

Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale

*Approche concrète sur la base de l'expérience
du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*

2018

**Le Contrôleur général
des lieux de privation de liberté**

© ÉDITIONS DALLOZ – 2018
ISBN 978-2-247-17606-9

À propos de l'auteur

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 30 octobre 2007 à la suite de l'adoption par la France du protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le CGLPL a concrètement débuté son activité le 13 juin 2008. Adeline Hazan a été nommée le 17 juillet 2014 pour un mandat de six ans non renouvelable.

Le Contrôleur général a pour mission de veiller à la protection de l'ensemble des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, qu'elles soient en prison, en garde à vue, dans un établissement de santé mentale, en centre de rétention pour étrangers, dans les geôles d'un tribunal, en centre éducatif fermé pour mineurs ou dans tout autre lieu dans lequel des personnes sont enfermées par la décision d'un juge ou d'une autorité administrative.

Le CGLPL s'assure ainsi que les droits à la vie, à l'intégrité physique et psychique ou à ne pas être soumis à un traitement inhumain ou dégradant sont respectés. Il lui revient également de veiller à un juste équilibre entre le respect des droits fondamentaux des personnes et les considérations d'ordre public et de sécurité, notamment en matière de droit à la vie privée et familiale, au travail et à la formation, d'accès aux soins, ainsi qu'à la liberté d'expression, de conscience et de pensée. De même sont examinées les conditions de travail des personnels et des intervenants car ces dernières peuvent avoir des conséquences directes sur le traitement des personnes privées de liberté.

Le CGLPL peut visiter, à tout moment, tout lieu du territoire français où des personnes sont enfermées pour vérifier les conditions de vie des personnes privées de liberté et enquêter sur l'état, l'organisation et le fonctionnement de l'établissement. Les contrôleurs ont libre accès à l'ensemble des locaux et peuvent s'entretenir de manière confidentielle avec les personnes privées de liberté ainsi qu'avec le personnel et tout intervenant.

Dans le cadre de sa mission, le CGLPL formule des recommandations aux autorités publiques. Outre les rapports publiés à l'issue de chaque visite d'établissement, le Contrôleur général peut décider de publier au *Journal officiel* des recommandations spécifiques à un ou plusieurs établissements ainsi que des avis généraux sur une problématique transversale. L'ensemble de ces documents est disponible sur le site internet de l'institution (www.cglpl.fr).

Enfin, le CGLPL peut être saisi par toute personne physique (et les personnes morales qui ont pour objet les droits de l'homme) ; les contrôleurs du pôle saisines traitent les courriers directement envoyés par les personnes privées de liberté ou leurs proches en vérifiant les situations relatives et en menant des investigations, sur place si nécessaire, pour tenter d'apporter une réponse aux problèmes soulevés mais aussi pour identifier d'éventuels dysfonctionnements et, le cas échéant, proposer des recommandations pour prévenir toute nouvelle violation d'un droit fondamental.

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

16/18 quai de la Loire

CS 70048

75921 Paris Cedex 19



Afin d'illustrer le présent rapport, le CGLPL a réalisé un cahier photographique, publié sur le site Internet de l'institution (www.cglpl.fr). En capturant l'image ci-dessus depuis votre téléphone (avec le logiciel approprié), vous serez renvoyé directement vers ce portfolio.

« Je tiens à préciser que je ne conteste en rien les raisons pour lesquelles on m'a incarcéré. Vous nous demandez de respecter les lois pour lesquelles vous nous avez incarcérés, mais vous vous permettez de ne pas les respecter. Il y a toutes ces règles européennes qui sont jetées aux oubliettes pour la soi-disant sécurité du peuple. Mais ne faisons-nous plus partie de ce peuple ? [...] J'arrivais encore à comprendre le fait d'avoir doublé les cellules, car nous pouvions encore manger sur une table et nous déplacer un minimum et on pouvait encore nettoyer nos cellules. [...] On vient de m'enlever la table sur laquelle nous pouvions à peine manger à deux pour la poser sur une armoire afin de pouvoir entasser une troisième personne qui pour son malheur est forcée à dormir par terre. Je ne sais pas si vous arrivez à vous imaginer dans un espace aussi réduit. [...] Aucune règle n'est respectée, les droits de l'homme non plus. Nous, nous sommes en prison pour ne pas avoir respecté des lois. Mais pour vous, aucun jugement ». (Centre pénitentiaire de Fresnes, 2017).

