MINISTERE DE LA JUSTICE

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

CONCOURS EXTERNE

DE

CONSEILLERS PENITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION

SESSION 2018

2ème épreuve d'admissibilité

Epreuve de note de synthèse à partir d'un dossier portant sur les libertés publiques ou des problématiques liées à la justice

(durée : 4 heures ; coefficient 2)

Toute note inférieure à 5/20 est éliminatoire

****

Sujet :

A l'aide des documents ci-joints, vous rédigerez une note de synthèse sur la surpopulation carcérale.

DOCUMENTS JOINTS

Document 1 : Extrait du rapport au Parlement sur l'encellulement individuel – 20 septembre 2016 **(2 pages)**

Document 2 : Revue Criminocorpus : le droit des aménagements de peine, essor et désordre – Pierrette PONCELA – mis en ligne le 11 septembre 2013 **(8 pages)**

Document 3 : Article du Parisien - Nouveau record de surpopulation carcérale en mars 2017 **(1 page)**

Document 4 : Extrait du rapport du contrôleur général des lieux de privation de liberté - avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues **(4 pages)**

Document 5 : Extrait de la Présentation des chantiers de la Justice - discours de Nicole BELLOUBET, Garde des sceaux - 06 octobre 2017 **(6 pages)**

Document 6 :Article de Libération - Surpopulation carcérale : Léa Poplin la directrice qui dit stop - 30 mars 2017 **(2 pages)**

Document 7 : Extrait du Livre Blanc sur l'immobilier pénitentiaire - avril 2017 **(6 pages)**

Document 8 : Article du Parisien - Taubira : « la prison ne peut pas être la seule peine de référence » - 21 février 2013 **(2 pages)**

Document 9 : Article /dessins Le 1 - les prisons en chiffres - 15 novembre 2017 **(1 page)**

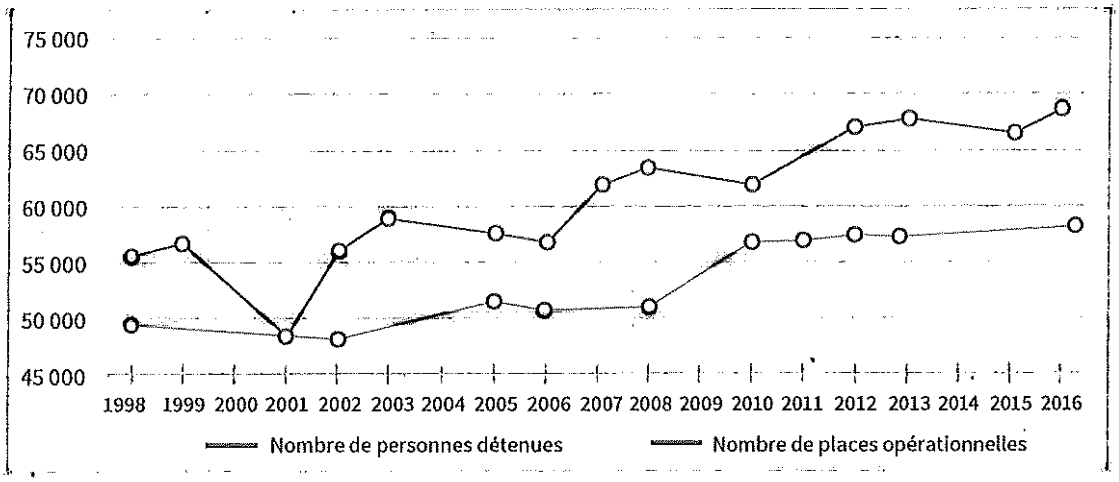
Document 10 : Extrait des recommandations en urgence du contrôleur des lieux de privation de liberté relative à la maison d'arrêt de Fresnes - 18 novembre 2016 **(6 pages)**

Document 11 : Article de La Croix - La prison, un mal français - 11avril 2017 **(3 pages)**

Document 12 : Article du Monde - Prisons : le nombre de détenus baisse partout en Europe sauf en France - 14 mars 2017 **(2 page)**

2) 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 (cf. figure 2). 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).



16

Figure 2 : Évolution du nombre de personnes détenues et de places en détention depuis 1998

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 1er 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 %.

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 %.

Ce dernier taux n'est, cependant, pas contrairement à ce qui est fréquemment écrit, « historique » puisqu'en 2008, le surpeuplement carcéral s'établissait à 125 % (cf. figure 3).

Tableau 1 : Evolution des effectifs des personnes placées sous main de justice au premier janvier de chaque année

Champ : France entière

Au 1er janvier	Nombre de personnes écrouées (1)	*Dont détenus (2)*	Nombre de personnes suivies en milieu ouvert	Ensemble des personnes placées sous main de justice
1980	36 913	-	71 210	108 123
1981	40 365	-	73 357	113 722
1982	31 551	-	45 785	77 336
1983	35 876	-	55 384	91 260
1984	40 010	-	63 481	103 491
1985	44 498	-	71 691	116 189
1986	44 029	-	77 705	121 734
1987	49 112	-	84 660	133 772
1988	50 874	-	96 144	147 018
1989	46 515	-	72 941	119 456
1990	45 420	-	92 337	137 757
1991	49 083	-	105 814	154 897
1992	50 115	-	107 376	157 491
1993	50 342	-	103 218	153 560
1994	52 551	-	98 286	150 837
1995	53 935	-	102 254	156 189
1996	55 062	-	105 222	160 284
1997	54 269	-	117 061	171 330
1998	53 845	-	122 959	176 804
1999	52 961	-	131 367	184 328
2000	51 441	-	135 020	186 461
2001	47 837	-	141 697	189 534
2002	48 594	-	140 622	189 216
2003	55 407	-	129 269	184 676
2004	59 246	-	123 492	182 738
2005	59 197	*58 231*	129 784	188 981
2006	59 522	*58 344*	146 567	206 089
2007	60 403	*58 402*	145 675	206 078
2008	64 003	*61 076*	148 077	212 080
2009	66 178	*62 252*	159 232	225 410
2010	66 089	*60 978*	168 671	234 760
2011	66 975	*60 544*	173 022	239 997
2012	73 780	*64 787*	173 063	246 843
2013	76 798	*66 572*	175 200	251 998
2014	77 883	*67 075*	174 108	251 991

(1) Y compris les personnes condamnées à un placement sous surveillance électronique, un placement à l'extérieur ou une mesure de semi-liberté

(2) Depuis le 1er janvier 2005, les personnes écrouées non détenues sont comptabilisés à part. Ces personnes regroupent les placés sous surveillance électronique ou à l'extérieur sans hébergement.

Sources :

Statistique mensuelle des personnes écrouées, Statistique trimestrielle des personnes écrouées,

Statistique du milieu ouvert issue de collectes manuelles auprès des antennes des Services Pénitentiaires d'Insertion (DAP/PMJ5)

Criminocorpus

Revue d'Histoire de la justice, des crimes et des peines

L'aménagement des peines privatives de liberté : l'exécution de la peine autrement

Les aménagements de peine : notions, évolutions et évaluations

Le droit des aménagements de peine, essor et désordre

PIERRETTE PONCELA

Texte intégral

1 Le vaste domaine des « aménagements de peine » issus d'un empilement de lois et de règlements, ainsi que la diversité et la complexité des régimes juridiques applicables, s'ils manifestent un essor certain de ces mesures produisent aussi un grand désordre. Il en résulte une faible lisibilité juridique laquelle nuit incontestablement à leur mise en œuvre même si, est-il nécessaire de le rappeler, des choix politiques et budgétaires doivent aussi être mis en question.

Alors que les débats suscités par les aménagements de peine prennent parfois un tour radical, il est difficile d'en parler et de réfléchir à leur régime juridique en considérant que leur existence ou leur bien-fondé vont de soi.

Il ne suffit pas d'énumérer les fonctions assignées aux aménagements (prévention de la récidive, réinsertion...) ou les moyens pour remplir ces fonctions (absence de « sortie sèche », retour progressif à la liberté...). Bref, tout ce que l'article 707 CPP, dans ses alinéas 2 et 3 énumèrent fort justement[1]. Il est nécessaire, non pas de donner un sens à la peine mais de la rendre intelligible. Il n'est guère de fondement possible pour les aménagements de peine sans une intelligibilité de la peine ou, si l'on préfère une théorie de la pénalité.

Certes, ce n'est pas le lieu, et surtout le moment, de développer ce que pourrait être cette théorie. Nous l'avons fait ailleurs en reprenant les leçons d'un carré d'as (Beccaria, Hegel, Durkheim, Foucault)[2] nous permettant de donner un fondement solide au « caractère essentiellement modulable de la peine ».

2 Dans cette veine, que l'on retrouve dans le programme écrit de ces Journées d'études, un constat : « Une pénalité qui prétend prendre effet sur les individus

Tournez la page S.V.P.

et leur vie ne peut pas éviter de se transformer perpétuellement elle-même » (M. Foucault, 1981)[3].

La modulation temporelle de la peine trace ainsi un « chemin d'inquiétude » dans lequel, bon gré ou mal gré, toute personne concernée par le prononcé ou l'exécution d'une peine doit s'engager.

Cette donnée ou exigence est fondamentale pour ne pas naviguer à vue sur les eaux troubles des aménagements. Troubles au point de devoir dans un premier temps nous interroger sur les catégories juridiques concernées par la notion d'aménagement des peines. La confusion s'est installée, et ne cesse de grandir, dans l'usage et le contenu de cette notion nuisant à l'opérationnalité et à l'intelligibilité des aménagements de peine. Peu à peu s'est ainsi créée une surprenante concurrence des aménagements de peine (I).

Dans un second temps, l'un des aspects saillants de l'évolution du régime juridique des aménagements nous semble mériter précisions et réflexions : dans le champ broussailleux des aménagements de peine, les rôles respectifs des acteurs ou décideurs des aménagements de peine ont été progressivement recomposés pour tenir compte de certaines des difficultés rencontrées lors de leur mise en œuvre (II).

La concurrence des aménagements des peines

3 Avant de proposer une catégorisation plus opérationnelle des aménagements de peine, nous noterons rapidement quelques données relatives à la genèse des mesures concernées et à la notion elle-même.

4 *Genèse d'une notion devenue catégorie à tout faire*

Une évolution lente et progressive des formes de peine depuis le dernier quart du XIXe siècle avait conduit à la volonté et à la nécessité, pour des raisons diverses, de réduire la place de l'emprisonnement. Les étapes de cette évolution, que l'on pourrait dire « normale », sont très justement mentionnées dans « l'argument » joint au programme de ces Journées d'études : 1885 (libération conditionnelle) ; 1891 (sursis simple) ; 1945 (semi-liberté) ; 1958 (sursis avec mise à l'épreuve). S'inscrivant dans cette continuité, la loi du 11 juillet 1975 a symbolisé la rupture ainsi introduite dans l'économie punitive en créant les « substituts aux peines d'emprisonnement », auxquels viendront s'ajouter les peines de travail d'intérêt général et de jours amende (loi du 10 juin 1983), puis le placement sous surveillance électronique (loi du 19 décembre 1997).

5 La réduction de la place de l'emprisonnement peut donc se concrétiser, soit dans des peines ou mesures alternatives à l'emprisonnement évitant toute incarcération ou une incarcération continue (semi-liberté), soit dans des mesures d'exécution des peines permettant une réduction de la durée du maintien à l'emprisonnement.

Si nous voulions prendre l'exacte mesure du mouvement de réduction de la place de l'emprisonnement, encore faudrait-il ajouter au prononcé de ces peines alternatives et/ou aménagées, les mesures alternatives aux poursuites et les compositions pénales décidées par le procureur de la République[4] représentant en 2010 près de 43 % des « réponses pénales » aux infractions pénales poursuivables[5], et même les ordonnances pénales dont le champ d'application continue de s'étendre et pour lesquelles le prononcé d'un emprisonnement n'est pas possible. Mais ce serait sortir du champ habituellement convenu des aménagements de peine...

6 L'expression « aménagements des peines » nous semble avoir été employée pour la première fois par nous-mêmes dans la première édition de notre manuel de *Droit de la peine*[6]. Nous faisions alors une différence entre, d'une part les « peines principales aménagées » prononcées par la juridiction de jugement (sursis, semi-liberté, fractionnement de la peine), et d'autre part « l'aménagement des peines privatives de liberté » par le juge de l'application des peines. Il s'agissait alors, dans ce premier manuel du genre, plus d'un outil didactique que d'une véritable catégorie juridique.
Depuis et progressivement, l'expression « aménagements des peines » a été adoptée par la doctrine mais sans qu'il s'en dégage une convention terminologique précise. D'autres expressions lui sont préférées, souvent à juste titre, dans les manuels de droit pénal : modalités du traitement pénitentiaire (F. Staechle), suspensions de l'exécution de la sanction (B. Bouloc), personnalisation judiciaire de la peine versus aménagements en cours d'exécution (F. Desportes, F. Le Gunehec), modalités d'exécution décidée par le tribunal versus mesures de personnalisation de l'exécution (G. Clément, J.-Ph. Vicentini).

7 Dans les lois et les décrets l'expression apparaît, presque incidemment, à propos de la nouvelle procédure d'aménagement des peines (NPAP) instaurée par la loi du 9 mars 2004. Il faut attendre la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 pour qu'elle soit consacrée. Mais avant et après la loi pénitentiaire de 2009 un grand nombre de textes sont venus créer une mesure ou une procédure, ou bien modifier le régime juridique d'une mesure déjà existante. Progressivement s'est instaurée une véritable concurrence entre les aménagements de peine suscitant une quête d'attestation d'authenticité dont la délivrance est dominée par une espèce de fétichisme de l'individualisation des peines. Ainsi la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) n'est pas élevée au rang des aménagements de peine[7], pas plus que les réductions de peine octroyées à crédit. Une opposition a pu être faite entre ce qui relèverait, d'un coté d'un artisanat de la peine, et de l'autre d'une industrialisation des aménagements de peine[8].

8 L'individualisation des peines, promue principe à valeur constitutionnelle sur le fondement de l'article 8 DDH[9], est devenue une justification à faire tout et son contraire et, au nom du respect de l'individu, elle restreint de plus en plus les libertés de ce même individu et conduit à la négation du sujet. Deux conséquences majeures peuvent illustrer notre propos. La première concerne l'avènement d'une justice dite actuarielle reposant sur une réduction des risques au moyen d'un choix rationnel de la peine et de ses aménagements[10]. Le choix est paramétré par une recherche éperdue d'adaptation à l'individu sanctionné, appréhendé à partir d'une batterie de « facteurs de risque » sans cesse revue et corrigée jusqu'à l'absurde. La seconde conséquence de cette forme d'individualisation, moins discutée, est une marginalisation du travail social et l'absence de remise en cause de la politique économique et sociale ; la société s'exonère de toute responsabilité et chacun fait semblant de croire qu'une peine, un soin ou une mesure de sûreté pourra remédier à l'absence de justice économique et sociale et d'accompagnement des personnes en difficulté et en souffrance[11]. À trop considérer les personnes comme des individus, on oublie qu'elles sont aussi des sujets.

9 Mais le désordre dans les aménagements de peine provient aussi des catégories statistiques utilisées pour les appréhender. Ainsi, les libérés conditionnels n'étant plus sous écrou ne sont pas comptabilisés dans les personnes en aménagement de peine dans les statistiques officielles de la DAP. Ajoutant à la confusion, les statistiques mensuelles de la DAP distinguent les écroués en aménagements (semi-liberté, PSE, PE) et les écroués non détenus (PSE, SEFIP, PE non hébergés). L'importance donnée à l'écrou et l'absence de rigueur dans l'emploi de

Tournez la page S.V.P.

la qualification « aménagement » contribuent ainsi à la confusion. Et que dire des peines alternatives et/ou aménagées dans les statistiques portant sur les condamnations ! On y chercherait en vain des données précises sur chacune des peines ou mesures prononcées, surtout si l'on tient compte du fait que pour tous les délits il est possible de prononcer à titre de peine alternative l'une ou l'autre des peines complémentaires encourues devenant ainsi peines principales. Qu'il nous soit alors permis de faire quelques trop rapides propositions. *Repenser les catégories juridiques d'aménagements des peines*

Pour se retrouver dans les arcanes juridiques des aménagements, une première distinction s'impose entre les décisions des juridictions de jugement et celles inter- venant après jugement définitif. Par commodité nous parlerons de décisions sentencielles et de décisions post-sentencielles.

Les décisions sentencielles

10 Depuis l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire venant affirmer que l'emprisonnement est, pour les personnes ne se trouvant pas en état de récidive légale, une peine de dernier recours, découle la soumission du juge correctionnel à l'exigence d'une double motivation (art. 132-24 et 132-19 al. 2 CP). La première concerne le prononcé de toute peine d'emprisonnement ferme, quelle qu'en soit la durée, dès lors que la personne condamnée ne se trouve pas en état de récidive légale ; la motivation porte alors sur l'absence de prononcé d'une peine alternative au profit d'une peine d'emprisonnement ferme. La seconde motivation ne vise que le prononcé d'un emprisonnement ferme égal ou supérieur à deux ans (un an si la personne condamnée est en état de récidive légale) ; la motivation doit alors concerner l'absence d'octroi d'un aménagement de la peine, l'aménagement étant alors compris comme une semi-liberté, un placement à l'extérieur, un fractionnement de la peine ou un placement sous surveillance électronique (art. 132-25 à 132-28 CP).

11 À ce stade de la procédure, les questions relatives à l'usage du qualificatif « aménagements » sont nombreuses en raison des similitudes et des recoupements existant entre les différentes peines et mesures. Ainsi, toute peine de milieu ouvert ou alternative à l'emprisonnement et toute mesure d'aménagement peuvent comporter l'une ou l'autre des obligations du sursis avec mise l'épreuve. De plus, certaines de ces obligations sont identiques dans leur matérialité à des peines complémentaires pouvant être prononcées comme peines alternatives. Comment qualifier les sursis, compris traditionnellement en droit comme des « mesures d'aménagement de l'exécution d'une peine » ? Tous les aménagements, mais aussi les peines alternatives, ne sont-ils pas en fait (et non en droit) des sursis à l'emprisonnement, puisque le non-respect des obligations qu'ils comportent peut être sanctionné par l'emprisonnement ?

12 On peut s'interroger sur la pertinence de l'emploi, en droit, du terme « aménagement » pour désigner ce qui est une condamnation à une peine. L'acceptabilité sociale des dits aménagements serait davantage garantie par l'emploi du mot peine, évitant ainsi que l'on ne parle du « bénéfice » d'un aménagement de peine alors qu'il s'agit de manifester une réprobation sociale par le prononcé d'une peine.

13 Il nous semble donc qu'il serait plus juste de qualifier ces peines, mesures et aménagements, d'une part de peines alternatives incluant les sursis[12], et d'autre part de peines de substitution à l'emprisonnement de courte durée.

