétée par les juridictions suédoises comme une invitation à prononcer des peines plus légères pour les infractions relatives aux stupéfiants. Toutefois, le Conseil national suédois de la criminalité vient de tempérer cette impression puisqu'il a démontré que le nombre des crimes recensés ne cessait d'augmenter depuis 1975...

Il convient également de noter qu'aux États-Unis aussi, en 2012, le nombre de personnes détenues a baissé pour la troisième année consécutive. Cette tendance s'explique par l'introduction d'une ordonnance de la Cour suprême pour « soulager la surpopulation carcérale » et par le fait que certains États (dont la Californie) ont assoupli leur politique pénale en cherchant des alternatives à la prison. La crise financière de 2008 a aussi permis de porter l'attention sur l'ampleur du poids des dépenses liées à l'incarcération dans les budgets des États.

Les exemples étudiés illustrent la nécessité d'intervenir a minima sur l'une des composantes du nombre de personnes écrouées et détenues : la durée de la peine ou le nombre de placements sous écrou. Dans ces États, il s'est agi, en particulier, de donner de plus grandes marges de manœuvre aux magistrats dans l'exécution ou la non-exécution des peines d'emprisonnement pour les délits mineurs et de renforcer les prises en charge en milieu ouvert et les pratiques professionnelles associées. Une évolution symboliquement saluée, aux États-Unis, par la visite du Président M. Barack Obama dans un établissement pénitentiaire en juillet 2015, marquant ainsi la volonté de poursuivre cet effort de réforme de la justice pénale et de modération du tout répressif par le soutien des programmes de réinsertion. Cela démontre, s'il en est encore besoin, que l'inflation carcérale

doit être appréhendée dans le cadre de politiques pénales conjuguant le développement des peines alternatives à l'incarcération et une politique active d'aménagement de peines visant à diminuer la durée de placement sous écrou, associant l'ensemble des acteurs de la filière pénale (magistrats, professionnels de la Justice, personnels pénitentiaires et de probation).
(...)

Conclusion

Les difficultés du système pénitentiaire français ne se résument pas au seul nombre des personnes incarcérées, ce à quoi il est pourtant trop souvent réduit. La prison n'existe pas seule, et parce qu'elle est une institution globale, sa compréhension requiert une vision totale. Aussi, par essence parcellaires, les propositions du présent rapport ne prétendent pas résoudre toutes les difficultés. Elles aspirent pourtant à régler définitivement cette question de la surpopulation, pour l'application du principe de l'encellulement individuel et, partant, celle du respect de la dignité humaine en prison.

Elles découlent d'une longue conviction : il n'existe pas de lois secrètes qui condamneraient l'univers carcéral à être voué à la promiscuité et à la pauvreté. Et si la prison, toujours dénoncée, toujours critiquée, est si difficile à réformer c'est d'abord parce qu'elle est plus un objet de discours, de harangues, qu'un sujet de réflexion. Pourquoi se limiter à dénoncer les tares d'un système pénitentiaire indigne des valeurs de la République sans consacrer les ressources nécessaires pour le changer, pour en finir avec la misère, la promiscuité et l'oisiveté ?

La prison ne peut demeurer une institution orpheline, victime des soubresauts créés par les contextes politiques les plus divers sans que jamais elle ne soit reliée à l'enjeu démocratique qu'elle porte.

Il faut donc en finir avec les bonnes intentions, quitter le royaume des incantations et agir. Il ne suffit pas de camper au pied des murailles, il faut donner l'assaut :

→ Expliquer qu'il ne s'agit pas d'un combat qui opposerait de « manière irréductible les conservateurs et les réformateurs » mais d'un enjeu républicain. Il nous faut assumer nos prisons et chercher en permanence à éroder les multiples paradoxes qui entravent le fonctionnement de nos établissements. Si la prison doit à la fois isoler et insérer, gérer des stocks et des flux tout en veillant à l'individualisation de la peine et au respect des personnes, elle n'est plus un bain et ne sera jamais un hôtel ;

→ Convaincre que l'intérêt de tous est de construire une parole publique sur les prisons. Tant que l'on attendra essentiellement de nos établissements qu'ils se fassent oublier, tant qu'on évaluera la qualité du fonctionnement d'un centre pénitentiaire à son silence, au fait qu'il ne fasse pas parler de lui, l'avenir de cette institution restera sombre. La persistance de ce déni immobilise l'institution à la place des oubliettes d'antan ;

→ Persuader que maintenir une approche technocratique des questions pénitentiaires ne peut qu'encourager des stratégies mortifères de crise visant à favoriser le réveil de l'opinion. La tension qui pèse sur nos établissements ne peut durer. Faut-il attendre des mouvements sociaux des personnels ou des mutineries pour engager des évolutions ? Si tel était le cas, dans quels sens iraient-ils et à quel prix ?