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté reçoit quotidiennement de tels courriers, pleins d'amertume et de colère, dans lesquels les personnes détenues lui décrivent leurs conditions de vie et dénoncent auprès d'elle les effets de la surpopulation carcérale.

Au moment où un détenu écrivait ce courrier, la directrice de la maison d'arrêt de Villepinte décidait – événement rarissime voire inédit jusqu'alors – de ne plus accueillir de nouveaux arrivants en raison de la surpopulation de l'établissement dont elle avait la charge : courant mars 2017, les autorités judiciaires de Paris et de Bobigny recevaient un courriel de sa part, révélé par le quotidien *Le Monde*, dans lequel il était indiqué que le taux d'occupation « jamais atteint de 201 % chez les majeurs » mettait l'établissement « dans l'impossibilité physique d'accueillir plus de détenus ».

Quelques jours plus tard, l'on apprenait par la statistique publiée par l'administration pénitentiaire que le seuil des 70 000 personnes incarcérées avait été atteint pour la première fois en France le 1^{er} avril 2017¹. Ce nombre s'élevait à 66 089 au 1^{er} janvier 2010 et, au 1^{er} janvier 2002, à 48 594.

Le constat est bien connu et unanimement dénoncé depuis vingt-cinq ans : la surpopulation carcérale, qui caractérise une situation où le nombre de personnes détenues est supérieur au nombre de places disponibles dans les établissements pénitentiaires, est constante en France. Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), à l'issue de sa visite de décembre 2015, dressait à cet égard un constat sans appel : « au moment de la visite, la France comptait 66 198 personnes détenues – dont 18 388 prévenus – alors que les 191 établissements pénitentiaires offraient 57 843 places opérationnelles. Dans l'ensemble, les prisons avaient un taux d'occupation de 114 % mais certains établissements étaient plus affectés que d'autres par la surpopulation. Plus de 52 % de la population carcérale était détenue dans un établissement ou un quartier d'établissement ayant une densité carcérale supérieure à 120 % et cinquante-six établissements avaient un taux d'occupation de plus de 140 %. Huit établissements avaient des taux approchant, voire dépassant, les 200 %, notamment dans les départements et territoires d'outre-mer. Ainsi, le quartier maison d'arrêt de Baie-Mahault (Guadeloupe) connaissait un taux d'occupation de 191 %, celui de Ducos (Martinique) de 226 % et celui de Faa'a Nuutania (Tahiti) de 466 %. Selon le recensement de l'administration pénitentiaire, 1 042 détenus dormaient sur un matelas posé au sol dans les prisons françaises »².

Ce phénomène concerne principalement les maisons d'arrêt qui constituent les établissements pénitentiaires les plus nombreux - 57 % du total des places au 1^{er} octobre 2017 - enfermant la majorité des personnes - 68 % des personnes incarcérées à la même date. Ceci s'explique d'abord par le fait que les maisons d'arrêt sont les seules, de fait, à avoir une capacité d'accueil illimitée puisqu'aucun *numerus clausus* ne leur est appliqué, à la différence des établissements pour peine, maisons centrales et centres de détention. Par ailleurs, les maisons d'arrêt sont directement impactées par l'augmentation du nombre de personnes placées en détention provisoire, telle que constatée depuis 2015, puisqu'elles y sont quasi exclusivement affectées : entre octobre 2015 et octobre 2017, le nombre de personnes prévenues a augmenté de 13 %, passant de 17 614 à 19 889 et leur proportion par rapport aux personnes condamnées est passée de 26,8 % à 29 %.

Les maisons d'arrêt de la région parisienne, du Sud de la France et d'outre-mer sont particulièrement confrontées à la surpopulation carcérale³. Les femmes sont globalement moins touchées que les hommes⁴, ce qui n'exclut pas des situations locales critiques⁵ ; les mineurs, qui ne l'étaient pas avant 2017, y sont désormais confrontés, notamment en Ile-de-France⁶, le nombre de

1 Sources (pour l'ensemble du rapport) : Statistiques des personnes écrouées et détenues en France - Direction de l'administration pénitentiaire - Bureau des statistiques et des études (SDME - Me5).