Les décisions post-sentencielles

14 Pour les décisions post-sentencielles, incontestablement une distinction s'impose entre les « aménagements » intervenant avant toute mise à exécution de la peine d'emprisonnement (art. 723-15 CPP et art. 132-57 CP) lesquels seraient plus juste- ment qualifiés de modalités d'exécution d'une peine d'emprisonnement, et les aménagements intervenant en cours d'exécution lesquels seraient plus précisément qualifiés de mesures judiciaires d'exécution d'une peine privative de liberté, qu'il s'agisse de la procédure de l'article 723-19 CPP, de la libération conditionnelle, des permissions de sortir ou autres mesures relevant des procédures des articles 712-5 et 712-6 CPP, ou encore de la SEFIP (art. 723-28 CPP).

15 L'expression « aménagement de peine », trop imprécise et incluant trop de peines ou mesures différentes, ne saurait être une qualification juridique. Un véritable travail conceptuel s'impose dans ce droit de la peine, travail que le comité d'orientation de la loi pénitentiaire a réclamé en vain jusqu'à présent[13] et dont nous réaffirmons à nouveau la nécessité.

En attendant et pour résumer, il nous semblerait plus juste de distinguer :

- les peines alternatives à l'emprisonnement (incluant les peines actuellement qualifiées alternatives et toutes les formes de sursis)
- les peines de substitution à une courte peine d'emprisonnement (au lieu des aménagements prononcés *ab initio* par la juridiction de jugement)
- les modalités d'exécution d'une peine d'emprisonnement (au lieu des aménagements prononcés par le JAP avant toute mise à exécution, parfois appelés aussi aménagements *ab initio*)
- les mesures judiciaires d'exécution d'une peine privative de liberté (au lieu des aménagements ou des mesures prononcés en cours ou en fin de peine).

Les autorités décisionnelles des aménagements de peine

16 La question d'une nouvelle organisation dans les pouvoirs de proposition et de décision relatifs aux aménagements de peine ne se pose que dans la phase post-sentencielle. Leur organisation et leurs rapports ont fait l'objet d'importantes modifications principalement dans deux textes. La loi du 9 mars 2004 ayant instauré la dite « nouvelle procédure d'aménagement des peines » (NPAP, anciens articles 723-20 à 723-28 CPP) a accru le rôle et les pouvoirs du SPIP. Puis la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, poursuivant ce mouvement, a en outre renforcé le rôle de garant et de responsable de l'exécution des sanctions pénales du procureur de la République en lui confiant de nouvelles attributions et de nouveaux pouvoirs.

17 Les raisons avancées, réelles ou supposées, sont nombreuses : s'assurer de décideurs soumis à un pouvoir hiérarchique ; rendre plus effectifs les aménagements pour compenser une politique pénale engagée dans une surenchère répressive mais aussi pour répondre à une politique judiciaire plus encline à prononcer des peines privatives de liberté avec délivrance de mandats de dépôt ; compenser les effets néfastes des peines « plancher » ; contourner les atermoiements de certains JAP se refusant à endosser le rôle de « videurs de prison » ; introduire plus de célérité dans les procédures d'octroi des aménagements de peine ; accroître la responsabilisation du parquet dans l'exécution des peines.

Tournez la page S.V.P.

18 La redistribution des pouvoirs ainsi opérée a suscité un certain nombre de méprises. En effet, il est important de circonscrire le domaine des changements intervenus : seul est concerné l'octroi de mesures venant « aménager » une peine privative de liberté de courte ou moyenne durée (cinq ans maximum), en cours d'exécution et pour une fin d'exécution de la peine. Les JAP conservent leurs pouvoirs concernant les aménagements de peine avant mise à exécution (modalités d'exécution d'une peine d'emprisonnement), mais aussi en cours d'exécution (mesures judiciaires d'exécution des peines), et plus généralement pour toutes les mesures qui concerneraient des peines supérieures à cinq ans d'emprisonnement. Quant à la SEFIP, elle ne concerne elle aussi que les peines égales ou inférieures à cinq ans d'emprisonnement et n'est mise en œuvre qu'à défaut d'aménagement décidé par le JAP.

19 La loi pénitentiaire de 2009 en même temps qu'elle créait des procédures d'homologation par le JAP pour ces courtes ou moyennes peines afin d'accélérer la prise de décision, a renforcé les prérogatives du JAP (relèvement des peines complémentaires, exclusion du bulletin 2 du casier judiciaire, conversion des peines de six mois d'emprisonnement en travail d'intérêt général ou en jours-amende, élargissement des critères d'octroi de la libération conditionnelle). Ce renforcement des prérogatives du JAP est sous-estimé, voire passé sous silence, dans les critiques faites à l'attribution de pouvoirs plus importants au DSPIP et au parquet.

20 La redistribution des pouvoirs doit aussi être inscrite dans le mouvement de réorganisation des SPIP, et plus encore de la profession de CPIP dont nous ne pouvons ici et maintenant juger du bien-fondé. Après la circulaire du 19 mars 2008 ayant procédé à la refonte des textes relatifs au SPIP, un édifiant rapport d'un groupe de travail ad hoc a été remis en mai 2011 au Garde des sceaux sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP[14]. L'accroissement du champ de compétence des SPIP a conduit à l'élaboration de nouvelles méthodes de travail. Pour s'en tenir aux décisions prises dans le cadre des procédures de mise en œuvre d'aménagements de peine, ont été élaborés des « normes de suivi », des « critères d'évaluation » dont le « diagnostic à visée criminologique » (DAVC). Ces évolutions doivent être soigneusement analysées avant de porter des appréciations tranchées sur la redistribution des pouvoirs en droit de l'exécution des peines. Le JAP n'est pas le seul « orfèvre » à intervenir et à décider du bon aménagement au moment qui serait opportun. À se situer sur le terrain des compétences, il n'est d'ailleurs pas certain que les JAP soient mieux placés que les personnels pénitentiaires, en contact quotidien avec les personnes détenues et spécialement formés pour préparer et mettre en œuvre les mesures d'aménagement des peines.

21 Sur cette question, il s'agit moins de compétences que de délimitation des rôles et des fonctions. La tendance est en effet à un recentrage des JAP sur leurs fonctions juridictionnelles. C'est pourquoi, dans les procédures d'aménagement de fin de peine, ils sont saisis pour homologation, quand un différend surgit entre le condamné et le procureur, ou pour la SEFIP en cas de révocation de la mesure. Il est exact que, dans ces procédures, les JAP sont davantage en position de recours juridictionnel que de décideur.

22 Quant au procureur de la République, ses nouvelles attributions de décideur dans certaines des procédures d'aménagement des peines sont en général justifiées par un double souci de célérité et d'harmonisation des pratiques. Il a pu être suggéré, qu'à terme, le SPIP ne soit plus mandaté par le JAP mais par le parquet. Dans ce but, le parquet se verrait confier le pilotage de l'ensemble de l'exécution et de l'application des peines[15].

23 Toutefois, en l'état, s'agissant de la stricte distribution des rôles, il y a

davantage ajouts que suppressions. Les transformations se font par multiplication des procédures d'aménagement des peines introduisant une complexité croissante. Ce sont d'ailleurs les procédures qui spécifient les mesures plutôt que leur contenu intrinsèque. Le JAP conserve ses prérogatives dans les procédures antérieures à 2009, modifiées ou non. Dans les nouvelles procédures d'aménagement de fin des courtes et moyennes peines d'emprisonnement (dont la SEFIP) initiées en 2004 et progressivement étendues, il n'est pas évincé mais occupe un rôle subsidiaire ou même de recours pour le condamné.

Conclusion

24 Une pose législative est indispensable ainsi qu'une mise à plat du droit des aménagements de peine. Plus largement, tout le droit de l'exécution des sanctions pénales et des mesures nécessite d'être reconsidéré et en particulier pour définir avec plus de précision les catégories juridiques et leur articulation. Le droit de l'exécution des peines est devenu un maquis où il est difficile de ne pas se perdre ou de tomber dans une chausse-trappe tendue par un législateur brouillon ou un pouvoir réglementaire tatillon. La faible conceptualisation des notions et des catégories juridiques empêche une véritable vision d'ensemble. C'est le premier point sur lequel nous avons insisté.

Observant une recomposition des rôles dans le champ de l'exécution des peines, il est frappant de constater que, dans ce domaine du droit, rares sont les commentaires incluant une écoute bienveillante de tous les praticiens chargés de la mise en œuvre du droit de l'exécution des peines, sans exclusive ou a priori.

Alors que d'aucun cède à la facilité de proférer des injonctions de sens assignable à la peine, j'emprunterai pour conclure cette belle phrase de Guy Casadamont :

« Produire le sens comme résultante, dans une pratique auprès des personnes condamnées, s'il se peut, et non pas prétendre le donner, c'est l'abîme qui sépare une veine d'une prétention[16] ».

Notes

1 « L'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive. À cette fin, les peines sont aménagées avant leur mise à exécution ou en cours d'exécution si la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale du condamné ou leur évolution le permettent. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire » (art. 707, al. 2 et 3 CPP).

2 Casadamont (Guy), « Théoriser. Leçons d'un carré d'as », in Casadamont (Guy), Poncela (Pierrette), *Il n'y a pas de peine juste*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 17-47.

3 « Contre les peines de substitution », in *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994, tome IV, n° 300, p. 205-210.

4 Les mesures alternatives aux poursuites, dont la composition pénale, ne sont pas juridiquement des peines, mais constituent une catégorie particulière de sanctions pénales.

5 *Les chiffres clés de la Justice*, ministère de la Justice, Paris, 2011.

6 Poncela (Pierrette), *Droit de la peine*, Paris, PUF, coll. Thémis, 2e édition, 2001.

7 Poncela (Pierrette), « La surveillance électronique de fin de peine. Symbole des évolutions du droit de l'exécution des peines », *RSC*, 2011, n° 3, p. 681-689.

8 Janas (Michaël), « Les dispositions relatives au prononcé et à l'application des peines de la loi pénitentiaire, entre aménagements de peine et libération anticipée, de l'individualisation à l'industrialisation des aménagements de peine », *Droit Pénal*, 2010,

Tournez la page S.V.P.

n°1, étude 1.

9 Conseil constitutionnel, décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007.

10 Voir Harcourt (Bernard), *Against prediction. Profiling, policing and punishing in an actuarial age*, University of Chicago Press, 2006 ; « Surveiller et punir à l'âge actuariel », *Déviance et société*, vol. 35, n° 1, p. 5-33 et vol. 35, n° 2, p. 163-194.

11 Dans le même sens, Tulkens (Françoise), Digneffe (Françoise), « La notion de dangerosité dans la politique criminelle en Europe occidentale », in Debuyst (Christian) (dir.), *Dangerosité et justice pénale. Ambiguïté d'une pratique*, Genève, Masson/Médecine et hygiène, 1981, p. 191-205.

12 Il serait, bien entendu, préférable de se passer du qualificatif « alternatives ». Mais cela nécessiterait une reprise de toute la nomenclature des peines, nécessaire sans aucun doute, mais excédant largement le cadre de cette contribution.

13 Voir le rapport de ce Comité, présidé par Jean-Olivier Viout, *Orientations et préconisations*, ministère de la Justice, Paris, novembre 2007, 71 p.

14 Rapport faisant suite lui-même à un important protocole en date du 9 juillet 2009.

15 C'est notamment l'une des propositions du rapport remis au Président de la République par le député Eric Ciotti, *Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, juin 2011.

16 Casadamont (Guy), Poncela (Pierrette), *Il n'y a pas de peine juste*, *op. cit.*, p. 45.

Pour citer cet article

Référence électronique
Pierrette Poncela, « Le droit des aménagements de peine, essor et désordre », *Criminocorpus* [En ligne], L'aménagement des peines privatives de liberté : l'exécution de la peine autrement, Les aménagements de peine : notions, évolutions et évaluations, mis en ligne le 11 septembre 2013, consulté le 26 novembre 2017. URL : http://criminocorpus.revues.org/2475

Auteur

Pierrette Poncela
Professeure à l'université Paris Ouest Nanterre. Directrice du Centre de Droit Pénal et de Criminologie (CDPC).

Droits d'auteur

Tous droits réservés

Près de 70.000 détenus dans les prisons françaises, un nouveau record en mars

La population de détenus a battu un nouveau record en mars 2017. (LP/PHILIPPE DE POULPIQUET.)

Nouveau record de surpopulation carcérale en France en mars 2017 : il y a plus de 69.400 personnes derrière nos murs.

Avec 69.430 personnes incarcérées, le nombre de détenus dans les prisons françaises a atteint, au 1er mars 2017, un nouveau record, a-t-on appris mercredi sur le site du ministère de la Justice. C'est une hausse de 2,7% par rapport au 1er mars 2016. Le précédent record remontait au 1er juillet 2016 quand 69.375 détenus avaient été comptabilisés.

Selon ce rapport du ministère de la Justice, les conditions de vie en prison sont loin de s'améliorer : 128 établissements affichent une densité de plus de 100% car il n'existe que 58.664 places opérationnelles pour ces 69.430 détenus incarcérés. Ainsi, 1822 détenus en France dorment sur des matelas posés au sol.

«Les personnels sont à bout (...) la cocotte-minute va exploser»

Le ministre de la Justice Jean-Jacques Urvoas a dévoilé il y a moins d'un mois les villes d'implantation de 21 des 33 nouveaux établissements pénitentiaires promis par l'ancien Premier ministre Manuel Valls pour lutter contre surpopulation pénale.

A Villepinte (Seine-Saint-Denis), la surpopulation carcérale a déjà atteint un seuil critique. «On arrive quasiment à 200%, on a explosé tous les records», a dénoncé auprès de l'AFP Philippe Kuhn, délégué régional du syndicat SPS surveillants non-gradés. «Je crains (...) qu'à force d'entasser des détenus dans des cellules, il se passe un évènement tragique, qu'un détenu se fasse zigouiller dans la nuit, une prise d'otage... c'est hallucinant», prévient-il. Et d'évoquer des détenus qui dorment par terre «comme des chiens», qui se«"marchent sur la tête». «Les personnels sont à bout (...) la cocotte-minute va exploser.»

Tournez la page S.V.P.

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Avis du 22 mai 2012
relatif au nombre de personnes détenues

NOR : *CPLX1225127V*

1. Les données relatives au nombre de personnes détenues sont préoccupantes et font l'objet d'attentions nombreuses, notamment des pouvoirs publics, ce pourquoi le contrôle général des lieux de privation de liberté n'a pas cru devoir jusqu'alors s'exprimer exclusivement sur un sujet étudié à de nombreuses reprises par des responsables nationaux (1) et diverses instances internationales (2). De surcroît, s'inspirant des appréciations de la Cour européenne des droits de l'homme (3), des juges français ont déjà engagé la responsabilité de l'Etat sur ce terrain (4). Enfin, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a, d'une certaine manière, tranché la question, en disposant que « les cellules doivent être adaptées au nombre des détenus qui y sont hébergés » (article 716 du code de procédure pénale). Le contrôle général a été d'autant moins enclin à faire valoir son opinion propre que les nombres de personnes incarcérées ne reflètent pas, à eux seuls, les difficultés du système pénitentiaire français, à quoi on le résume malheureusement trop souvent.

Toutefois l'ampleur actuelle de la surpopulation carcérale et l'importance de sa croissance nécessite qu'on en analyse les motifs pour dégager quelques solutions durables.

2. La surpopulation ne peut être qualifiée en tant que telle, indépendamment de toute analyse factuelle, d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes incarcérées. Mais l'aggravation sensible des conditions d'existence et les ruptures que celles-ci provoquent dans la vie personnelle et la vie collective de chaque établissement peuvent conduire à de telles atteintes, comme l'ont jugé à la fois le juge national et la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ses rapports remis aux autorités publiques, le contrôle général a souvent appelé l'attention sur cet aspect.

3. Ce n'est pas la première fois que les prisons françaises souffrent de cette difficulté. Dans le passé, des établissements ont été plus peuplés encore qu'ils ne le sont aujourd'hui. Leur surpeuplement est chronique. Depuis vingt-cinq ans, le nombre de personnes détenues est régulièrement supérieur au nombre de places disponibles à l'exception d'un équilibre atteint au début de ce siècle. Mais la croissance rapide de ces derniers mois inquiète et nécessite que soient identifiées de manière aussi précise que possible les causes du phénomène.

L'augmentation de la population carcérale ne reflète pas celle de la démographie nationale. La première est beaucoup plus rapide que la seconde. Surtout, il convient de se défaire résolument de l'idée commune selon laquelle les effectifs de personnes emprisonnées sont liés à l'état de délinquance du pays et que, plus la criminalité augmenterait, plus les prisons se rempliraient (et d'ailleurs, corollairement, que plus les personnes détenues seraient nombreuses, mieux serait démontré le poids de l'insécurité). La relation entre celle-ci et la population pénale est très indirecte. D'ailleurs, les délits et crimes constatés (seule source de condamnations pénales, donc d'emprisonnement) pour 1 000 habitants ne cessent de décroître dans la période récente (51,7 en 2001, 34,8 en 2010) (5).

Près de quatre-vingt mille personnes sont écrouées en France au 1er mai 2012. Si l'on ôte de ce nombre celles qui exécutent sous divers régimes leur peine pour tout ou partie à l'extérieur, restent plus de soixante-sept mille personnes en permanence en détention pour plus de cinquante-sept mille places. En outre, d'une part le ratio de suroccupation (117 % tiré du rapprochement du nombre de places et de celui des occupants n'est qu'une moyenne vide de sens, dès lors qu'existe dans les établissements pour peines un *numerus clausus* de fait, qui conduit à des taux d'occupation qui ne dépassent jamais 100 % mais qu'inversement, dans les maisons d'arrêt, le taux d'occupation peut être, par voie de conséquence, beaucoup plus élevé. Dans un de ces établissements qu'a visité l'an dernier le contrôle général, dans l'est de la France, vivaient 163 personnes détenues pour soixante-dix-sept places (soit un taux de sur-occupation de 212 %) ; la même année, un autre également visité, du Centre-Ouest, comptait soixante dix-huit hébergés pour trente-cinq places (soit un taux de sur-occupation de 223 %). D'autre part, le concept de « place » est d'une remarquable plasticité. Une maison d'arrêt antillaise visitée comptait ainsi cent trente places théoriques mais 244 lits (6) (soit une surcapacité de 188 %) ; une autre dans le centre de l'Hexagone cent vingt-deux places théoriques mais 154 « pratiques » (soit un taux de surcapacité de 126 %) ; il suffit pour accroître le « théorique » de mettre par exemple deux lits superposés dans une cellule individuelle ou trois dans une cellule en comptant deux, sans d'ailleurs que le reste du mobilier soit en général accru d'autant, faute de place. Cette situation prévaut alors même que le principe de l'encellulement individuel, qui a été affirmé, fait l'objet d'un moratoire jusqu'en 2014 dans les maisons d'arrêt (7).