→ Admettre que, au regard du temps qui sera nécessaire dans cette perspective, il faut agir longtemps en commençant sans attendre. La connaissance de la réalité carcérale est l'indispensable toile de fond au désenclavement institutionnel et à l'élaboration d'une politique pénitentiaire cohérente dans la durée. Mais il n'était pas dans les capacités de ce rapport, publié par la volonté du législateur la dernière année de la législature, de la définir. Il s'est donc contenté d'élaborer une réponse pour que les trente années où le nombre de personnes détenues a été régulièrement supérieur au nombre de places disponibles appartiennent définitivement au passé et qu'il soit enfin mis un terme au surpeuplement carcéral.

DOCUMENT 9

« CONFIONS LA GESTION DES PRISONS AU PRIVÉ »

Par Jean-Philippe Delsol, président de l'IREF (Institut de recherches économiques et fiscales) et Emmanuel Martin, chercheur associé à l'IREF

Face à la crise de la surpopulation carcérale, le ministre de la Justice Jean-Jacques Urvoas a proposé un plan ambitieux de 10.000 à 16.000 nouvelles cellules, pour atteindre à terme un objectif de 80 % d'encellulement individuel. De son côté, Manuel Valls annonce la construction de 33 prisons. Mais en période de rigueur budgétaire, les crédits ne sont pas là.

Certes, depuis la fin des années 1980, l'investissement privé assure ou a assuré le financement de l'immobilier ou de prestations de service telles que la maintenance, la blanchisserie ou la cantine. Mais il pourrait tout à la fois décharger l'État de certains investissements et prendre en charge des services complets de gestion pénitentiaire avec une meilleure efficacité et à moindre prix. C'est ce que pratiquent divers pays étrangers dans le cadre de concession à des entreprises privées.

Ce qui compte pour la société n'est pas qu'un nombre maximal de gens soit incarcérés - au contraire sans doute. C'est bien davantage que la criminalité baisse et que la sécurité augmente dans nos rues et quartiers. Cela passe sans doute par une politique répressive mieux adaptée : peut-être un durcissement des sanctions prévues pour certains délits avec une politique de la « vitre brisée », et parallèlement une décriminalisation de délits « sans victimes ». Mais cela passe notamment par une réduction importante de la récidive.

Ainsi, aux États-Unis, où la récidive est un problème majeur (45 % des détenus libérés en 1999 étaient revenus en prison sous trois ans) et où la privatisation des prisons est largement pratiquée, les deux plus grands groupes privés gestionnaires de prisons, GEO et CCA, ont entrepris ces dernières années de diversifier leur offre en y incluant des services de logement et de réinsertion comprenant des programmes de réinsertion résidentielle, de permission et de détention à domicile.

L'Australie a décidé en 1995 de permettre la privatisation de prisons et elle est sans doute aujourd'hui le pays comptant le plus de détenus « privés ». 10 des 94 prisons australiennes sont gérées par le privé. Dans les contrats, des clauses spécifiant des pénalités financières en cas de manquements aux normes ou d'erreurs manifestes ayant des conséquences sérieuses. La mort d'un détenu en prison privée se traduit par près de 100.000 dollars australiens à payer par la société d'exploitation de la prison. C'est le même montant pour une évasion. Diverses pénalités, inférieures, sont prévues en cas de non-respect du cahier des charges en matière de programmes d'éducation, de normes sanitaires, de test aux stupéfiants, etc.

Cette délégation au privé a permis d'économiser de l'argent du contribuable par la capacité des entreprises privées à contrôler et baisser leurs coûts.

En Grande-Bretagne, le think tank britannique Reform a produit une analyse de données montrant la supériorité des prisons privées sur les prisons publiques comparables. En matière de management des ressources et d'effectivité opérationnelle, 12 prisons privées sur 12 font mieux que les prisons comparables du secteur public. Et 10 des 12 prisons privées avaient des taux de récidive de délinquants ayant purgé douze mois ou plus inférieurs aux prisons publiques comparables. Enfin, 7 prisons privées sur 10 avaient des taux de récidive inférieurs, pour les délinquants ayant purgé moins de douze mois.

La délégation de service public doit s'effectuer en posant les bonnes incitations, en mettant au point des objectifs et des systèmes de reddition des comptes poussant à la performance, pour le bien des détenus, des contribuables, des sociétés privées et de la société dans son ensemble, qui aspire à moins de criminalité, moins de récidive et en réalité, moins de prisonniers.