2 Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 15 au 27 novembre 2015, CPT/Inf (2017) 7, p. 23.

3 Voir l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme du 18 mai 2017 sur la question pénitentiaire dans les Outre-mer.

4 Taux d'occupation des établissements ou quartiers pour femmes de 89 % au 1^{er} octobre 2017.

5 Par exemple, au 1^{er} octobre 2017 : 241 % au quartier des femmes du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan (Gironde), 207 % à Perpignan (Pyrénées-Orientales), 196 % à Nîmes (Gard), 178 % à Rémire-Montjoly (Guyane), 153 % à Metz (Moselle).

6 Depuis janvier 2017, les établissements accueillant des mineurs en région parisienne ont un taux d'occupation croissant, tous ont connu un taux d'occupation

mineurs incarcérés ayant récemment cru de manière préoccupante, à hauteur de 17,5 % d'augmentation entre les mois d'octobre 2015 et 2017.

La dégradation des conditions de détention résultant de la surpopulation carcérale est régulièrement dénoncée depuis plusieurs années, en France et plus largement dans les pays membres du Conseil de l'Europe, et de multiples documents ont été publiés sur cette question. On peut citer, au niveau international, la recommandation R(99)22 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 30 septembre 1999 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, dont les principales recommandations ont été réitérées dans le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral du Conseil de l'Europe du 30 juin 2016⁷ ; on peut citer également le Manuel sur les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en mai 2013 et, dernièrement, la résolution du Parlement européen du 5 octobre 2017 sur les systèmes pénitentiaires et les conditions dans les prisons. En France, la surpopulation a donné lieu à une littérature abondante, provenant des parlementaires et du Gouvernement, ainsi que de la mobilisation des associations. On peut ainsi citer trois « rapports Raimbourg », le premier, en novembre 2010, visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire⁸ ; le second, en janvier 2013⁹, immédiatement suivi des débats de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive initiée par la garde des sceaux Christiane Taubira¹⁰ ; le troisième en novembre 2014, dans le cadre du moratoire sur l'encellulement individuel¹¹. Plus récemment, on peut également citer le rapport du garde des sceaux Jean-Jacques Urvoas au Parlement sur l'encellulement individuel¹², ou encore le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire du 4 avril 2017¹³. A ces rapports officiels, viennent s'ajouter les propositions portées par les associations telles que la réponse de la Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison et Justice (FARAPEJ) au rapport précité sur l'encellulement individuel¹⁴, ou encore l'invitation de l'Observatoire international des prisons - Section française (OIP-SF) à s'inspirer des expériences étrangères en matière de décroissance carcérale¹⁵.

Les causes de l'inflation carcérale sont connues et détaillées dans ces différents rapports. Elles ressortent principalement d'une double exigence des gouvernements successifs, au nom de l'opinion publique et dans le sillage de faits divers médiatisés à outrance, allant dans le sens d'une plus grande sévérité en matière de répression et d'une plus grande rapidité dans l'exécution des réponses pénales.

D'un côté, un alourdissement des peines, résultant des réformes législatives successives, et de la fermeté des juridictions dans le prononcé des sanctions. En France, le durcissement de la législation pénale a été notamment illustré par l'introduction dans le code pénal du système des peines planchers par la loi du 10 août 2007, dont l'impact a été immédiat sur les peines d'emprisonnement prononcées et sur l'accroissement de la population incarcérée. La suppression de ces dispositions dans la loi du 15 août 2014 n'a pas donné lieu à une réduction significative de la durée des peines prononcées. Dans le livre blanc précité sur le surpeuplement carcéral, le Conseil de l'Europe a noté que cette tendance concernait d'autres Etats membres : « La volonté de réprimer plus sévèrement ce phénomène ou d'appliquer des politiques de tolérance zéro ou d'autres politiques du même ordre a conduit à une augmentation des incarcérations ».

De l'autre, une extension régulière du champ d'action de la procédure de comparution immédiate et une volonté de mettre à exécution les peines d'emprisonnement qui n'avaient pas été assorties d'un placement en détention au moment de leur prononcé. L'engagement de poursuites rapides constitue souvent une réponse judiciaire aux priorités gouvernementales dans la lutte contre certaines formes de délinquance : ainsi, par exemple, les infractions liées aux violences conjugales ou routières, qui correspondent à des contentieux importants en volume, ont été plus fermement traitées et les personnes dépourvues de garanties de représentation, plus fréquemment incarcérées.