4. Trois causes d'augmentation du nombre des personnes emprisonnées doivent être identifiées.

En premier lieu, les infractions qui conduisent au prononcé de peines de prison varient dans le temps, selon les incriminations de la loi et la sensibilité des contemporains. A titre d'exemple, et sans qu'il soit question ici

de porter un jugement sur ces évolutions, le vol simple, désormais, ne conduit plus guère en prison au contraire d'hier ; la « violence routière » est punie aujourd'hui d'emprisonnement, à l'opposé d'un passé récent. Des infractions sont poursuivies qui ne l'étaient pas hier et amènent en détention des personnes, éventuellement plus nombreuses, que l'on n'y mettait point.

En deuxième lieu, la loi a développé des procédures de jugement plus rapides et le juge est, à infraction égale, plus sévère aujourd'hui qu'il ne l'était autrefois. Par conséquent, la population pénale s'accroît de nombreux détenus placés en détention, soit avant jugement, soit après jugement, pour de courtes peines ; mais, « à l'autre bout », elle augmente aussi en raison de l'accroissement sensible du nombre de longues ou très longues peines prononcées. S'ajoutent à ces considérations de longue durée, des mesures bien connues identifiées qui ont pour effet de faciliter l'incarcération par l'instauration, commune en droit anglo-saxon, de peines minimales, adaptées en France par un dispositif de « peines plancher ». Un rapport sénatorial relevait qu'en vertu d'un tel dispositif (la loi californienne de 1994), un citoyen américain en récidive purgeait une réclusion criminelle à perpétuité pour le vol d'une roue de secours.

En troisième lieu, des mesures conjoncturelles peuvent peser pour ajouter un surcroît de détenus. La surpopulation actuelle s'explique en partie par l'effort qui est fait dans les tribunaux depuis dix-huit mois pour procéder plus rapidement à l'exécution des (courtes) peines prononcées, jusqu'alors inégalement suivies d'effet, en raison de l'encombrement des juridictions.

Ces facteurs expliquent l'essentiel du fait que, si l'on jugeait aujourd'hui comme il y a quarante ans, toutes choses égales par ailleurs, environ moitié moins de détenus se trouveraient dans les prisons françaises.

5. Les conséquences de cet état de fait sont moins connues, en-dehors des matelas par terre rituellement (mais à bon droit) évoqués (8). Il aggrave naturellement la promiscuité et les risques de conflit dans les cellules ; il renforce l'inaction par un accès moins aisé au travail ou aux activités ; il réduit les possibilités de dialogue et de prise en charge par les agents pénitentiaires et la faculté d'avoir des relations (téléphone, parloirs) à l'extérieur ; il diminue l'efficacité des efforts de réinsertion ; il détériore les conditions du travail du personnel, que traduit le vif sentiment de délaissement actuel, d'autant plus que les effectifs sont calculés en fonction d'un nombre de détenus conformes au nombre de places. Le commissaire européen aux droits de l'homme note ainsi (rapp. précité) à propos des personnes accueillies dans des cellules surpeuplées : « Leur vie devient plus difficile encore car l'Etat ne parvient pas à leur procurer les conditions prévues par sa législation. Ces personnes sont ainsi doublement punies ». Bref, en faisant de la prison une caricature d'elle-même (9), le système carcéral actuel a toutes chances de faciliter, à l'opposé de sa mission et malgré les efforts déployés, les sorties insuffisamment préparées, par conséquent favorisant, *nolens volens*, la réitération et la récidive.

6. On a cru remédier aux difficultés, depuis plus de dix ans, en cherchant à identifier dans chaque personne condamnée sa « dangerosité » afin de personnaliser la sanction pénale et, la personnalisant, de séparer, dans certaines limites, la durée du séjour et le type d'enfermement de la gravité de l'infraction. Mais cette voie est largement illusoire. Outre qu'elle met en péril les principes de notre droit pénal, outre qu'elle interroge sur les possibilités de définir dans la personnalité du délinquant le risque qu'il a de commettre une nouvelle infraction, elle ne peut occulter le fait que toutes les personnes détenues sont appelées à sortir de prison et qu'il en résulte que la question de leur réinsertion est posée : notre société doit s'organiser en conséquence plutôt que de feindre de croire à quelque impossible (comme irréaliste) loi du talion.

On a cru y répondre aussi, depuis vingt-cinq ans, par la construction de nouveaux établissements. Plusieurs motifs ont été avancés à l'appui de ce choix. Deux ne sont guère contestables : le premier était de remédier à la vétusté qui caractérisait beaucoup trop d'établissements pénitentiaires, générant des conditions d'existence et de travail indignes pour les personnes privées de liberté et les personnels y exerçant ; le second était de parvenir à offrir aux prisonniers qui le souhaitent un encellulement individuel, conformément au principe de la loi française rappelé ci-avant. Mais d'autres motifs, de tonalité nettement plus sécuritaires, ont été avancés, qui ont fait l'économie de savoir si la prison était efficace, y compris en matière de sécurité, et qui sont, somme toute, paradoxaux dans une société où la délinquance constatée est en recul.

On ne saurait poursuivre un tel programme sans réflexions sur son coût (10) et surtout sur le genre d'établissements auxquels il conduit, difficulté sur laquelle le contrôleur général a déjà appelé l'attention des pouvoirs publics. Les crédits publics doivent être réorientés vers la rénovation des maisons d'arrêt, partout où elle est possible. C'est seulement là où les locaux ne permettent pas de développer des activités d'une prison digne de ce nom qu'il faut songer à reconstruire un établissement urbain de taille modeste.

Mais il faut bien déterminer de manière rationnelle le nombre de places de prison que notre pays entend posséder et, à cette fin, faire un certain nombre d'hypothèses de moyen et long terme sur la délinquance conduisant à des peines d'emprisonnement, la longueur de celles-ci, le recours à la détention provisoire, l'ampleur de l'aménagement des peines et la place de l'encellulement individuel en prison. L'étude d'impact de la récente loi sur l'exécution des peines n'a justifié les dimensions du programme de construction que par « le taux de croissance annuel moyen » des peines privatives de liberté prononcées constaté pour la période 2003-2011, ce qui est fragile (11). Il est vraisemblable qu'à la condition que soient mises en œuvre l'ensemble des mesures suggérées ci-après, il ne soit pas nécessaire d'aller beaucoup plus avant que le programme de construction actuellement en cours d'achèvement, sauf cas particuliers de certains établissements à remplacer, en métropole et outre-mer.

Dans ces conditions, faut-il instaurer, comme on l'a réclamé, un *numerus clausus* généralisé à l'ensemble du système, les prisons ne pouvant accueillir que le nombre de personnes correspondant au nombre de places dont elles disposent ? Outre que ce dernier est, on l'a indiqué, relativement plastique, il paraît délicat de faire

Tournez la page S.V.P.

dépendre l'entrée en prison ou le raccourcissement d'une peine, de facteurs matériels étrangers aux principes régissant le droit pénal, à la personnalité de l'auteur et à la gravité de l'infraction commise, sauf à mettre en péril le principe de l'individualisation des peines, que le Conseil constitutionnel tire de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme (12). En revanche, comme le contrôle général l'a déjà observé, la connaissance par les magistrats du parquet de la situation pénitentiaire dans le ressort d'un tribunal peut être un élément de la réflexion sur les flux qui alimentent les entrées en détention.

7. La solution pour remédier à un état de fait, dont personne n'a véritablement aujourd'hui la maîtrise, n'est pas une. Elle requiert tout au contraire un ensemble de réflexions et de mesures, les unes de long terme, les autres de court terme.

8. Naturellement, il convient d'abord de s'interroger sur l'efficacité économique et sociale de l'emprisonnement tel qu'il est pratiqué. Celle-ci implique trois considérations : l'exécution d'une sanction – il importe d'y veiller et, à cet égard, le principe de l'exécution des décisions juridictionnelles ne saurait être discuté ; la sécurité des personnes et des biens ; l'aptitude du détenu libéré à mener une existence sans infraction ; les deux derniers facteurs étant liés. De manière plus pratique, on peut se demander si la prison est efficiente, par exemple pour apprendre au toxicomane dépendant de se défaire de sa consommation qui l'a conduit à commettre des vols à répétition. On ne remet pas ici en cause, ce faisant, la nécessité de la peine : elle ne saurait jamais être mise en doute. Mais seulement l'adaptation de la forme qu'elle prend à l'infraction commise.

Cette question se pose d'autant plus que la prison, malgré d'incontestables progrès, fondés sur de nombreux engagements dignes d'éloge des personnels, est très pauvre en moyens sur ce point. Les prestations spécialisées aux détenus qui en requièrent ou qui peuvent y être contraints (injonction de soins...) sont très insuffisantes et même parfois misérables. Se soigner, apprendre, modifier en profondeur son comportement sont des faits minoritaires en détention. Manquent trop souvent les effectifs, les surfaces, les matériels et même la réglementation nécessaire (13). Il n'est pas inconcevable d'imaginer que la prison est le lieu commode de destination de personnes (en particulier les personnes en souffrance mentale) faute de places ailleurs et de moyens plus appropriés (14).

La nécessaire adaptation de la peine à l'infraction commise et une attention à une réelle sécurité demandent que l'on réfléchisse doublement : à certaines peines prévues par le code pénal ; à de nouvelles formes de sanctions pénales plus efficaces que celles existantes, sur les éléments mentionnés ci-dessus.

9. Il convient également de réfléchir à la manière dont fonctionnent nos juridictions pénales, en situation encore délicate, malgré les efforts accomplis par les pouvoirs publics et par ceux qui y travaillent. Cinq questions, qui sont au coeur de notre sujet, doivent être mentionnées pour être examinées de près.

L'accès à la justice des catégories les plus modestes – on pense ici aux victimes comme aux auteurs d'infraction – est une préoccupation lancinante. Les difficultés de trouver un défenseur qui puisse s'investir dans un dossier et de rémunérer cet investissement sont encore très fortes. Elles développent dans beaucoup d'esprits, à tort ou à raison, le sentiment de n'avoir pas été défendus et, par conséquent, d'être la victime d'une injustice. La plupart des personnes détenues supportent tant bien que mal le système pénitentiaire ; peu font crédit au système judiciaire de son fonctionnement, surtout de la possibilité qu'il leur a laissé de s'expliquer. Il est impossible de ne pas établir de relations entre ce sentiment et le nombre important de peines prononcées à l'égard de personnes démunies.

Le temps des magistrats, qui ont eu l'occasion de faire connaître publiquement leurs interrogations, mérite aussi considération. D'une part, il y a lieu d'être frappé par la dichotomie entre les instructions d'affaires difficiles et les procès criminels pour lesquels le temps n'est pas compté (un procès d'assises est plus long aujourd'hui qu'hier) et, à l'opposé, le traitement à la chaîne des affaires réputées banales, dans lesquelles sont en jeu pourtant des avenirs décisifs. Beaucoup de personnes rencontrées ont, à tort ou à raison, le sentiment de n'avoir pas été entendues. Un meilleur équilibre est souhaitable. D'autre part, le temps manque pour des occupations plus invisibles mais également nécessaires. Parmi celles-ci, la nécessité de voir la prison : certes, les juges de l'application des peines et les substituts chargés de l'exécution des peines s'y rendent régulièrement. Mais les autres, notamment ceux qui condamnent à la détention ? « Je suis obligé de pousser les professionnels à aller visiter la prison » explique un procureur de renom. La présence et aussi le contrôle des magistrats en prison doivent être accrus.

Bien que la proportion de prévenus dans l'ensemble de la population pénale soit désormais conforme à la moyenne européenne (elle a été longtemps plus élevée en France qu'ailleurs), des efforts, dans le sillage de ce qui est recherché aussi en Europe, doivent être faits pour diminuer substantiellement le recours à la détention provisoire (15) et le développement d'alternatives (du type « arrêts à domicile » pratiqués ailleurs).

Les mécanismes législatifs qui ont pour effet de conduire au prononcé quasi-automatique à des peines d'emprisonnement (sous réserve de motivations particulières) doivent être examinés de près dans leurs résultats et leur efficacité, au sens qui a été mentionné et leur maintien ou non lié à cet examen.

De même, doit être réfléchie la politique d'aménagement de peines qui a été tour à tour, depuis quelques années, encouragée et limitée. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 représente sur ce plan une réelle avancée qui doit être stabilisée. Il est fait état aujourd'hui d'une forte progression des aménagements, notamment dans l'essor des alternatives à l'incarcération (accrues de près de 29 % entre mai 2011 et mai 2012). Mais cette donnée ne doit pas susciter trop d'enthousiasme : elle repose essentiellement sur l'accroissement du placement sous surveillance électronique (2 500 « bracelets » au 1er janvier 2008 ; 9 500 au

1er mai 2012), dont l'expérience des pays qui le mettent en pratique établit désormais qu'il est supportable pour une durée qui n'excède pas quelques mois. Autrement dit, la surveillance électronique est un moyen de réguler les effectifs de personnes détenues, mais dont l'effet restera quantitativement limité.

En revanche, des efforts doivent être faits en matière de placement extérieur (délaissé en raison de l'essor du « bracelet ») ou de la semi-liberté (certains centres restent, pour des motifs variés, sous-utilisés et une réglementation nationale – par exemple sur les heures d'ouverture – devrait leur être appliquée [16]). La suspension de peine pour motif médical, définie par la loi du 4 mars 2002, est insuffisamment utilisée : ses conditions ont été durcies depuis lors et devraient être réexaminées, au moins en ce que les experts commis devraient être mieux informés des réalités carcérales (recours à un médecin servant en unité de consultations et de soins ambulatoires – UCSA). On rencontre en détention des personnes gravement handicapées dont les conditions d'existence sont indignes. Enfin une réflexion sur un contrôle judiciaire vieillot, à rénover, devrait être conduite de même que sur le travail d'intérêt général qui ne s'accroît guère, faute d'offres en nombre suffisant.

10. En dernier lieu, à court terme, la mise en œuvre de courtes peines jusqu'alors inexécutées, avec une ou plusieurs années de retard, faute des moyens nécessaires données aux greffes, a pour résultat de ruiner l'insertion de ceux des condamnés qui, postérieurement au jugement, avaient repris vie professionnelle et relations sociales. Si l'application des jugements ne doit souffrir aucune exception, comme il a été indiqué, encore faut-il qu'elle intervienne dans des délais raisonnables. il devrait être décidé que ce principe, avec les moyens nécessaires donnés aux juridictions pour ce faire, recevra désormais une application rigoureuse. Mais le passé (peines inexécutées prononcées antérieurement à 2012) devrait être apuré par une loi d'amnistie spécifique, qui ne prendrait effet – on doit insister sur ce point – qu'à l'égard d'auteurs de délits n'ayant été condamnés qu'à des peines légères ; et si une telle mesure apparaît impossible, les juges de l'application des peines devraient considérer avec bienveillance, pour cette population, dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale, la manière dont la peine doit être exécutée et s'orienter de manière préférentielle vers une alternative à l'incarcération : mais, pour avoir une portée, cette mesure implique la tenue de conférences visant à instaurer, dans le cadre de chaque cour d'appel, une véritable politique d'aménagement de peines, évidemment respectueuse de l'indépendance du juge.

De manière plus générale, il est volontiers donné acte aux pouvoirs publics de ce que, d'une part, aucune loi d'amnistie n'est votée à l'occasion des élections présidentielles de 2007 et 2012, d'autre part de ce qu'aucun décret de grâce n'est désormais pris lors de la fête nationale. Si ce dernier point doit faire l'unanimité, et s'il est souhaitable que l'amnistie perde de son caractère circonstanciel contraint, on doit cependant admettre que l'amnistie ne constitue ni une incongruité juridique, ni une étrangeté démocratique, et s'étonner qu'elle disparaisse de l'horizon législatif national. Il est sans doute dommageable, même si l'on en voit bien les motifs, que le Parlement ne puisse voter une mesure en ce sens, dont il lui appartient de définir l'opportunité et les contours : la justification n'en est aujourd'hui guère discutable.

J.-M. Delarue

---

(1) Cf. par ex. la proposition de loi de MM. Raimbourg et autres, n° 2753 (rectifié) du 13 juillet 2010.

(2) Cf. par ex. Rapport de M. Alvaro Gil Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, Strasbourg, le 15 février 2006, notamment les § 70 à 81, les différents rapports du Comité européen de la prévention contre la torture, y compris le dernier en date, consécutif à sa visite en France du 28 novembre au 10 décembre 2010, adopté le 8 juillet 2011 (§ 59 et 60).

(3) Notamment CEDH, 26 octobre 2000, Kudla c. Pologne, in Les grands arrêts de la CEDH 5e éd, n° 14, p. 152, § 94, 6 mars 2001, Dougoz C. Grèce, n° 40907/98 (Sect 3), CE01-2001-II, § 46 ; 19 avril 2001, Peers c Grèce, n° 28524/95 (Sect 2) CW1-2001-III, § 72.

(4) Par exemple CAA Douai (1re ch.) 12 novembre 2009, n° 09DA00782, ord pdt. CAA Douai, 26 avril 2012, n° 11DA01130.

(5) La criminalité en France, Rapport de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales 2011, Rapport du contrôleur général des lieux de privation de liberté pour 2011.

(6) La situation particulièrement préoccupante de l'outre-mer (cf. avis du contrôleur général des lieux de privation de liberté du 30 juin 2010 relatif à la maison d'arrêt de Mayotte – Journal officiel du 25 juillet 2010 – et recommandation relative au centre pénitentiaire de Nouméa – Journal officiel du 6 décembre 2011, cf aussi le rapport pour 2011 du contrôleur général des lieux de privation de liberté, loc cit. p. 71) justifie des développements particuliers qui ne sont pas traités dans le cadre du présent avis.

(7) Article 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

(8) En ce domaine, voir le rapport pour 2008 du contrôleur général des lieux de privation de liberté, p. 28-30.

(9) Le principe de l'encellulement individuel, réaffirmé encore par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et constamment différé, ne peut évidemment pas, dans ce contexte, trouver à s'appliquer.

(10) Les partenariats public-privé envisagés vont grever pour la longue période les crédits de fonctionnement ministériels et vont mettre en péril l'adaptation du ministère aux évolutions à venir.

(11) De même qu'est fragile la référence au nombre moyen de personnes détenues rapporté au nombre d'habitants (100 pour 100 000) dans les pays du Conseil de l'Europe, la France étant jugée au-dessous de cette moyenne (par conséquent la population carcérale devrait encore croître) : c'est oublier que dans nombre de pays d'Europe de l'Est (faisant partie du Conseil de l'Europe), le nombre de personnes détenues demeure, à raison de leur histoire, qui ne saurait être comparée à la nôtre, souvent sensiblement plus élevé, en particulier en Russie.

(12) Voir par exemple Conseil constitutionnel n° 80-127 DC du 20 janvier 1981 (loi renforçant la sécurité, consid 15 et 16) ou n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 (LOPPSI, consid. 20,21, 26 et 27).

(13) Cf avis du contrôleur général des lieux de privation de liberté relatif à l'accès à l'informatique des personnes détenues (Journal officiel du 12 juillet 2011).

Tournez la page S.V.P.

06 octobre 2017

Présentation des chantiers de la Justice

Discours de Madame Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice

Je suis heureuse de vous accueillir pour présenter la démarche des « chantiers de la Justice » que je souhaite lancer avec vous.