De la même façon, le nombre de personnes placées en détention provisoire est en augmentation. Le rapport de la Commission de suivi de la détention provisoire pour 2013 relève que les mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique créées par la loi du 24 novembre 2009 se développent lentement et qu'elles semblent surtout prononcées après une période initiale de détention¹⁶.

« La prison est une solution de facilité », déclarait Jean-Jacques Urvoas, le garde des sceaux de l'époque, au journal *La Croix* en octobre 2016. Outre son caractère lisible pour tout citoyen, le prononcé d'une peine d'emprisonnement est une décision qui ne demande au juge aucun préalable et dont la mise en œuvre peut être immédiate.

La surpopulation carcérale progresse donc toujours et rien ne semble pouvoir la résorber malgré les différentes actions mises en œuvre par les politiques pénales qui se sont succédées. Ni la construction d'établissements, malgré un quasi doublement des places en trente ans – 32 500 places en 1987, 59 000 places en 2017 –, ni le développement d'alternatives à l'incarcération – près de 10 000 personnes sont aujourd'hui placées sous surveillance électronique –, ni les débats sur la création d'une nouvelle peine de probation

temporairement supérieur à 100% depuis le début de l'année 2017 à l'exception de Villepinte ; le quartier mineur de Nanterre a été systématiquement en surpopulation en 2017, son taux d'occupation étant monté à 128 % en avril 2017.

7 Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, Comité des ministres du Conseil de l'Europe, 23 août 2016.

8 Rapport fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi (n°2753 rectifié) de Messieurs Dominique Raimbourg, Jean-Marc Ayrault, et plusieurs de leurs collègues visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, Assemblée nationale, 12 novembre 2010, n°2941.

9 Rapport d'information n°652, déposé par la commission des Lois en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale et présenté par MM. Dominique Raimbourg et Sébastien Huygues, Assemblée nationale, Paris, 23 janvier 2013.

10 <https://conference-consensus.justice.gouv.fr/>

11 *Encellulement individuel – Faire de la prison un outil de justice*, Mission auprès de la garde des sceaux, ministre de la justice, Madame Christiane Taubira, confiée par le Premier ministre, du 10 au 30 novembre 2014.

12 Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, *En finir avec la surpopulation carcérale*, Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, 20 septembre 2016 (ci-après dénommé « rapport Urvoas sur l'encellulement individuel »).

13 Livre Blanc sur l'immobilier pénitentiaire, remis à Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, par Jean-René Lecerf, président de la commission du livre blanc, 4 avril 2017.

14 Contre-rapport Pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale - Dix propositions de la FARAPEJ pour un véritable plan d'action contre la surpopulation carcérale, Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison et Justice, novembre 2016.

15 Revue *Dedans Dehors* n°93, "Décroissance carcérale : ces pays qui ferment des prisons", Observatoire International des Prisons section française, octobre 2016.

16 Rapport annuel 2013, Commission de suivi de la détention provisoire, mars 2014.

déconnectée de l'emprisonnement.

De surcroît, le phénomène n'est plus aujourd'hui contenu par l'effet des lois d'amnistie et des décrets de grâce qui venaient, jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement à partir de 2007, faire chuter chaque été l'effectif des maisons d'arrêt.

Le caractère endémique de la surpopulation carcérale en France ne doit toutefois pas être vu comme une fatalité, dans un contexte européen qui se caractérise par une décroissance générale de la population détenue. En effet, si 33 % des prisons européennes sont concernées par la surpopulation carcérale, les derniers chiffres disponibles montrent une diminution globale du nombre de personnes détenues en Europe¹⁷. La France se présente donc parmi les Etats européens dont les prisons sont les plus surpeuplées et dont la population carcérale continue d'augmenter malgré la tendance générale de déflation.