Le caractère de nos gouvernements modernes place la justice au cœur de l'œuvre de citoyenneté. Au-dessus de toutes les idées qui passent, il y a en effet dans nos sociétés un principe immuable, celui de justice.

C'est par la justice que vivent les Républiques, c'est pour elle qu'a été conçu le contrat social, c'est par elle que s'est forgé l'esprit républicain. Flambeau de la vérité, âme du souvenir, maîtresse de la vie, la justice est partout.

Activité régalienne de la puissance publique, rendue au nom du peuple français, l'acte de juger permet de dire le droit, ce droit qui s'impose aux justiciables, sans leur consentement, c'est l'imperium des décisions de justice.

L'exercice de juger est une tâche infiniment délicate, parfois écrasante, ingrate, unique en tout cas, si on compare la justice aux autres services publics, aux autres institutions de la République. Parce qu'elle entre dans les familles, bouleverse des parcours individuels, la justice a souvent entre ses mains le destin de vies entières. Cet enjeu impose une même exigence pour ceux qui la servent : l'esprit de responsabilité et le respect de l'intérêt général.

L'intérêt général se présente comme l'enfant légitime de la raison et les magistrats, à qui il appartient de l'exprimer, ont une conscience aiguë de l'importance de la mission qui est la leur. Je tiens à le souligner ici. Mais il ne suffit plus de constater que les magistrats exercent leur mission avec compétence et dévouement, et qu'ils sauront, en leur âme et conscience, se hisser à la hauteur de leur mission.

Les attentes des citoyens sont autres. Comme toute institution publique, la justice doit affronter des défis redoutables en temps de mutation profonde de la société et du monde. Mais elle doit le faire avec les spécificités et les particularités de ce service public que je viens de rappeler et qui ne peut donc pas se transformer et se moderniser comme d'autres services publics. La justice en effet, construit patiemment l'Etat, le qualifie en Etat de droit et en assume la protection.

Si la justice et le droit français peuvent être considérés comme un élément de l'attractivité économique de notre pays, il ne faut pas oublier que la crise économique frappe de plus en plus de citoyens, en particulier les plus vulnérables. La justice doit faire face à toujours plus de délinquance, à la violence de la société, aux drames familiaux, aux licenciements, aux entreprises en difficulté, au surendettement des particuliers. Elle est souvent l'ultime recours du plus faible.

Les Français attendent donc beaucoup de la justice. Ils souhaitent qu'elle soit efficace et qu'elle les protège. Or, l'état de nos juridictions et de nos prisons ne répond pas à ces attentes. Notre justice est en proie à de grandes difficultés. Elle n'est plus comprise, elle a perdu la confiance des citoyens, par sa lenteur, par sa complexité, par son retard et son inadaptation aux exigences du monde moderne.

Ce constat d'une justice qui fonctionne de moins en moins bien est connu de tous et partagé. De nombreux rapports ont ainsi été écrits ces dix dernières années visant à réformer la justice. Comme le Président de la République et le Premier ministre, je porte cette volonté de réforme, Une volonté résolue de construire, de transformer et de moderniser l'institution judiciaire. Chaque fois que la justice s'affaiblit, c'est le pacte républicain lui-même qui est fragilisé.

Pourtant, le principe même de notre contrat social, et cela depuis le siècle des Lumières, pose la justice comme instance privilégiée de régulation des relations sociales, comme étant un pilier déterminant de la démocratie.

C'est la raison pour laquelle il est important de faire en sorte que notre justice soit accessible et compréhensible, qu'elle soit cohérente et diligente, et que, par des procédures plus simples, par

des décisions exécutées avec plus d'efficacité, à partir d'une organisation judiciaire renouvelée, le citoyen retrouve confiance en elle.

Je suis convaincue que cette démarche participe à la restauration de la confiance du citoyen envers l'institution judiciaire et plus généralement envers les institutions de la République, indispensables à notre Etat de droit. La Justice est une. Elle peut être spécialisée, civile, pénale, commerciale, administrative, mais elle est rendue au nom du peuple français, qui est un. Au nom du peuple français et, serai-je tentée d'ajouter pour le peuple français. La justice ne saurait se concevoir sur un territoire isolé, un espace sanctuarisé, protégé des tumultes du monde, à l'abri du bruit et des cris de la société. Elle est bien là présente, conçue, construite, rendue pour les citoyens et les justiciables. C'est bien le justiciable qui doit être au cœur de nos préoccupations.

Une partie de la réponse proviendra de la remise à niveau des moyens de la justice dans le cadre d'une la loi de programmation dont le projet de loi de finances pour 2018 constitue une première étape. J'ai présenté ce budget aux organisations syndicales et à la presse la semaine dernière. Vous savez qu'à périmètre constant, il augmentera de 3,9% en 2018 et que cette augmentation se poursuivra les années suivantes dans le cadre de la loi de programmation. Mais je suis persuadée que les moyens ne constituent pas, à eux seuls, une réponse suffisante. Ils doivent s'accompagner d'une transformation en profondeur sur deux sujets majeurs : l'amélioration du fonctionnement quotidien de la justice et l'efficacité des peines. Ces sujets sont d'ailleurs au cœur de la lettre de mission que m'a confiée le Premier ministre.

Sur ces deux sujets, les réflexions théoriques ont été nombreuses. Mais les réformes, mal ajustées ou trop tardives, n'ont pas permis d'atteindre les objectifs attendus. L'attente d'une transformation en profondeur de la justice est extrêmement forte tant au niveau des acteurs de la justice que des justiciables. Ce que j'ai vu au cours de mes déplacements m'a persuadée de la nécessité d'agir.

Ce que je souhaite, c'est fonder notre action sur des solutions pragmatiques et innovantes, débarrassées des présupposés et des oripeaux de l'idéologie. C'est la règle que je veux appliquer pour améliorer le fonctionnement quotidien de la justice et pour renforcer le sens et l'efficacité des peines.

Je tiens à vous dire que je n'ai, en la matière, aucune approche idéologique. Je suis convaincue qu'il n'y pas de pas de liberté sans sécurité et que la justice doit contribuer à assurer la sécurité de nos concitoyens. Je suis convaincue que ce qui garantit l'efficacité de la peine, c'est sa certitude et sa promptitude et que nous devons, à cette fin, faire évoluer nos référentiels et nos outils.

Pour relever ces deux défis, il faut des objectifs et une méthode au service de ce que j'ai appelé les « chantiers de la justice ». Ils sont au nombre de cinq et je vais vous les présenter maintenant.

*
* *

Les cinq chantiers de la justice

Les chantiers de la justice porteront sur cinq thèmes : la transformation numérique, la simplification de la procédure civile, la simplification de la procédure pénale, l'adaptation de l'organisation territoriale ainsi que le sens et l'efficacité des peines.

1. La transformation numérique

La transformation numérique doit être notre premier chantier. Beaucoup de travaux ont déjà été conduits au sein de notre ministère mais des blocages ont subsisté. Désormais tous les services sont mobilisés au service de cette priorité.

Il doit en être ainsi parce que le justiciable ne peut plus comprendre que la Justice reste à l'écart de l'évolution numérique qui facilite l'accessibilité et l'efficacité des services publics. Le numérique offre l'opportunité unique de rendre notre justice accessible très simplement, à tous, de rendre des décisions plus rapidement, de réduire les distances géographiques, d'introduire de la transparence sur l'avancée des procédures.

Ce sujet irrigue en réalité tout le fonctionnement de la justice :

- Il n'est pas normal que les justiciables ne puissent pas suivre l'état de leur procédure en ligne comme cela se fait devant la juridiction administrative depuis plusieurs années.

Tournez la page S.V.P.

- Il n'est pas normal que le traitement des demandes d'aide juridictionnelle nécessite de fournir un dossier complet et mobilise autant de forces de travail dans nos juridictions.

- Il n'est pas normal que l'on ne puisse pas saisir les juridictions en ligne, notamment pour les petits litiges.

- Il n'est pas normal que les procédures pénales ne soient pas dématérialisées de l'enquête jusqu'à l'audience et que les magistrats et les greffes se retrouvent noyés sous le papier.

La justice en France n'a pas amorcé sa transition numérique, elle reste à l'ère de l'informatique. Je souhaite donc que nous arrêtions un véritable plan de transformation numérique autour du portail « justice.fr » Je travaillerai donc dans cette perspective, en lien avec mon collègue Mounir Mahjoubi, secrétaire d'Etat au numérique. Ce plan devra d'abord s'attacher à mettre à niveau le socle technique des équipements et des matériels. Il doit également nous permettre de hiérarchiser nos besoins en matière d'applications. Il doit enfin porter une attention particulière au soutien des utilisateurs et à la conduite du changement.

Ce plan de transformation numérique doit partir des besoins des justiciables et des professionnels de la justice. Des choses vont évoluer : la signature électronique, le dialogue procédural dématérialisé, les rappels de convocation aux audiences par SMS, l'envoi de lettres recommandées par voie électronique, tout cela va se mettre en place. Il faut désormais établir les priorités et se donner les moyens de tenir les calendriers et de former les utilisateurs.

Je suis aussi très attachée à ce que cette réflexion autour de la numérisation soit appréhendée de concert avec la réforme des procédures. C'est une question de cohérence puisque le cœur du procès sera constitué d'un dossier numérique.

2. La simplification de procédure civile

Nos règles de procédure doivent s'adapter à l'évolution de la société et au développement du numérique.

Une importante réforme de la procédure civile d'appel vient d'entrer en vigueur. Elle doit être pleinement assimilée par les acteurs et il faut se donner le temps d'une première évaluation avant d'en modifier à nouveau les règles. En revanche, nous devons et nous pouvons aller plus loin sur la procédure civile de première instance.

Dans le cadre de la dématérialisation, il faut simplifier les règles de saisine du juge et développer puissamment la conciliation et la médiation. Je pense que nous devons également envisager la question de l'exécution des décisions.

Je ne souhaite à ce stade pas fermer la réflexion, qui devra être guidée par une double exigence de pragmatisme et de lisibilité. Nous ne devons omettre aucune piste et n'éluder aucune question. Ainsi par exemple :

- faut-il étendre le caractère obligatoire des modes amiables de résolution différends, préalablement à la saisine du juge ?

- Doit-on simplifier les modes de saisine de la juridiction ?

- La distinction entre procédure écrite et procédure orale demeure-t-elle justifiée, en particulier lorsque chaque partie bénéficie des services d'un avocat ?

- Je souhaiterais notamment que l'on puisse expertiser l'idée de deux « procédures-cible » (procédure avec et sans avocat) au sein desquelles viendraient se fondre les particularismes qui distinguent aujourd'hui les contentieux.

- Je souhaiterai également que l'on puisse s'interroger sur l'office du juge et sur le rôle des parties quant à l'objet du litige : faut-il davantage responsabiliser les parties sur la mise en état du dossier ; faut-il instaurer une obligation pour le juge de soulever d'office un moyen de pur droit ?

- Je souhaiterai enfin que l'on puisse réfléchir à la revalorisation du rôle du juge de première instance : pour ce faire, faut-il revoir les cas d'ouverture de l'appel, ou encore généraliser l'exécution provisoire ?

- Telles sont les questions ouvertes, mais d'autres encore, auxquelles répondront le groupe de travail mis en place. L'idée directrice de ce travail consistera bien à rendre la procédure plus lisible, plus claire et plus rapide au bénéfice du justiciable.

3. L'amélioration et la simplification de la procédure pénale

Le code de procédure pénale définit la procédure à la fois comme technique d'enquête et garantie des droits de tous : victime, témoin, suspect, auteur et enquêteurs. Ce point est fondamental et mérite d'être rappelé.

Mais il faut souligner avec tout autant de force qu'une procédure employée à bon escient, maîtrisée, peut-être l'outil d'une justice efficace et équitable. Il nous faut donc inventer des procédures comme méthodes de nos libertés. En effet, si fondamentalement, la procédure est fille de la liberté, rien n'interdit, au contraire de la moderniser et de la simplifier. Tout ce qui peut être fait pour alléger la contrainte bureaucratique sur les procédures et en accroitre l'efficacité doit être fait, pour le justiciable, et pour les personnels, magistrats et enquêteurs en particulier dans le champ pénal.
Ce que j'attends des deux groupes de travail sur la simplification des procédures civile et pénale est donc bien une nouvelle « invention de la légitimité procédurale », selon la belle expression du professeur G. Timsit[1]. Une légitimité procédurale qui devra s'appuyer sur les nouvelles technologies et qui sera adossée au plan de transformation numérique dont je vous ai entretenu il y a quelques instants.

Aujourd'hui, la complexité des procédures pénales pèse sur les forces de l'ordre, les parquets et les juges du siège. De nombreuses réflexions ont déjà été conduites sur ce sujet. Le rapport de M. Beaume sur la procédure pénale contenait en ce sens, des propositions très intéressantes. Mais j'ai aussi constaté que de nombreuses pistes d'amélioration émanaient du terrain. Lorsque je me suis déplacée à Rennes, les magistrats du parquet du ressort m'ont ainsi proposé de nombreuses voies de simplification et donc d'amélioration. Je souhaite que l'on puisse prendre en compte ces propositions.

Cet objectif d'amélioration et de simplification de la procédure pénale, je le partage avec mon collègue Gérard Collomb, ministre de l'intérieur. Nous souhaitons ensemble que l'on puisse alléger et rendre plus efficace et plus fluide le travail des enquêteurs, dans le respect des libertés individuelles.

Le Directeur des affaires criminelles et des grâces m'a proposé des pistes de simplification intéressantes telles que :

- la forfaitisation de certains petits délits, notamment en matière de stupéfiants,
- la création d'un cadre adapté pour permettre le développement des plateformes de plainte en ligne qui seraient mises en place par la police nationale et la gendarmerie
- la simplification de l'habilitation des officiers de police judiciaire

D'autres pistes mériteront bien entendu d'être explorées en matière d'amélioration et de simplification de la procédure pénale. Mais cet objectif doit également s'appliquer à la phase d'instruction et de jugement. Là encore, je souhaite que l'on puisse examiner toutes les idées telles que par exemple la mise en place d'une audience de mise en état consacrée aux incidents de procédure ou l'élargissement de la procédure du plaider-coupable à d'autres contentieux.

Je souhaite que le débat et la discussion s'engagent pour évaluer l'ensemble de ces propositions mais surtout de celles issues des consultations effectuées auprès de l'ensemble des professionnels.

Mon objectif est d'alléger le formalisme tout au long de la procédure pénale pour accroitre l'efficacité de la justice pénale dans la recherche et la condamnation des auteurs d'infraction, mais aussi dans le respect de la garantie des droits.

4. L'adaptation de l'organisation judiciaire

Le quatrième chantier, et je sais qu'il est sensible pour nos territoires, pour les avocats et les agents du ministère, c'est celui de l'adaptation de l'organisation territoriale de la justice. L'adaptation du réseau de nos juridictions est une conséquence inéluctable des réformes précédentes. La simplification et la numérisation des procédures ne peuvent rester sans incidence sur nos modes de fonctionnement et notre organisation. Les nouvelles perspectives numériques que je viens d'évoquer vont changer le rapport des justiciables à la justice mais aussi notre fonctionnement en réseau.

Tournez la page S.V.P.

Penser le statu quo serait donc une erreur, sans doute même une faute. Penser en termes de dynamique sera au contraire un atout.

Des pistes ont déjà été développées dans plusieurs rapports dont le récent rapport de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice. Je n'en ignore rien mais je souhaite que cette question soit travaillée avec un regard neuf et qu'elle soit fondée sur une véritable concertation.

C'est la raison pour laquelle j'ai demandé à deux anciens présidents de la commission des lois de l'Assemblée nationale de mener une mission de concertation avec l'ensemble des parties prenantes, professionnels du droit, magistrats et fonctionnaires, parlementaires et élus locaux, sur les principes qui doivent sous-tendre notre organisation judiciaire. Ils me proposeront les différentes options pour l'organisation de la justice de demain.

J'attends d'eux qu'ils définissent dans un premier temps les principes directeurs de cette adaptation.

- Je pense par exemple au principe de clarté et de lisibilité de notre organisation trop complexe aujourd'hui.

- Je pense aussi au principe de proximité avec les justiciables. Dans tous les cas de figure le numérique ne fait pas tout et il doit exister dans chaque lieu de justice, un service d'accueil (le SAUJ) pour permettre à ceux qui n'ont pas accès à Internet d'être guidés pour introduire une action en justice et d'être informés sur l'avancement de leur dossier. Il faut également conserver en proximité les contentieux du quotidien : surendettement, expulsions, saisies arrêt, tutelles, contentieux de l'autorité parentale, certains contentieux correctionnels. Certains de ces contentieux sont actuellement traités dans les TGI, qui peuvent être éloignés géographiquement. L'adaptation du réseau doit permettre de rapprocher le traitement de ces contentieux des justiciables dans des tribunaux de proximité.

- Je pense au principe de spécialité : le droit se complexifie. Les métiers du droit s'y adaptent et notamment les avocats. Nos juridictions ne peuvent rester en dehors de cette voie.

- Je pense aussi au principe de collégialité dans le travail des magistrats qui, pour certains contentieux, contribue à une justice de qualité.

- Je pense enfin au principe de cohérence du travail de l'Etat. La justice se situe au cœur de l'Etat, pas à côté. Elle travaille dans les territoires avec les autres services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales compétents pour la définition et la mise en œuvre de politiques publiques concertées et coordonnées en matière de protection des mineurs en danger par exemple. Notre réseau doit être adapté à la nouvelle organisation territoriale de la République pour répondre au plus près aux besoins des justiciables et pour des raisons d'efficacité du service public de la justice.

- Voilà quelques principes dont ce chantier vérifiera la pertinence. Mais d'autres principes pourront sans doute être mis à jour pour guider nos réflexions.

Dans un deuxième temps j'attends aussi de ce chantier qu'une fois définis ces principes, on en mesure la plus-value pour les citoyens, les justiciables, les professionnels du droit et les territoires.

Je demande enfin que puisse être envisagée dans le temps, la traduction de ces principes sur les différents territoires. Je veux, à cet égard, indiquer que cette réforme doit se faire en conservant le maillage actuel de nos juridictions, en maintenant les implantations judiciaires actuelles. Je veux donc confirmer que ces adaptations ne se traduiront par la fermeture d'aucun lieu de justice. J'ai lu dans les journaux que je disposerai d'une carte judiciaire déjà toute tracée. Je ne sais pas si ce sont des « fake news » ou des cartes venues d'un temps désormais trop ancien. Mais en tout cas, en tant qu'autorité politique aujourd'hui en responsabilité à la tête de ce ministère je puis affirmer que je ne m'appuierai sur aucune carte préétablie. Mon projet ne sera pas fondé sur un quelconque schéma arrêté de manière autoritaire et technocratique. L'adaptation de notre réseau ne résultera que de la concertation aujourd'hui engagée.

Une réflexion est lancée. J'en attendrai les conclusions avant de considérer les évolutions qu'elle proposera et qui sont indispensables. Je souhaite donc vous conduire vers de nécessaires adaptations dont nous définirons ensemble les contours.

5. Le sens et l'efficacité des peines

Un système pénal digne d'une grande démocratie moderne et conforme aux engagements européens de notre pays ne peut pas se contenter de réaffirmer l'hégémonie du tout-carcéral. La réflexion sur notre ordre pénal républicain, fondé sur le principe d'individualisation des peines, n'a pas assez investi le champ de l'exécution des peines. Je suis pourtant convaincue que ce qui garantit l'efficacité de la répression, c'est le caractère adapté de la peine, sa certitude et sa promptitude.

Aux côtés d'un plan de construction de 15 000 nouvelles places de prison qui permettra d'assurer la prise en charge des détenus dans des conditions tout à la fois de plus grande sécurité et de plus grande dignité, il convient donc de conduire une réflexion sur le sens de la peine : est-elle effectivement destinée à sécuriser la société, à punir le condamné mais aussi à assurer la réinsertion sociale de ceux qui ont purgé leurs peines ? Fondées sur le principe d'individualisation, les peines ne prennent tout leur sens que si elles sont adaptées à la situation de celui qui doit la subir dans un contexte précis.

Il faut donc tout d'abord réfléchir au prononcé de la peine pour clarifier la hiérarchie des sanctions et leurs modalités de mise en œuvre afin de servir de guide aux magistrats dans le choix de la gradation de la sanction pénale. Pour donner aux magistrats les moyens de prononcer des peines réellement diversifiées, il sera nécessaire d'établir un programme ambitieux de relance des peines qualifiées d'alternatives (travaux d'intérêt général, bracelet électronique, placement extérieur notamment) avec des objectifs chiffrés tout en renforçant le niveau d'exigence de ces peines vis-à-vis des condamnés. En ce sens, il faudra réfléchir, sans nécessairement créer de nouvelles peines, à ne plus faire de la peine d'emprisonnement, la seule peine de référence. Ce ne sont pas que des mots, c'est un changement important de paradigme. De nouvelles peines pourront être prononcées de manière autonome telles qu'une peine de bracelet électronique.

Je souhaite également que l'on évalue notre système d'aménagement et d'exécution des peines, devenu trop complexe.

J'ai vu, au TGI de Nanterre, que le principe d'un examen automatique pour aménager les peines de moins de deux ans des personnes non incarcérées pouvait être déresponsabilisant pour les juridictions de jugement, peu compréhensible pour les justiciables, auteurs ou victimes, et créait une charge excessive pour les services d'exécution et d'application des peines.

J'ai vu, à la prison de Toulon, l'impact désastreux d'une peine de prison mise tardivement à exécution. Il me semble donc essentiel de réduire les délais entre la condamnation et l'exécution des peines d'emprisonnement ferme parce que pour être efficace, l'exécution de la peine doit être diligente et adaptée à la situation de la personne condamnée. Cela pourrait-il se faire par le biais de conventions d'objectifs avec les juridictions prévoyant l'allocation de ressources humaines dédiées ?

J'ai vu, lors de ma visites à la prison d'Osny, que trop de personnes sont incarcérées en maison d'arrêt pour de courtes peines d'emprisonnement de moins de six mois. Ce délai est trop court pour permettre une véritable politique d'aménagement et de préparation à la sortie. De plus, ces courtes peines compliquent la gestion de la détention et favorisent les tensions liées à la surpopulation.

Partout, j'ai constaté l'évolution préoccupante du nombre de personnes prévenues en détention dans des conditions difficiles.

Là encore des pistes m'ont été proposées comme le développement de véritables enquêtes de personnalité au stade pré-sentenciel, la promotion des travaux d'intérêt général, une meilleure identification des personnes placées en détention provisoire pouvant faire l'objet d'une surveillance électronique ou d'autres encore...

Je souhaite enfin que l'on réfléchisse au parcours des détenus en détention et à l'aménagement des fins de peine. Cela est essentiel pour garantir la réinsertion des détenus, leur re-socialisation et donc la prévention de la récidive. Le travail conduit avec les services de probation et d'insertion sera puissamment soutenu à cette fin, sur des objectifs partagés.

Je souhaite confronter toutes ces pistes aux propositions des acteurs de terrain afin de réfléchir au sens et à l'échelle des peines et de s'assurer d'un véritable parcours d'exécution de la peine. Il nous faut remettre la peine et les conditions de son exécution au cœur du débat judiciaire et l'ensemble des acteurs judicaires ont, à cet égard, une responsabilité. C'est un enjeu capital pour notre société.

Tournez la page S.V.P.

Surpopulation carcérale : Léa Poplin, la directrice de prison qui dit stop

Libération Par Julie Brafman — 30 mars 2017 à 20:26

A la tête de la maison d'arrêt de Villepinte, la dirigeante a annoncé qu'elle ne pouvait plus accueillir de nouveaux détenus.

L'initiative a une résonance particulière au lendemain de la publication des chiffres de la population carcérale. A l'heure où les prisons françaises atteignent un pic record de 69 430 personnes entre les murs, au 1er mars, une directrice d'établissement dit «stop» aux magistrats.

Dans un mail adressé aux présidents des tribunaux de grande instance et procureurs de la République de Bobigny et de Paris, révélé par *le Monde,* Léa Poplin écrit : *«Je vous informe que la maison d'arrêt de Villepinte est désormais dans l'impossibilité physique d'accueillir plus de détenus.»* Et elle ajoute que son établissement de Seine-Saint-Denis *«compte à ce jour 1 132 personnes hébergées pour 582 places, soit un taux d'occupation jamais atteint de 201 % chez les majeurs».* La situation est difficilement soluble car toutes les prisons d'Ile-de-France sont saturées : au 1er janvier, Fleury-Mérogis l'était à hauteur de 157 %, Nanterre de 183 %, Osny de 152 % et Fresnes de 197 %. La Santé, actuellement en travaux, doit rouvrir en 2018.

«Hallucinant». Villepinte - sorte de géant de béton sorti de terre en 1991, en bordure de l'autoroute A104 - est l'une des prisons les plus importantes de la région. Déjà à l'époque de sa visite, en 2009, le contrôleur général des lieux de privation de liberté notait :*«Selon la direction, la maison d'arrêt de Villepinte est l'établissement pénitentiaire le plus surpeuplé de la région parisienne.»*
Les chiffres confirment une inflation constante : au 1er janvier 2005, 833 détenus y étaient écroués. En 2006, 854 ; en 2007, 818 ; en 2008, 896, etc. Philippe Kuhn, délégué régional du syndicat SPS surveillants non-gradés, s'alarme auprès de l'AFP : *«Je crains [...] qu'à force d'entasser des détenus dans des cellules, il se passe un événement tragique, qu'un détenu se fasse zigouiller dans la nuit, une prise d'otage... C'est hallucinant.»* Avant de conclure : *«Les personnels sont à bout* [...] *la cocotte-minute va exploser.»* Contactée par *Libération,* Léa Poplin n'a pas souhaité s'exprimer.

Selon Jean-Michel Dejenne, du Syndicat national des directeurs pénitentiaires, la démarche de la directrice est *«assez courante»* même si *«d'habitude ce n'est pas médiatisé».* Il souligne tout de même le *«ton particulièrement solennel»* de la missive. Léa Poplin, 33 ans, réputée pour être *«directe»* ou *«cash»,* ne se cantonne pas à demander aux magistrats de ne plus lui envoyer de détenus, elle énumère aussi les moyens qui permettent d'éviter la prison : *«Libération sous contrainte, aménagement de peine, mise en liberté, placement sous contrôle judiciaire ou ARSE»,* pour assignation à résidence sous surveillance électronique. Une chose est sûre : les établissements se remplissent bien plus qu'ils ne se vident.

«Le nombre de prévenus incarcérés augmente d'un côté. Mais, de l'autre, les juges sont très

prudents sur les aménagements de peine dans un contexte terroriste et marqué par certains faits divers», explique Jean-Michel Dejenne. Le mail de Léa Poplin vient ainsi pointer l'échec d'un quinquennat qui n'est pas parvenu à endiguer la surpopulation carcérale en dépit de la réforme pénale de 2014 censée mettre l'accent sur les alternatives à la prison. Le fantasme d'une «justice laxiste» ou le qualificatif de «ministre qui voulait vider les prisons» attribués à l'ex-garde des Sceaux Christiane Taubira est rapidement éclipsé par la réalité des chiffres.

Symptôme. Dans son numéro d'avril, la revue *Dedans-Dehors,* de l'Observatoire international des prisons (OIP), dresse ainsi le bilan de *«cinq ans de renoncement»* : *«Le quinquennat de François Hollande s'était ouvert sur la promesse de mettre fin à la fuite en avant vers le tout carcéral. Il se referme sur un nouveau record historique du nombre de personnes détenues en France et sur l'annonce d'un nouveau plan de construction pénitentiaire.»* Même constat dans le rapport du contrôleur général des lieux de privation de liberté, publié la semaine dernière, qui déplore le *«recul des droits fondamentaux des personnes privées de liberté»* dans un contexte d'*«escalade»* de lois de plus en plus restrictives.

Le 21 mars, François Hollande a justement choisi la prison de Villepinte, symptôme de tous les maux carcéraux, pour une visite discrète mais hautement symbolique. Aucun président ne s'était rendu en détention depuis la visite de Valéry Giscard d'Estaing aux prisons lyonnaises Saint-Joseph et Saint-Paul en 1974. Il avait laissé cette phrase : *«La prison, c'est la privation de la liberté d'aller et venir et rien d'autre.»* Dans un discours en octobre, le garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas, a souligné son désaccord : *«Non, la prison n'est pas qu'un lieu de privation de liberté, elle doit aussi être un lieu de réinsertion.»* En attendant, près de 2 000 détenus français dorment sur des matelas à même le sol.

Tournez la page S.V.P.

REMARQUES LIMINAIRES

A. Pour juguler l'inflation carcérale le programme immobilier doit être accompagné d'une politique pénale ambitieuse.

1. Les précédents programmes immobiliers ont échoué à endiguer la surpopulation carcérale.

Si le nombre de places en établissements pénitentiaires s'est accru ces dernières années, cette augmentation s'est accompagnée d'une croissance encore supérieure du nombre des personnes incarcérées. Le taux de densité carcérale est ainsi passé de 112% au 1er janvier 1995 à 118% au 1er janvier 2017, alors que le parc immobilier s'est accru sur la même période de 10 494 places pour atteindre une capacité de 58 681 places en détention.

La densité carcérale est très inégalement répartie. Les établissements pour peines ne sont occupés qu'à 86 % au 1er février 2017, alors que les maisons d'arrêt le sont à 142 %. Cette situation, qui apparaît tout à fait inacceptable, résulte de l'attention accordée aux établissements pour peines depuis la réforme de 1975 qui leur garantit, sur le territoire hexagonal, un *numerus clausus* de fait.

Le déséquilibre est par ailleurs accentué par de réelles difficultés d'orientation et d'affectation des condamnés, auxquelles s'ajoute la priorité accordée au nécessaire maintien des liens familiaux qui serait compromis par des affectations dans des établissements éloignés et mal desservis. Le faible taux d'occupation des établissements pour peine s'explique également par la volonté de ne pas procéder à des montées en charge trop rapides dans les maisons centrales nouvellement ouvertes, mais aussi par la sous-occupation des quartiers arrivants, du fait de la faible rotation des personnes détenues dans ces établissements. Il faut également compter avec des quartiers rendus indisponibles pour travaux. Enfin, il convient de noter que la majeure partie des condamnés ayant des reliquats de peine inférieurs à deux ans ont la possibilité, depuis la loi pénitentiaire, de solliciter leur maintien en maison d'arrêt pour préparer un aménagement de peine et conserver des liens familiaux.

Dans le même temps, les aménagements de peine, qui avaient connu un développement notable au cours de la dernière décennie, sont actuellement dans une période de stagnation. Le placement sous surveillance électronique a pu concerner jusqu'à plus de 11 000 personnes écrouées ; il répond à un réel besoin de contrôle de personnes qui peuvent ainsi limiter ou éviter un séjour en détention. Il est cependant difficile d'apprécier quelle a été la part prise par cette mesure dans la limitation du niveau de la surpopulation carcérale et celle qu'elle a pu jouer dans la croissance des prononcés de peines d'emprisonnement en raison de cette nouvelle possibilité de mise à exécution. Quoi qu'il en soit, le nombre des personnes en bénéficiant n'était que de 9 505 au 1er janvier 2017.

Autre facteur important, le nombre des personnes placées en détention provisoire, qui s'était stabilisé entre 2008 et 2014, est à nouveau en nette progression depuis deux ans, avec un passage de 16 549 prévenus incarcérés au 1er janvier 2015 à 19 498 au 1er janvier 2017.

D'autres mesures, telles que la libération sous contrainte introduite par la loi du 15 août 2014, n'ont pas connu le développement espéré.

2. Le nouveau programme se concentre sur les maisons d'arrêt et la préparation à la sortie.

Parmi les 64 nouveaux établissements pénitentiaires du programme envisagé, 35 sont des maisons d'arrêt et 28 sont des quartiers de préparation à la sortie[1]. Il s'agit là d'un choix déterminé, celui de traiter prioritairement la question de la surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêt, puisque c'est le lieu où elle n'a cessé de s'aggraver au cours des dernières décennies. C'est aussi le lieu de la plus grande rupture, celui d'un coup d'arrêt dans un rythme de vie ou de délinquance qui était plus ou moins maîtrisé. C'est bien le moment où doit pouvoir s'établir une première évaluation, celui où peut se décider une première orientation vers des parcours en détention ou vers l'extérieur, qui seront appelés à être très individualisés. Ce programme est complété par des quartiers de préparation à la sortie, afin de prendre en compte la nécessité d'accompagner l'exécution de la peine jusqu'à la mise en place des meilleures perspectives de réinsertion, ce qui est un axe essentiel de la mission de l'administration pénitentiaire.

La Commission a exprimé avec constance tout au long de ses travaux la conviction qu'un programme de construction, aussi justement défini qu'il puisse être, ne permettra pas à lui seul d'en finir avec la surpopulation carcérale. Il doit être accompagné d'autres mesures et engagements, que ce soit en termes d'orientations de politique pénale, de modalités d'exécution des peines ou d'accompagnement à la réinsertion.

3. Les orientations de politique pénale doivent conforter l'ambition du programme et prendre en considération l'existence d'un nombre limité de places.

Ce Livre blanc s'attache à présenter les axes forts d'évolution de la prise en charge en détention, avec des orientations architecturales qui seront précisées, et un engagement consolidé des personnels et des partenaires. Tout ceci ne pourra avoir d'efficacité qu'accompagné d'orientations de politique pénale qui puissent limiter la croissance tendancielle des incarcérations.

À ce titre, dans le prolongement du constat établi par M. Dominique Raimbourg sur les difficultés à respecter le principe de l'encellulement individuel[2] et du rapport de suivi du garde des Sceaux[3], la Commission s'est interrogée sur les dispositifs qui pourraient être mis en œuvre pour réellement contrôler l'évolution de la population pénale.

Les pays membres du Conseil de l'Europe ont adopté en juin 2016 un livre blanc sur le surpeuplement carcéral[4], reprenant largement des recommandations émises en 1999[5], qui restent

[1] Un centre de détention est en outre prévu en outre-mer.
[2] Dominique Raimbourg, « Encellulement individuel. Faire de la prison un outil de justice », rapport de mission, 2014, 52 p.
[3] Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, En finir avec la surpopulation carcérale, 2016, 70 p.
[4] Conseil de l'Europe, Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, direction générale droits de l'Homme et État de droit, Strasbourg, juin 2016, 34p.

Tournez la page S.V.P.

toujours d'actualité. Force est de constater que les stratégies de long terme et les politiques assumées de réduction du recours à l'incarcération (mises en œuvre en Allemagne ou aux Pays-Bas et plus encore dans les pays scandinaves) peinent à s'imposer dans notre pays.

Pourtant, c'est bien en limitant le flux des incarcérations et la durée des sanctions pénales que l'on peut limiter la surpopulation carcérale et non uniquement en agissant sur les flux de sortie comme les politiques pénales l'encouragent depuis près de 20 ans[6].

Développer des alternatives à la détention provisoire

La loi ne cessant de rappeler le caractère exceptionnel du placement en détention provisoire, son augmentation notable ces deux dernières années devrait mobiliser l'autorité judiciaire sur la recherche d'alternatives. L'assignation à résidence sous surveillance électronique fixe ou mobile (ARSE/M)[7], instituée dans un cadre présentenciel par l'article 137 du code de procédure pénale (introduit par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009), reste une mesure de sûreté sous-utilisée à ce jour, avec 300 mesures prononcées en 2015[8], pour 18 900 placements sous contrôle judiciaire et 14 600 placements en détention provisoire.

L'enquête de faisabilité préalable à son prononcé, jointe à la fréquente impossibilité de vérifier les déclarations du mis en cause sur ses conditions de vie et ses garanties de représentation, peuvent être des freins à cette mesure, en raison de la brièveté des délais de la phase de défèrement. En outre, les permanences d'orientation pénale relèvent de la compétence des associations, alors que l'enquête de faisabilité relève du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Ceci va à l'encontre d'une appréciation globale de la situation de la personne déférée et ne facilite nullement la continuité de l'évaluation initiale des alternatives possibles. **Confier au SPIP le soin de coordonner cette évaluation pourrait favoriser leur développement.** Lui permettre par ailleurs d'accéder aux renseignements du logiciel APPI dès la phase de défèrement enrichirait aussi l'évaluation de la situation de la personne déférée. Ainsi que l'a souligné Mme Marie Deyts, directrice du service

---

[5] Comité des ministres du conseil de l'Europe, recommandation (99)22 « Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale » adoptée le 30 septembre 1999. À lire également le rapport annexe rédigé par A. Kuhn, P. Tournier et R. Walmsley (212 pages).

[6] Voir sur ce point la constance des mesures législatives en matière d'exécution des peines depuis 2000, toutes tendances politiques confondues : loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire, loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

[7] Prévue par les articles 142-5 à 142-13 et D 32-3 à D 32-31 du code de procédure pénale, l'ARSE/M est une mesure intermédiaire entre le contrôle judiciaire et la détention provisoire, qui permet à une personne mise en examen lors d'une information judiciaire, d'être assignée à domicile sous placement sous surveillance électronique fixe ou mobile (PSE-PSEM) pendant le temps de l'instruction et de voir la durée de cette assignation imputée sur celle d'une éventuelle peine privative de liberté ultérieurement prononcée.

[8] Chiffre curieusement rigoureusement identique à celui de 2014 et de 2013, références statistiques Justice année 2015, §13.4, tableau 4, p.121.

pénitentiaire d'insertion et de probation du val de Marne, membre de la Commission, le SPIP devrait pouvoir accéder aux rapports même s'il n'a pas encore de mesure active.