La préoccupation du CGLPL sur la question de la surpopulation carcérale n'est pas nouvelle et ne saurait surprendre au regard de sa mission de prévention des atteintes aux droits fondamentaux des personnes détenues. Rappelons que les personnes détenues sont des citoyens auxquels le droit français a, depuis quelques décennies, progressivement garanti des droits et libertés, désormais codifiés par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹⁸. Ces droits et libertés sont par ailleurs reconnus par de multiples textes internationaux et européens, dessinant un corpus des droits fondamentaux des personnes détenues. Certains d'entre eux s'imposent formellement aux autorités françaises, telles la Convention de Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales ; d'autres prennent la forme de recommandations telles les Règles *Nelson Mandela* des Nations Unies¹⁹ ou les Règles pénitentiaires européennes (RPE)²⁰. Ces multiples sources de droit irriguent les grilles de contrôle du CGLPL et en constituent le socle de référence.

Or le CGLPL est le témoin privilégié du profond décalage entre les normes applicables et la réalité quotidienne des conditions de vie des personnes détenues. Depuis quelques années, il constate les conséquences dramatiques de la surpopulation carcérale sur leurs droits fondamentaux, tant lors de ses visites qu'à travers les courriers qu'il reçoit. Force est de constater que la surpopulation carcérale met les autorités françaises en situation de ne pouvoir respecter les prescriptions de la loi pénitentiaire de 2009, notamment son article 22 : « L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes ». En mettant en péril l'objectif primordial de prévention de la récidive et de réinsertion des personnes condamnées, la surpopulation carcérale va jusqu'à dénaturer le sens même de la peine privative de liberté et dépasse de loin la seule responsabilité de l'administration pénitentiaire : c'est l'ensemble de la chaîne pénale qui doit non seulement réagir, mais réagir de manière coordonnée.

Il est dès lors du devoir du CGLPL de dénoncer les atteintes aux droits, de les faire connaître au plus grand nombre, mais également d'interpeller les autorités politiques et judiciaires pour les mettre face à leurs responsabilités. Le CGLPL doit aussi inciter ces dernières à prendre la mesure des échecs au regard des objectifs fixés par le droit français, notamment celui de l'encellulement individuel.

Le CGLPL fait aussi sien ce souci de prendre la mesure de ses propres échecs. Ses prises de positions, à travers la publication de deux avis sur la question au Journal officiel²¹ en 2012 et 2014 et dans ses deux derniers rapports annuels d'activité de 2015 et 2016, n'ont pas été suivies d'effet. Pas plus que ne l'ont été les recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture formulées à l'issue de sa visite de décembre 2015²².

La France a déjà été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en raison de conditions matérielles de détention jugées constitutives de traitements inhumains ou dégradants en violation de l'article 3 de la Convention. En revanche, elle n'a pas encore fait l'objet, à l'instar notamment de l'Italie, d'un arrêt-pilote dénonçant le caractère systématique de la surpopulation de ses établissements pénitentiaires et les atteintes conséquemment portées aux droits fondamentaux des personnes détenues. Des recours introduits en ce sens par plusieurs personnes détenues avec le soutien de l'Observatoire international des prisons devant la CEDH en 2016 et 2017 rendent néanmoins possible la condamnation de la France sur ce fondement, laquelle pourrait se voir enjoindre des mesures globales de réduction de la population carcérale. C'est la raison pour laquelle le CGLPL, à l'occasion de ces recours, s'est joint à la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans le cadre d'une tierce intervention, afin d'apporter aux juges européens des éléments factuels sur les conséquences dramatiques de la surpopulation dans les prisons françaises.

Fin 2016, le CGLPL a publié au Journal officiel, sur le fondement de l'urgence, des recommandations relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes. Le constat dressé par les douze contrôleurs qui l'ont visité du 3 au 14 octobre 2016, avait en effet fait apparaître des violations graves des droits fondamentaux, la surpopulation inacceptable de l'établissement entraînant des conditions de vie indignes pour les 2 889 personnes qui y étaient alors détenues²³.

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de ces initiatives du CGLPL destinées à ce que les autorités françaises prennent enfin le problème à bras le corps et mettent en œuvre une politique globale, cohérente et de long terme pour résorber définitivement la surpopulation carcérale.

17 Rapport SPACE I – Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, rapport 2015, mars 2017.

18 Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, NOR: JUSX0814219L.

19 Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (*Règles Nelson Mandela*), Résolution 70/175 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 2015, annexe.

20 Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006, lors de la 952e réunion des Délégués des Ministres.