Si aucune alternative à l'incarcération n'a pu être mise en œuvre *ab initio*, l'accueil au quartier arrivants devrait être systématiquement mis à profit par le SPIP pour évaluer les possibilités d'alternatives à la détention de la personne prévenue et accompagner son éventuelle demande de mise en liberté.

Tenir compte des taux d'occupation

Le taux d'encombrement des maisons d'arrêt devrait pouvoir être pris en compte au moment du choix du lieu de l'incarcération et l'administration pénitentiaire avoir un rôle beaucoup plus déterminant dans le choix du lieu d'écrou. Les dispositions mises en œuvre doivent être territorialisées et non ciblées sur tel ou tel établissement par l'autorité judiciaire. À terme, avec l'aboutissement du « plan encellulement individuel » (et l'implantation de plusieurs maisons d'arrêt sur une même agglomération) ainsi que la reprise complète des extractions judiciaires par l'administration pénitentiaire, celle-ci doit pouvoir être autonome dans la répartition des prévenus à charge pour elle de garantir leur présentation devant les magistrats dans les délais requis.

Fluidifier le circuit d'orientation et d'affectation des condamnés

Si certains condamnés ont vocation à rester en maison d'arrêt, pour des raisons tenant à leur faible reliquat de peine, à la préparation d'un aménagement de peine potentiel ou à leur situation familiale, l'article 717 du code de procédure pénale pose le principe que les condamnés exécutent leur peine en établissement pour peines.

Dans cette perspective, le chef d'établissement constitue un dossier d'orientation, obligatoire pour les condamnés ayant à subir un reliquat de peine de plus de deux ans[9], facultatif dans les autres cas. La constitution de ce dossier est fréquemment retardée par l'attente des pièces de procédure et des avis des autorités judiciaires. La surcharge de travail des magistrats, notamment ceux du ministère public chargés de la collation et de la transmission des pièces, compromet la fluidité du traitement de ces dossiers, d'autant que la mise en forme des jugements correctionnels non frappés d'appel peut parfois prendre plusieurs mois dans certains tribunaux. Cette situation, qui paralyse la procédure d'affectation, pénalise la personne détenue et concourt à la sur-occupation des maisons d'arrêt.

La politique d'orientation et d'affectation des condamnés doit être conduite avec toujours plus de déconcentration et de fluidité par l'administration pénitentiaire afin de mettre fin à la sous-occupation des établissements pour peine. Là encore, la Commission encourage l'administration pénitentiaire à développer des logiques d'affectation par territoires qui dépasseraient les circonscriptions administratives des directions interrégionales des services pénitentiaires (principalement pour la région parisienne mais également pour la région PACA).

Développer les aménagements de peine

[9] *Cf.* Article D76 du code de procédure pénale

Tournez la page S.V.P.

Le développement des aménagements de peine, et notamment la libération sous contrainte, doit véritablement être encouragé en prenant notamment en compte les conclusions du rapport rendu sur ce sujet par l'Inspection générale des services judiciaires en juillet 2016. Parmi celles-ci, la Commission a relevé la nécessité d'intensifier le recrutement de psychologues et d'assistants de services sociaux dans l'ensemble des SPIP, d'expérimenter, dans les grandes juridictions, des unités SPIP pour développer les aménagements de peine *ab initio* et de faire de la commission d'exécution des peines, en place dans chaque juridiction, l'instance pivot d'une politique locale d'aménagement des peines[10].

Toutes ces mesures risquent cependant de ne pas suffire pour respecter le principe d'encellulement individuel, ou tout du moins pour assurer que la capacité d'hébergement des établissements ne sera pas dépassée. Le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral publié par le Conseil de l'Europe, après avoir rappelé 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 »*, indique qu'il faut réussir *« à instaurer une coopération et un dialogue permanents entre les différents acteurs du système de justice pénale »* pour réussir à maîtriser la situation. La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), dans son rapport d'activité pour l'année 2016, précise aussi que *« des mécanismes locaux informels de régulation permettent de maîtriser la surpopulation pénale efficacement et avec souplesse »* et souhaite que cela soit *« inscrit dans l'ordre juridique »*. On peut déjà noter que le législateur a bien inscrit dans l'article 707 du CPP que le retour progressif à la liberté qu'il souhaite pour tout condamné puisse se faire *« en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire »*.

Se donner les moyens de rompre avec la fatalité du moratoire

La Commission considère que le législateur devra renoncer, à l'issue de ce programme de construction, à un nouveau moratoire repoussant la mise en œuvre du principe d'encellulement individuel qui a été consacré par la loi du 5 juin 1875. Il convient, d'ici-là, de rendre la concertation qui s'est mise en place entre les différents acteurs judiciaires et pénitentiaires beaucoup plus opérationnelle. Les conférences régionales semestrielles sur l'aménagement des peines et les alternatives à l'incarcération présidées par les chefs de cours et à la préparation desquelles les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires (DISP), qui y siègent, sont généralement associés, ont un rôle essentiel d'orientation et de mobilisation. Mais, c'est la commission d'exécution des peines en formation élargie[11], qui réunit les magistrats du tribunal de grande instance (TGI) et les directions des services pénitentiaires de son ressort, qui doit être le lieu réel de « régulation carcérale »[12]. Si la mission d'un magistrat est de prononcer des jugements qui sont toujours individuels, il ne peut rester indifférent au fait que la somme de ces décisions aboutisse à une exécution dans des conditions qui peuvent, dans certaines circonstances, être qualifiées

[10] Rapport de l'IGSJ relatif à l'évolution des aménagements de peine, au recours à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte, juillet 2016.

[11] Voir Bulletin Officiel du ministère de la justice, circulaire NOR : JUSD1113051C du 12 mai 2011 relative à l'aménagement de peine des condamnés libres et au développement des aménagements de peine prononcés à l'audience de jugement p.5

[12] Comme l'a qualifié le CGLPL dans son rapport d'activité pour l'année 2016.

d'inhumaines ou dégradantes. La concertation qui s'est ainsi parfois déjà mise en place et qui devra se développer s'appuiera sur différents leviers auxquels peuvent recourir ces acteurs : les procédures d'orientations des condamnés et les délais de mise à exécution de certaines peines ou de certains aménagements de peine, qui devront tenir effectivement compte des conditions de surpeuplement et d'insalubrité, comme l'a déjà prévu le législateur.

Proposition n° 1. Dynamiser la recherche d'alternatives à l'incarcération pour les personnes prévenues, ainsi que les aménagements de peine pour les personnes condamnées. De plus, réguler les flux d'incarcération, d'orientation et d'affectation des condamnés afin de respecter strictement les capacités d'accueil des nouveaux établissements et d'accompagner la résorption de la surpopulation dans les établissements existants.

Tournez la page S.V.P.

Article Le Parisien

Faits divers

Taubira : «La prison ne peut pas être la seule peine de référence»

>Faits divers| 21 février 2013, 13h25 |

Christiane Taubira nous dévoile son plan de lutte contre la récidive. Pour la ministre de la Justice, il faut privilégier la probation et la réinsertion.

A l'initiative de la ministre de la Justice, magistrats et experts ont travaillé pendant trois mois pour tenter de prévenir la récidive. Le résultat de cette « conférence de consensus » a été remis hier soir au Premier ministre sous la forme d'une série de recommandations. Christiane Taubira nous présente en exclusivité les grandes pistes de travail issues de cette concertation.

En quoi cette conférence diffère- t-elle des précédentes approches sur la récidive?
CHRISTIANE TAUBIRA. C'est une démarche inédite dans le monde de la justice. La récidive est un sujet difficile sur lequel il était nécessaire de s'entendre sur les évaluations, les expériences existantes. Avec pour objectif de ne pas seulement lutter contre celle-ci, mais aussi de la prévenir. Je prétends qu'il est possible, sur un objectif aussi ambitieux, de réunir des personnalités publiques et politiques de sensibilités différentes qui travaillent en toute indépendance. Nous l'avons fait. C'était un pari risqué, mais indispensable pour mieux protéger les Français : une personne qui récidive, c'est une nouvelle victime.

Quelles recommandations sont les plus significatives?
La création d'une peine de probation. Elle permettrait au juge de prononcer un certain nombre de contraintes lourdes en lieu et place d'une peine d'incarcération. La personne condamnée pourrait par exemple avoir pour obligation d'indemniser la victime pour qu'elle prenne conscience de la gravité de son acte et de la nécessité de réparer le préjudice. Le juge pourrait également exiger une formation, la recherche d'un emploi, ou limiter la liberté d'aller et venir. Ces contraintes peuvent déjà être prononcées, mais elles constituent une alternative à l'incarcération, et en cas de

manquement, la personne condamnée risque l'emprisonnement. Si une telle proposition était retenue, il s'agirait d'une peine en soi.

La prison n'a donc aucun effet dissuasif selon vous?
La prison est nécessaire, mais elle ne peut pas être la seule peine de référence, justement parce qu'elle est créatrice de récidive. La grande ruse a consisté à faire croire qu'une fois en prison, la société était débarrassée pour toujours d'un délinquant ou d'un criminel. C'est oublier qu'un jour ou l'autre, il sortira. Je travaille sur le long terme, pour que la réinsertion devienne une priorité, car elle seule permet de prévenir la récidive.

Une des préconisations est la fin des peines de prison automatiques pour les récidivistes, les peines planchers...
Ce dispositif concerne principalement les atteintes aux biens et frappe généralement des personnes marginalisées. Les peines prononcées sont souvent courtes, empêchant un véritable travail de réinsertion. C'est un cocktail idéal pour créer de la récidive. Par ailleurs, les juges n'ont pas besoin d'un tel dispositif pour prononcer un emprisonnement si nécessaire. Je préfère que l'on se concentre sur le fait que la peine, quelle qu'elle soit, soit exécutée dans des délais rapides pour être la plus efficace possible.

Le rapport recommande également la fin des sorties de prison sans accompagnement...
Il faut en finir avec ces sorties « sèches ». Les délinquants incarcérés sont totalement désocialisés à leur libération. La plupart du temps, ils n'ont pas de logement, pas d'emploi et ne savent pas comment effectuer les démarches pour se réinsérer. Le jury propose qu'un aménagement de peine soit prononcé d'office peu avant la fin de l'incarcération, sauf cas exceptionnels. Cet accompagnement, qui s'appliquera pour tous les délinquants emprisonnés, est très utile pour réinsérer le détenu. Ce n'est pas pour autant une dispense de peine : s'il ne respecte pas les obligations de cette libération conditionnelle, il pourra de nouveau être incarcéré.

Certaines infractions pourraient-elles ne plus être punies de prison?
Les gouvernements précédents ont rendu passibles de prison certains délits qui relevaient de la contravention. C'est le cas de certains délits routiers : ils représentent 42% des jugements prononcés par nos tribunaux correctionnels ! Il ne s'agit pas de dépénaliser tous ces délits, mais certains pourraient faire l'objet d'un traitement différent, comme la médiation. Une réflexion doit être menée, en tenant compte de la gravité des faits.

Et le suivi des délinquants sexuels ?
Les cas difficiles sont rares, même s'ils sont insupportables. Ces personnes sont souvent malades. Je préfère que l'on améliore l'efficacité de mesures déjà existantes, comme le suivi sociojudiciaire ou la surveillance de sûreté — qui comprennent des obligations de soins —, à la prison à vie que constitue la rétention de sûreté.

Fixerez-vous des objectifs en termes de baisse de la récidive?
Le courage politique nous le dicte. Je veux pouvoir mesurer les résultats de ce que nous déciderons de mettre en place. J'utiliserai les recommandations du jury de consensus comme base d'une large concertation avec les syndicats, institutions et personnalités publiques concernés par cette question, dont découlera un projet de loi que j'espère présenter avant la fin du semestre.

Que répondez-vous aux critiques de l'UMP qui évoque une « culture de l'excuse » et une « impunité institutionnalisée » ?
Je note que de nombreuses personnalités UMP, dont des maires et des sénateurs, ont participé à cette conférence de consensus. Je m'en félicite. Certains de ceux qui critiquent sont un peu dans le radotage. Ces slogans ne sont plus de mise. Mais je ferai avec : le débat et la controverse ne me dérangent pas.

Tournez la page S.V.P.

REPÈRES

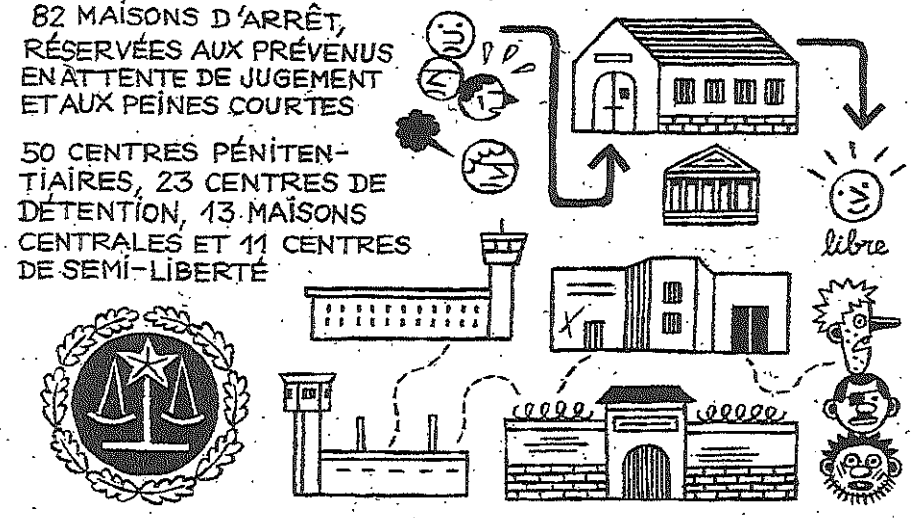
LES PRISONS EN CHIFFRES

Jochen Gerner

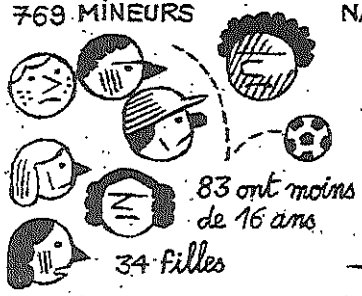
IL EXISTE EN FRANCE 186 ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

82 MAISONS D'ARRÊT, RÉSERVÉES AUX PRÉVENUS EN ATTENTE DE JUGEMENT ET AUX PEINES COURTES

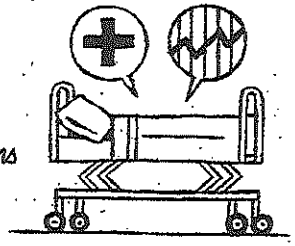
50 CENTRES PÉNITENTIAIRES, 23 CENTRES DE DÉTENTION, 13 MAISONS CENTRALES ET 11 CENTRES DE SEMI-LIBERTÉ



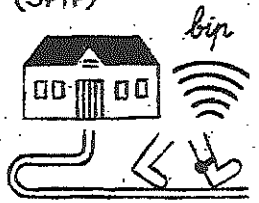
6 ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES POUR 769 MINEURS



1 ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE SANTÉ NATIONAL, À FRESNES

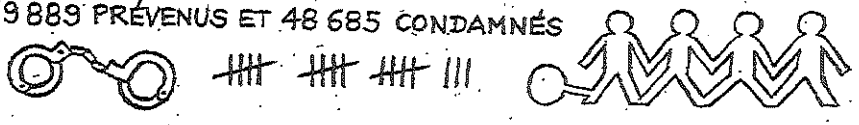


103 SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION (SPIP)

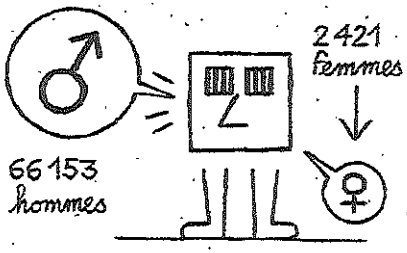


LES PRISONS ACCUEILLENT 68 574 DÉTENUS

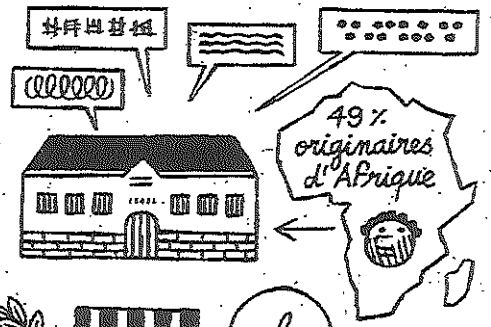
19 889 PRÉVENUS ET 48 685 CONDAMNÉS



SEULS 3,5 % DES DÉTENUS SONT DES FEMMES

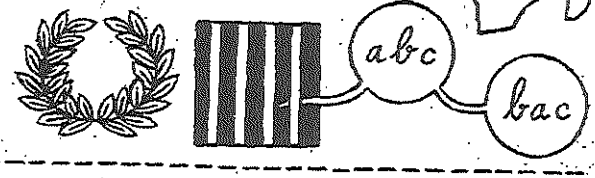


16 029 SONT DES ÉTRANGERS



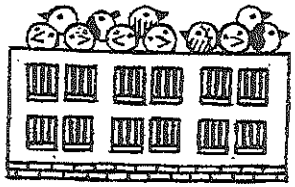
73,7 % ONT LEUR BAC OU UN DIPLÔME UNIVERSITAIRE

4,3 % d'illettrés

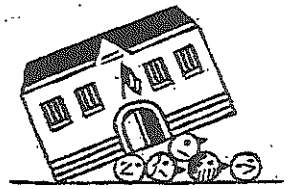


LA SURPOPULATION CARCÉRALE EST INÉGALE

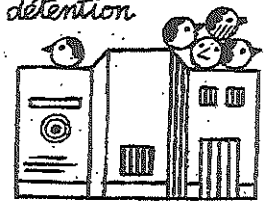
140 % d'occupation en maison d'arrêt



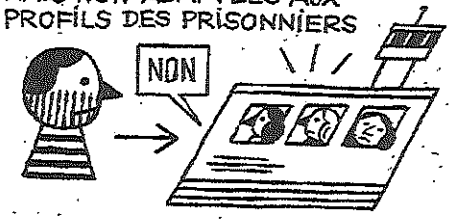
75 % en maison centrale



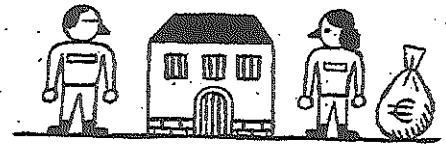
92 % en centre de détention



3 979 PLACES SONT LIBRES, MAIS NON ADAPTÉES AUX PROFILS DES PRISONNIERS



LES PRISONS SONT GÉRÉES PAR 39 141 AGENTS ET REPRÉSENTENT UN BUDGET ANNUEL DE 2,79 MILLIARDS D'EUROS



Conception et documentation MANON PAULIC

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Recommandations en urgence du 18 novembre 2016 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne)

NOR : *CPLX1636077X*

L'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) permet à cette autorité, lorsqu'elle constate une violation grave des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, de communiquer sans délai aux autorités compétentes ses observations, de leur impartir un délai pour y répondre et, à l'issue de ce délai, de constater s'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, le CGLPL rend immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues.

Les présentes recommandations ont été adressées au garde des sceaux, ministre de la justice. Un délai de trois semaines lui a été imparti pour faire connaître ses observations. La réponse reçue au terme de ce délai est ci-après reproduite.

La visite de la maison d'arrêt des hommes, dénommée « grand quartier », du centre pénitentiaire de Fresnes, effectuée par douze contrôleurs du 3 au 14 octobre 2016 a donné lieu au constat d'un nombre important de dysfonctionnements graves qui permettent de considérer que les conditions de vie des personnes détenues constituent un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette situation semble être le résultat d'une évolution relativement récente, dans la mesure où la visite du même établissement, réalisée en janvier 2012, n'avait pas conduit le CGLPL à des constats comparables.

1. La surpopulation, cumulée à l'état des locaux et au manque d'effectifs, ne permet pas une prise en charge respectueuse des droits fondamentaux des personnes détenues

1.1. *Le niveau inacceptable de la surpopulation pénale entraîne des conditions d'hébergement indignes*

Si l'on observe l'évolution de la population pénale hébergée dans l'ensemble du centre pénitentiaire de Fresnes sur une période de dix ans, la dégradation de la situation apparaît de manière évidente et massive :

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1 960	2 275	2 259	2 265	2 396	2 566	2 511	2 612	2 720	2 769	2 989

Sur la période, l'augmentation de la population pénale est donc supérieure à 52 %.

Pour la maison d'arrêt des hommes, le taux d'occupation moyen est de 188 %, mais cette moyenne recouvre d'importantes disparités. La maison d'arrêt est organisée en trois bâtiments, dénommés « division », chacune d'elles ayant une vocation propre et les spécificités qui s'y attachent.

La première division accueille le quartier des arrivants, le quartier d'isolement, l'unité dédiée aux personnes dont l'infraction est liée à une pratique radicale de l'islam ainsi que les lieux d'hébergement des personnes détenues dont l'affaire a été médiatisée. Cette division héberge 614 personnes pour une capacité théorique de 386 places ; son taux d'occupation est donc de 159 %.

La deuxième division, qui héberge des condamnés (à 92 %) dans une aile et des prévenus (à plus de 70 %) dans l'autre aile, compte 862 personnes détenues pour une capacité théorique de 432 places ; son taux d'occupation est donc supérieur à 199 %.

La troisième division héberge une proportion importante de personnes étrangères et les personnes détenues qui travaillent (en cellule ou en atelier) ou qui suivent un enseignement ; elle compte 861 personnes détenues pour une capacité théorique de 428 places ; son taux d'occupation est donc de 201 %.

Les conditions d'encellulement se trouvent dès lors très dégradées. Rappelons qu'à Fresnes toutes les cellules sont à peu près identiques. Ce sont des cellules individuelles, d'une taille voisine de 10 m². Pourtant on n'y trouve que 296 cellules occupées par une seule personne, 350 cellules occupées par deux personnes et 421 cellules occupées par trois personnes. Dès lors, c'est seulement 13 % environ de la population qui bénéficie d'un encellulement individuel, 31 % environ qui partage une cellule à deux et près de 56 % qui vit à trois dans une cellule. En troisième division, la moins bien lotie, seul un condamné sur huit est seul en cellule et plus de la moitié d'entre eux sont dans des cellules occupées par trois personnes ; près du tiers des prévenus partagent leur cellule avec au moins un condamné ; la séparation des prévenus et des condamnés n'est donc en aucune manière respectée.

La hauteur sous plafond des cellules a permis d'éviter l'installation de matelas au sol en superposant trois lits. Néanmoins, dans des cellules dont la surface n'atteint pas 10 m², une fois déduite l'emprise des lits, des toilettes et de la table, trois personnes doivent vivre dans un espace d'environ 6 m². Les toilettes, qui ne sont pas totalement isolées du reste de la pièce, le délabrement de l'immobilier et l'hygiène déplorable rendent le confinement plus intolérable encore.

L'existence d'unités ou de quartiers spécifiques qui permettent d'atteindre ponctuellement l'objectif d'encellulement individuel aggrave par ailleurs la promiscuité pour ceux qui ne relèvent pas de ces régimes. Le CGLPL avait du reste souligné cette difficulté dans son avis du 7 juin 2016 relatif à la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral (1).

Cette situation est très en deçà des normes fixées par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), qui prévoient que les détenus doivent bénéficier, hors espace sanitaire, de 6 m² au moins pour une cellule individuelle, 10 m² pour deux et 14 m² pour trois (2). La surpopulation n'est bien sûr pas unique dans les établissements pénitentiaires français, mais à Fresnes, son caractère massif et durable lui confère un caractère particulièrement indigne.

Dans le contexte d'une surpopulation pénale inacceptable au niveau national (taux d'occupation global de 117 % au 1er octobre 2016, de 140 % pour les seules maisons d'arrêt), on ne peut tolérer qu'un établissement subisse une charge totalement disproportionnée. Malgré les projets annoncés pour résorber globalement la surpopulation pénale à moyen terme, il est nécessaire que celle de Fresnes diminue rapidement de manière conséquente. La suppression immédiate des encellulements à trois (421 cellules) doit être la première étape de cette réduction ; elle aurait pour effet de ramener la population détenue à Fresnes légèrement au-dessus de son niveau de 2012. Bien entendu cette mesure urgente ne saurait suffire à régler le problème.

1.2. *Les locaux inadaptés et l'hygiène désastreuse présentent des risques avérés pour la santé des personnes détenues et des surveillants*

Le bâtiment, de conception très ancienne, n'a manifestement pas bénéficié des investissements minimaux nécessaires aux exigences contemporaines et au respect de conditions d'hygiène acceptables, fussent-elles sommaires.

Outre l'exiguïté déjà mentionnée des locaux d'hébergement, l'espace consacré aux cours de promenade et aux parloirs est structurellement insuffisant.

Les parloirs sont constitués de boxes de 1,3 ou 1,5 m² dans lesquels deux personnes ne peuvent se tenir assises face à face qu'en croisant leurs jambes alors que, pourtant, on y installe de manière habituelle une personne détenue et trois visiteurs et, le cas échéant, des enfants. L'absence d'aération et l'accumulation de salpêtre et de crasse sur les murs en font des lieux indignes, tant pour les personnes détenues que pour leurs visiteurs. Le rapport du CGLPL de 2012 avait du reste souligné le caractère inadapté des parloirs « *sous-dimensionnés, sans confidentialité et sans aération* ».

Les cours de promenade sont exiguës et dépourvues de bancs et d'abris. En l'absence de toilettes, les personnes détenues urinent dans des bouteilles qu'elles projettent ensuite par-dessus les murs. Il n'est pas rare que l'on voie plus de vingt-cinq personnes dans un espace d'environ 45 m².

Néanmoins, c'est l'état d'hygiène déplorable de l'établissement qui constitue l'anomalie la plus grave, tant pour les personnes détenues que pour le personnel.

Les rats évoluent en masse au pied des bâtiments, dans les cours de promenade et aux abords des bâtiments tout au long de la journée. Ils ne s'effraient pas de la présence d'êtres humains ; on ne peut éviter de piétiner leurs excréments ; ils sont présents jusque dans la cour d'honneur de l'établissement. L'odeur persistante de leur pelage, de leurs excréments et de leurs cadavres s'ajoute à celle des amas d'ordures qui jonchent le pied des bâtiments. Cette pollution contribue du reste elle-même à entretenir la présence des rongeurs ; elle résulte certes en partie d'actes d'incivilité, mais aussi d'autres facteurs tels que la promiscuité en cellule, l'absence de réfrigérateurs ou la taille insuffisante des poubelles. Les mesures nécessaires pour prévenir et traiter cette pollution ne sont pas prises.

A l'intérieur des bâtiments, les rats sont moins visibles mais leur présence se manifeste sporadiquement ; selon plusieurs témoignages du personnel, un rat s'est introduit dans le lit d'un surveillant de permanence qui a dû subir un traitement préventif de la leptospirose et il arrive que l'on voie l'urine des rats s'écouler de faux plafonds.

Des comportements « adaptés » à cette nuisance permanente se sont développés : les personnes détenues ne s'asseyent plus au sol dans les cours de promenade, mais doivent se contenter de s'accroupir ou de s'adosser, et lorsqu'elles veulent jouer aux cartes, elles ne les posent pas par terre mais dans les mains d'un codétenu, qui servent de table de jeu.

Ces conditions de vie sont indignes et portent directement atteinte à la santé des personnes, personnel et détenus, en particulier lorsque ces derniers sont affectés à un travail de nettoyage comme les « auxiliaires abords » sans aucune précaution d'hygiène et de sécurité : cette année, deux cas graves de leptospirose liés à la présence des rats ont été signalés à l'Institut national de veille sanitaire.

L'établissement est également infesté par les punaises de lit. Entre mars et octobre 2016, 281 cas ont été déclarés à l'unité sanitaire, dont 63 % dans la troisième division, la plus surpeuplée. La promiscuité, 22 heures sur 24, dans les cellules accroît la gravité de cette situation. Les contrôleurs ont pu observer que de nombreuses personnes détenues présentaient de multiples traces de piqûres. L'unité sanitaire considère que les piqûres des punaises sont à l'origine d'environ 10 % des visites effectuées pour les soins somatiques. Comme la présence des rats, celle de ces insectes porte donc à la fois atteinte à la dignité et à la santé des personnes détenues et des professionnels présents dans l'établissement.

La présence des rats et des punaises n'est ignorée ni de la direction, ni des autorités de l'administration pénitentiaire, ni même des partenaires de l'établissement. Elle a été clairement évoquée le 10 mai 2016 lors du conseil d'évaluation de l'établissement (3). Pourtant, elle n'a pas été traitée par des mesures proportionnées au problème : les protocoles de désinfection et de dératisation mis en place par l'établissement sont ponctuels, partiels et inefficaces, l'infection par les punaises a redoublé en septembre et les rats sont plus que jamais prospères.

Saisi à plusieurs reprises par des personnes détenues, le CGLPL a interrogé la direction du centre pénitentiaire de Fresnes dès le début de l'année 2016. Celle-ci s'est contentée de mesures insuffisantes et de réponses rhétoriques dépourvues de tout lien avec la réalité qui a pu être observée quelques mois plus tard.

A l'occasion d'un de ces échanges, le chef d'établissement répondait le 26 mai 2016 par une liste vague des diligences mises en œuvre, qui n'incluait aucune mesure « défensive » ou « systémique » (notamment sur l'étanchéité des réseaux d'assainissement) et il concluait : « *vous constaterez que la plupart des actions sont réalisées, ou en cours de réalisation. Il m'est fait état que les actions entreprises ont eu pour effet de réduire la présence de rongeurs de manière significative. Des travaux importants demeurent à prévoir et doivent conforter l'inflexion constatée. J'ai bon espoir qu'ils permettront de limiter ce phénomène qui fait l'objet de mon attention et mobilise mes services.* »

Cette lettre, produite devant le tribunal administratif de Melun, saisi le 3 octobre 2016 par la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP), semble avoir servi de fondement à la décision de la juridiction et emporté sa conviction. La juridiction administrative précise en effet dans sa décision du 6 octobre 2016 que « *l'administration, en l'occurrence, démontre que la situation est en voie d'amélioration* » et enjoint l'administration pénitentiaire de prendre dans les meilleurs délais les mesures prévues. On peut cependant craindre que le respect de cette injonction ne soit pas de nature à résoudre la difficulté rencontrée car les mesures prévues par l'administration ne semblent pas être d'une portée très différente de celles qui ont déjà été prises en vain. L'amélioration alléguée en mai par le directeur du centre pénitentiaire n'est en rien conforme à la réalité observée quatre mois plus tard. Le CGLPL ne peut donc que s'étonner que l'administration se soit prévalue de ce courrier devant un juge à une date où son caractère irréaliste était devenu évident.

Le CGLPL estime que la situation observée à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes est comparable à celles que la Cour européenne des droits de l'homme a considérées comme une violation de l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'arrêt Canali contre France du 25 avril 2013, qui indique que « *l'effet cumulé de la promiscuité et des manquements relevés aux règles d'hygiène a provoqué chez le requérant des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et à le rabaisser. Dès lors, la Cour estime que ces conditions de détention s'analysent en un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention.* »

Cette situation contrevient également aux obligations que l'article 22 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 impose à l'Etat : « *L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits.* »

La rénovation du centre pénitentiaire de Fresnes constitue une urgence, notamment en ce qui concerne les locaux d'hébergement, les parloirs et les cours de promenade. Sans l'attendre, des mesures de dératisation et de désinsectisation d'une ampleur adaptée à la situation, avec obligation de résultat, doivent être mises en œuvre immédiatement.

1.3. *L'insuffisance de l'effectif du personnel, de sa formation et de son encadrement rend impossible le respect des droits fondamentaux des personnes détenues*

Sur la base de l'état des effectifs présents au 1er octobre 2016, l'établissement connaît une insuffisance de personnel, au regard de son effectif théorique, pour tous les grades :

6 directeurs présents sur l'ensemble du centre pénitentiaire pour un effectif théorique de 8, soit – 25 % ;

18 officiers présents à la maison d'arrêt des hommes pour un effectif théorique de 26, soit – 30 % ;

676 surveillants et gradés présents à la maison d'arrêt des hommes pour un effectif théorique de 703, soit – 4 %.

Par rapport à la situation de 2012, la dégradation observée est significative : l'effectif des surveillants et gradés est quasi stable alors que celui de la population incarcérée a augmenté de près de 20 % sur la période.

En revanche, l'effectif de l'encadrement, directeurs et officiers, a connu une baisse très significative qui n'est pas sans conséquence sur la prise en charge de la population pénale.

Malgré la dureté des conditions de travail, l'absentéisme, paradoxalement, est faible.

Les contrôleurs ont été en permanence témoins du travail effréné des surveillants soumis à une pression constante qui les empêche de faire face à leur programme et aux multiples sollicitations des personnes détenues. Le simple fait d'ouvrir et fermer les portes, sans même attendre qu'une personne détenue mette quelques secondes à sortir, ce qui est pourtant inévitable, ne peut durer moins de vingt-cinq minutes pour la cinquantaine de cellules dont un surveillant est chargé. La faible expérience de la majorité des surveillants aggrave encore la difficulté de leur tâche. La direction, qui ne dispose pas de statistiques précises sur ce point, estime à 70 % environ la proportion des stagiaires dans son personnel.

Les contrôleurs se sont notamment livrés à l'analyse détaillée des tâches qui incombent chaque matin aux surveillants d'étage. De cette analyse il résulte qu'il est matériellement impossible pour ces derniers d'effectuer les mouvements nécessaires en totalité dans un temps permettant aux personnes détenues de bénéficier des activités ou des soins prévus pour elles car le surveillant qui en a la charge n'est pas en mesure d'effectuer les mouvements et moins encore de répondre aux demandes. Le respect des droits fondamentaux tels que les droits aux soins, au travail, au respect des liens familiaux, à l'enseignement, etc., est donc structurellement impossible. Il est du reste inévitable qu'il en soit ainsi lorsqu'un surveillant seul se trouve en situation de prendre en charge environ 120 personnes détenues, situation courante à Fresnes que l'on ne rencontre dans aucun autre établissement.

Le personnel de surveillance et d'encadrement du centre pénitentiaire de Fresnes doit être rapidement renforcé par des agents expérimentés. L'effectif des surveillants doit impérativement être adapté à celui de la population pénale et à la réalité des tâches à accomplir.

2. La faiblesse du pilotage de l'établissement laisse se développer des pratiques attentatoires aux droits fondamentaux des personnes détenues

La dégradation des conditions de détention au centre pénitentiaire de Fresnes entre la visite de 2012 et celle de 2016 est manifeste. Elle repose notamment sur les causes objectives que l'on a soulignées : l'accroissement de la surpopulation, la baisse de l'effectif du personnel et le vieillissement du bâtiment. Le fonctionnement actuel de l'établissement semble cependant être également la conséquence d'un poids insuffisant de la direction.

L'établissement est historiquement marqué par une conception particulièrement rigide de la discipline adaptée à la gestion du très grand nombre de personnes détenues. En 2012, le CGLPL n'avait pas émis de critique sur cette discipline, plutôt considérée comme un facteur de sécurité pour les personnes détenues.

En 2016, les difficultés d'effectif de l'établissement, la faible expérience d'une part importante du personnel et l'insuffisance de l'encadrement ont profondément modifié le caractère de cette discipline. Autrefois objective et ferme, elle est devenue illisible et brutale.

2.1. *Un climat de tension permanente suscite un usage banalisé de la force et des violences*

Les contrôleurs ont reçu de nombreux témoignages, tant de la part de personnes détenues que de la part de professionnels, faisant état d'un usage banalisé et immédiat de la force sans que la nécessité de son utilisation soit toujours avérée et sans que des mesures tendant à l'éviter aient été prises préalablement. Dans d'autres établissements, le recours à la force est, le plus souvent, précédé de mesures progressives destinées à ramener le calme et à n'utiliser la force qu'en dernier recours : intervention d'un tiers à l'incident initial, souvent choisi dans la hiérarchie (premier surveillant ou officier), puis utilisation de la force de manière à la limiter à ce qui est strictement nécessaire et, en tous cas, en veillant à ce que la proportionnalité soit respectée entre le niveau de violence de la personne détenue et les moyens employés pour la faire cesser.

A la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes, ces pratiques ne semblent pas avoir cours. De nombreux témoignages et des constats directs des contrôleurs ont montré que l'alerte était donnée dès le premier signe d'opposition d'une personne détenue ; que dans ce cas les surveillants se précipitaient, dans des conditions ne garantissant pas le caractère « strictement nécessaire » de la force employée, notamment quant au nombre des intervenants ; qu'en conséquence la proportionnalité de la réaction, qui seule permet de distinguer la force légitime de la violence abusive, n'était pas respectée.

Ainsi, l'observation directe d'une situation par un contrôleur et sa vérification le lendemain à partir d'images de vidéosurveillance a montré que, face à un « blocage » (4) sans violence, l'alarme avait été immédiatement déclenchée et la personne détenue immédiatement maîtrisée par la force, puis conduite au quartier disciplinaire dans une position douloureuse, les bras relevés et tendus dans le dos, alors même qu'elle ne se débattait pas. Un coup de pied lui a été asséné alors qu'elle était immobilisée. Le lendemain, la comparaison du compte rendu d'incident et de la vidéosurveillance montrait des divergences importantes : le compte rendu faisait état d'une bousculade d'un surveillant par la personne détenue alors que les images ne confirmaient pas cette information ; de même le compte rendu d'incident faisait état de l'emploi d'une force physique « strictement nécessaire », alors même que plusieurs témoins l'avaient considérée comme étant disproportionnée. Un intervenant, présent à temps complet dans l'établissement, a indiqué qu'une telle scène était « habituelle ».

Des actes de violence de la part de certains membres du personnel ont également été rapportés au cours de plus de dix pour cent des 190 entretiens confidentiels que les contrôleurs ont effectués pendant les deux semaines de visite. Des entretiens avec des professionnels, y compris parmi le personnel de surveillance, l'ont confirmé. La fréquence avec laquelle des violences sont alléguées est telle qu'il est impossible de douter de leur réalité.

Les violences entre personnes détenues sont fréquentes. Le personnel de l'unité sanitaire témoigne d'une augmentation des traumatismes physiques liés à l'augmentation de la population pénale. Des zones de risque sont clairement identifiées : les douches dans lesquelles les personnes détenues sont enfermées sans surveillance, les salles d'attente où règnent saleté et promiscuité, également sans surveillance, et les cours de promenade, dans lesquelles les personnes détenues sont entassées avec une surveillance illusoire sachant qu'un surveillant unique est chargé d'une douzaine de cours alors qu'il ne peut en voir que deux ou trois simultanément et qu'il n'a pas accès à la vidéosurveillance.

Il existe au sein de la maison d'arrêt de Fresnes un réel « climat de tension » et « d'affolement » dont les contrôleurs ont pu être à maintes reprises les témoins. Cette ambiance se traduit par des cris constants et un manque de respect envers les personnes détenues, qui confine à la violence verbale. Le personnel étant en nombre insuffisant, il se trouve dans une situation de tension et de faiblesse incompatible avec un usage serein et proportionné de la force.

Cette situation ne trouve cependant pas de traduction dans des plaintes pénales pour violences ou des sollicitations du personnel médical. Selon certains soignants, la crainte de mesures de rétorsion vis-à-vis des personnes détenues pourrait expliquer le faible nombre des signalements.

Des mesures disciplinaires très lourdes ont été récemment prononcées à l'encontre de trois surveillants. Néanmoins, cela ne saurait suffire à résoudre une difficulté qui ne repose pas seulement sur des comportements individuels. Des mesures d'organisation, de formation et d'encadrement sont nécessaires.

Les comptes rendus d'incident doivent faire l'objet d'un contrôle systématique de la direction et des mesures immédiates doivent être prises, en particulier par des actions de formation et par un renforcement déterminé de l'encadrement, afin de mettre un terme au climat de violence qui imprègne l'établissement. Chaque cas de recours à la force doit faire l'objet d'un « retour d'expérience » en présence d'un membre de la direction.

2.2. *Des pratiques locales attentatoires aux droits fondamentaux subsistent, qui sont contraires aux textes législatifs et aux recommandations du CGLPL*

De nombreux dysfonctionnements déjà signalés auraient dû trouver remède sans qu'il soit nécessaire d'engager des dépenses ou d'attendre des mesures relevant d'autorités externes. La pratique des fouilles à corps et l'utilisation de locaux dénommés « salles d'attente » sont les cas les plus graves en termes de respect des droits fondamentaux des personnes détenues.

Le recours aux fouilles à corps fait l'objet de pratiques locales qui violent les droits des personnes détenues et ne sont pas conformes à la loi. En effet, les fouilles à corps doivent être expressément motivées, soit, en application de l'article 57 de la loi pénitentiaire de 2009 dans sa rédaction initiale, par le comportement de la personne fouillée, soit, depuis la modification de cet article par la loi du 3 juin 2016, par un risque particulier identifié au niveau de l'établissement.

A la maison d'arrêt de Fresnes, une note interne d'application définit des critères de recours aux fouilles à corps qui sont si extensifs qu'en pratique la fouille à corps devient la règle et non l'exception. En témoigne le fait que les surveillants ne disposent pas d'une liste des personnes à fouiller, mais seulement de celles qui ne doivent pas être fouillées. Plus grave encore, en deuxième division, nonobstant l'existence d'une liste de personnes qui ne doivent pas être fouillées, les fouilles à corps sont systématiques, ce que l'encadrement de la division semblait ignorer avant que le CGLPL le lui révèle. Les personnes détenues qui bénéficient de doubles parloirs sont même fouillées à deux reprises au motif qu'elles retournent en salle d'attente ou en cellule entre les deux périodes de parloir.

Les fouilles à corps ne doivent être pratiquées que dans les situations prévues par la loi, sur le fondement d'une décision motivée et seulement lorsqu'elles sont nécessaires ; elles doivent être effectuées de manière proportionnée au risque identifié.

L'utilisation mal contrôlée de locaux officiellement dénommés « salles d'attente », mais localement désignés sous l'appellation de « placards », est particulièrement indigne et brutale. La gestion de mouvements entraînant des flux massifs et fréquents peut justifier le recours ponctuel à de telles salles d'attente. Néanmoins, les conditions de leur usage sont abusives. Il s'agit en effet d'espaces réduits (en réalité la surface d'une cellule), sans sanitaire, non pourvus de point d'eau ni, pour la plupart, de banc, dans lesquels les personnes détenues sont placées, debout et parfois très nombreuses (jusqu'à trois par mètre carré). Ces dernières peuvent y rester de longues heures, quelquefois dans l'attente d'un entretien qui n'arrive jamais pour des motifs incertains. Les personnes détenues placées dans ces locaux pour une longue durée sont parfois contraintes de faire leurs besoins sur place, malgré la honte, sans que rien ne soit prévu pour cela. Des brutalités et des violences se déroulent dans les « placards » hors de tout contrôle. Le soupçon de placements « au placard » pour des motifs infra-disciplinaires est largement répandu dans la population pénale.

Les salles d'attente doivent être aménagées conformément à leur destination, utilisées dans la limite des places offertes et pour des durées compatibles avec un délai d'attente raisonnable que l'administration doit définir et contrôler.

D'autres anomalies grossières qu'un peu d'attention aurait suffi à supprimer et qui portent atteinte à certains droits fondamentaux ont inexplicablement échappé à la vigilance des responsables locaux :

- une liste des patients bénéficiant de traitements de substitution aux opiacés, intitulée « CSAPA » (5) est affichée à côté de la salle d'attente et visible de tous ; cette pratique porte atteinte au secret médical (6) et met en péril la sécurité des personnes détenues susceptibles d'être victimes de racket ;
- la langue créole est fréquemment utilisée pour les échanges professionnels entre surveillants (7), ce qui limite le contrôle hiérarchique et donne aux personnes détenues un sentiment d'incompréhension des décisions qui les concernent ;
- le tutoiement des personnes détenues par les surveillants est quasi systématique et des témoignages de propos agressifs, dégradants ou humiliants que l'on peut assimiler à des brimades ont été rapportés aux contrôleurs dans des proportions jamais observées auparavant (8).

* * *

La visite réalisée à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes a montré que cet établissement ne présentait pas les conditions structurelles permettant d'accueillir la population pénale dans le respect de ses droits fondamentaux. La surpopulation exceptionnelle empêche un hébergement dans des conditions conformes aux normes retenues par le CPT. L'insuffisance numérique et l'inexpérience du personnel ne lui permettent pas de faire face au minimum de tâches nécessaires au respect de l'article 22 de la loi du 24 novembre 2009 (9). Les conditions d'hygiène, que l'invasion des rats et des punaises suffit à caractériser, constituent une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Bien que cette situation soit connue des autorités administratives et judiciaires comme des élus locaux, aucune mesure tendant à la corriger n'est prise. En outre, le manque d'encadrement nuit gravement à la maîtrise des pratiques professionnelles.

Tournez la page S.V.P.

Dans de telles conditions, des tensions importantes existent, tant parmi les personnes détenues qu'entre le personnel et la population pénale. Un climat de violence constant règne dans l'établissement, selon des témoignages abondants et les constats directs des contrôleurs, et l'usage de la force n'est ni maîtrisé ni contrôlé.

Le CGLPL considère en conséquence que la maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Fresnes doit faire l'objet, d'une part, de mesures urgentes concernant la surpopulation pénale, la rénovation de l'immobilier et l'effectif des surveillants, et d'autre part, d'une reprise en mains du fonctionnement de l'établissement, notamment aux fins de faire cesser le climat de violence.

Il est demandé au ministre de la justice de faire procéder à une inspection approfondie de l'établissement et d'informer le CGLPL de ses conclusions ainsi que du suivi de leur mise en œuvre.

---

(1) *JO* du 30 juin 2015, texte 126.

(2) *Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : normes du CPT*, 15 décembre 2015.

(3) Ce conseil, coprésidé par le préfet, le président du TGI et le procureur placé près ce tribunal, réunit des représentants des collectivités locales, des autorités judiciaires, du barreau et de l'administration pénitentiaire.

(4) Refus sans violence d'exécuter un mouvement prescrit.

(5) Centre de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie.

(6) Art. L. 1110-4 du code de la santé publique.

(7) Loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, art. 1er.

(8) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, art. 22.

(9) « L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. »

La prison, un mal français

Par Flore Thomasset, le 11/4/2017 à 05h55

Le nombre de détenus ne cesse de croître en France, et la surpopulation carcérale bat des records, avec, au total, près de 11 000 détenus de plus par rapport aux places disponibles.

Une situation explosive qui s'explique par le fait que la prison reste une peine de référence, malgré la création de différentes alternatives.

Un rendez-vous entre l'intersyndicale de Fleury-Mérogis (Essonne) et l'administration pénitentiaire était prévu mardi 11 avril, après un regain de tensions dans la plus grande prison d'Europe.

Le nombre de détenus baisse partout en Europe… sauf en France. C'est ce qu'a révélé le Conseil de l'Europe dans un rapport publié il y a un mois. Le pays est même en train de battre un triste record, avec près de 69 500 détenus pour 58 664 places disponibles.

« La France continue sur la lancée presque constante des cinquante dernières années à toujours enfermer plus, pour des délits de moins en moins graves et pour de durées de plus en plus longues, dénonce le sociologue Didier Fassin, auteur de *Punir* (1). *Le toujours plus de carcéral, marque de l'extrême droite puis de la droite, est entré dans les programmes du social-libéralisme ».* Avec lui, plusieurs observateurs dénoncent ainsi *« le triomphe du populisme pénal »* en France, alors qu'une tendance inverse s'amorce dans plusieurs pays d'Europe.

« La prison est au cœur du système »

Pour la plupart des spécialistes, la prison reste ainsi la peine de référence. *« Même pour les peines effectuées en milieu ouvert, on parle en France de peines ''alternatives à la prison'', et non de peines appliquées dans la communauté, comme c'est le cas dans les institutions internationales,* commente le chercheur et spécialiste Pierre-Victor Tournier. *La prison est au cœur du système. »* Il rappelle qu'en matière délictuelle, *« 52 % des peines prononcées sont des peines d'emprisonnement – même si les 2/3 d'entre elles sont assortis du sursis total ».*

Lire aussi Après le blocage, une marche des surveillants de Fleury-Mérogis pour dire leur colère

Pourtant, en matière d'alternatives, *« les outils existent en droit et beaucoup a été fait dans ce sens ces dernières décennies »,* rappelle Olivier Leurant, magistrat et directeur de l'École nationale de la magistrature. Ces peines alternatives sont le fruit d'une longue histoire de politique pénale, commencée en 1791 avec le premier Code pénal. *« À cette date, la prison devient la peine de référence, l'idée étant que l'homme est amendable, que la détention peut le rendre meilleur et le ramener à la société »,* explique l'historien et directeur de recherche au

Tournez la page S.V.P.

CNRS Marc Renneville, qui souligne les deux conditions alors posées : le travail et l'éducation morale et religieuse.

« Les alternatives consolident la réinsertion »

Mais cet idéal est mis à mal au fil du XIX[e] siècle avec l'émergence du phénomène de la récidive, dans les années 1850. À la fin du siècle apparaît la première mesure de réinsertion en milieu ouvert, avec la libération conditionnelle. Un mouvement qui s'accentue après la Deuxième Guerre mondiale avec le développement de la probation, la création d'un corps des assistantes sociales et des éducateurs.

Plus tard, le sursis avec mise à l'épreuve et le travail d'intérêt général en seront la prolongation. *« Mais à l'époque, il y avait une capacité des hommes politiques à porter dans l'opinion publique le message que l'enfermement est rarement une solution de long terme à la délinquance »*, relève Marc Renneville.

En effet, si l'incarcération peut protéger la société de certaines personnes dangereuses, elle complique globalement la réinsertion par les ruptures sociales et familiales qu'elle induit. *« On sait bien qu'à long terme, les alternatives à la détention consolident la réinsertion*, confirme Olivier Leurent. *Le problème c'est qu'à court terme, en face d'une personne fragile, l'objectif de protection de la société paraît mieux atteint par l'incarcération. »*

« Tout le monde joue la prudence »

La montée de la figure de la victime, à partir des années 1970, et la médiatisation de faits divers impliquant des personnes récemment sorties de prison a *« mis une pression outrageuse sur l'ensemble de la magistrature : depuis, tout le monde joue la prudence et l'on ne pose plus la question du sens donné à la peine : doit-elle isoler, protéger, sanctionner, réinsérer voire soigner ? »*, estime Frédéric Lauféron, directeur général de l'Association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale.

Lire aussi Surpopulation, les prisons au bord de la rupture

C'est la même prudence qui conduit les juges à recourir largement à la détention provisoire, qui bat elle aussi des records - plus de 20 000 détenus sont en attente de leur jugement. *« Le problème, c'est que dans l'imaginaire collectif, s'il n'y a pas prison, il n'y a pas de sanction, s'il n'y a pas mise à l'écart, il n'y a pas protection »*, résume Jacky Coulon, secrétaire national de l'Union syndicale des magistrats (USM).

En 2014, Christiane Taubira a bien créé une nouvelle peine, la contrainte pénale. Mais celle-ci, s'ajoutant aux autres peines sans les remplacer et ne s'accompagnant pas des moyens nécessaires en milieu ouvert, est très peu utilisée par les magistrats. *« Les mouvements de balancier en matière de politique pénale compliquent le travail des juges*, justifie Olivier Leurent. *On passe des peines planchers aux alternatives à la détention dans une forme d'injonction contradictoire. Alors qu'une peine a justement besoin de temps pour s'installer. »*

LES PEINES EN MILIEU OUVERT

Le sursis avec mise à l'épreuve. Il dispense le condamné d'exécuter tout ou partie de la peine prononcée en le soumettant à certaines obligations. Sont concernées les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement d'une durée de 5 ans au plus, en raison d'un crime ou d'un délit.

Le travail d'intérêt général. Non rémunéré, il est effectué au sein d'une association, d'une collectivité publique (État, région, département, commune), d'un établissement public (hôpital, établissement scolaire...). Cette démarche réparatrice peut être proposée pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement et certaines contraventions de 5^{e} classe

La contrainte pénale. Il s'agit d'une peine exécutoire en milieu ouvert pouvant être prononcée pour des délits passibles d'une peine de moins de 5 ans. Elle impose une série d'obligations aux auteurs de délit : travail d'intérêt général, stage, injonction de soins, interdiction d'entrer en contact avec la victime, etc.

Flore Thomasset

1) *Punir. Une passion contemporaine*, de Didier Fassin, Ed. Seuil.

Tournez la page S.V.P.

Article Le Monde

Prisons : le nombre de détenus baisse partout en Europe, sauf en France

Selon une étude du Conseil de l'Europe publiée mardi, le nombre de personnes incarcérées sur le continent a baissé de 6,8 % en 2015.

Le Monde | 14.03.2017 à 12h13 • Mis à jour le 14.03.2017 à 13h50 | Par **Jean-Baptiste Jacquin**

Alors que le nombre de détenus en France au 1er mars devrait atteindre, selon toute vraisemblance, un nouveau record historique, la population carcérale en Europe connaît une évolution inverse. Selon l'étude annuelle du Conseil de l'Europe publiée mardi 14 mars, le nombre de personnes détenues dans les prisons européennes a enregistré une baisse de 6,8 % en 2015.

Thorbjorn Jagland, le secrétaire général du Conseil de l'Europe, s'en félicite. Il y voit *« une évolution positive »*, selon le communiqué diffusé par l'organisation intergouvernementale. Car cela correspond aux recommandations du Conseil en matière de politique pénale. M. Jagland réaffirme ainsi qu'*« un recours accru à des sanctions alternatives n'entraîne pas nécessairement une augmentation du taux de criminalité mais peut aider à la réinsertion des délinquants et à la résolution du problème de la surpopulation carcérale »*.

Lire aussi : A la prison de Fresnes, alerte sur le « traitement inhumain » et « dégradant » des détenus

La France est un des pays à prendre le contre-pied de cette politique. Au 1er février 2017, les prisons françaises comptaient 69 077 détenus, soit 5,4 % de plus qu'au 1er septembre 2015, date retenue dans l'étude du Conseil de l'Europe. Le paradoxe de la situation française est que pendant les trois ans et demi passés à la chancellerie par Christiane Taubira, de mai 2012 à janvier 2016, la volonté gouvernementale était de limiter le recours à l'incarcération, en particulier pour les courtes peines. Mais les juges, indépendants, en ont décidé autrement.

La contrainte pénale, mesure phare de la réforme Taubira d'août 2014, destinée à coudre de manière très encadrée et suivie une alternative sur mesure à la prison, est un échec. Cette sanction ne représente aujourd'hui que quelques pourcents des peines correctionnelles prononcées.

La comparaison avec les autres pays européens est éclairante, même si chacun peut y trouver ce qu'il veut. Certains discours politiques, en particulier dans les rangs du parti Les

EN CONTINU

Républicains, soulignent régulièrement que la France est plus laxiste que ses voisins en matière carcérale en s'appuyant sur la moyenne européenne. Un chiffre qui n'a aucun sens.

« Aucun progrès »

Selon les données du Conseil de l'Europe, le nombre de détenus pour 100 000 habitants est de 98,3 dans l'Hexagone alors que la moyenne européenne est de 134,7. Mais cette moyenne réalisée sur quarante-quatre pays est largement marquée par le poids de la Russie (439 détenus pour 100 000 habitants) et la Turquie (220) qui, à elles deux, totalisent 58 % du nombre des personnes incarcérées dans les établissements pénitentiaires de toute l'Europe.

Si l'on se compare aux pays d'Europe occidentale, la France recourt davantage à la prison que l'Allemagne (77 détenus pour 100 000 habitants), les Pays-Bas (53) ou même l'Italie (86) mais moins que la Belgique (113), l'Espagne (137) et surtout le Royaume-Uni (147). Dans ce groupe de sept pays aux traditions carcérales différentes, seule la France connaît ces dernières années une tendance régulière à la hausse du nombre de personnes détenues.

Lire aussi : Le chaos des prisons britanniques révélé par un reportage-choc de la BBC

Paris est régulièrement pointé du doigt par l'institution de Strasbourg pour son incapacité à résoudre les problèmes de surpopulation carcérale. Avec une densité carcérale de 113,4 détenus pour 100 places, la France est un des quinze pays à ne pas respecter la règle de base sur la condition carcérale. Le programme pour l'encellulement individuel annoncé en septembre par le gouvernement ne pourra pas, dans la meilleure des hypothèses, être achevé avant dix ans.

IMPRIMERIE NATIONALE – D'après documents fournis