21 Avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, publié au Journal Officiel de la République française le 13 juin 2012, texte n°86 ; Avis du 24 mars 2014 relatif à l'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires publié au Journal Officiel de la République française du 23 avril 2014, texte n°117.

22 Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 15 au 27 novembre 2015, CPT/Inf (2017) 7.

23 Recommandations en urgence relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (Val-de-Marne), Journal Officiel de la République française du 14 décembre 2016.

D'un point de vue méthodologique, ce rapport prend avant tout appui sur les constats opérés par les contrôleurs du CGLPL lors de visites de maisons d'arrêt, pour la plupart dans les quartiers pour hommes majeurs, les plus marqués par la surpopulation. Dans la perspective d'évaluer les impacts de la surpopulation sur les droits fondamentaux, une grille de contrôle spécifique a été élaborée et utilisée au cours des visites ces dernières années. Dès lors, si certains établissements sont plus fréquemment cités que d'autres, il ne s'agit en aucune manière de les stigmatiser mais, contrôlés pendant la durée de l'enquête, les constats relevés sont apparus illustratifs d'une problématique générale ; *a contrario*, beaucoup d'établissements non mentionnés connaissent – malheureusement – une situation comparable. En tout état de cause, aussi nombreux et variés soient-ils, les constats réalisés ne sauraient prétendre à l'exhaustivité, même s'ils sont par ailleurs étayés par des exemples de courriers adressés au CGLPL par les personnes détenues, leurs proches, leurs avocats mais aussi par des membres du personnel pénitentiaire, du personnel médical ou encore des intervenants en prison. Ce rapport repose également sur de nombreuses sources extérieures au CGLPL, les plus diverses possibles : rapports émanant d'autorités publiques françaises (notamment rapports parlementaires ou ministériels), européennes (notamment le Livre blanc du Conseil de l'Europe), internationales (notamment les rapports du CPT), mais aussi d'organisations non gouvernementales (notamment l'OIP et la FARAPEJ).

Partant du constat, le plus concret et le plus étayé possible, selon lequel la surpopulation carcérale porte atteinte à l'ensemble des droits fondamentaux et dénature le sens de la peine privative de liberté (Chapitre 1), le présent rapport a pour ambition de contribuer aux propositions susceptibles de remédier efficacement à la surpopulation carcérale (Chapitre 2).

Le respect des droits fondamentaux compromis par la surpopulation

Dans les établissements les plus touchés que sont les maisons d'arrêt, la surpopulation soumet les personnes détenues – dont une forte proportion n'est que prévenue, autrement dit bénéficie de la présomption d'innocence – à des conditions de détention très éprouvantes. Loin de la simple privation du droit d'aller et venir, la peine de prison infligée à des personnes que l'on enferme dans des cellules dégradées et suroccupées perd son sens, voire se révèle contre-productive. Comment attendre d'une peine de prison exécutée dans ces conditions qu'elle réalise les objectifs d'amendement et de réinsertion des personnes qui lui sont assignées par la loi ?

La surpopulation, non seulement dénature le sens de la peine privative de liberté, mais porte atteinte à la dignité et à l'ensemble des droits fondamentaux des personnes détenues, du fait de l'aggravation manifeste des conditions matérielles de détention, des tensions et violences qu'elle génère, de l'altération de la qualité des soins ou des obstacles au maintien des liens extérieurs et aux dispositifs de réinsertion qui en découlent.

Section 1

La surpopulation, facteur d'aggravation de conditions matérielles de détention indignes

La manifestation la plus flagrante des conséquences dommageables de la surpopulation carcérale pour les personnes détenues se traduit par une dégradation notable des conditions matérielles de détention, avant tout à l'intérieur de la cellule où elles passent en surnombre l'essentiel de leur temps en maison d'arrêt, mais également dans les locaux collectifs.

La sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme d'asservissement et de dégradation constitue un principe à valeur constitutionnelle²⁴ et doit en toutes circonstances être respectée.

I – Du droit à l'encellulement individuel à l'obligation de dormir sur un matelas au sol

« Chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus ». (Règles pénitentiaires européennes, Règle 18.5)
« Une cellule doit être partagée uniquement si elle est adaptée à un usage collectif et doit être occupée par des détenus reconnus aptes à cohabiter ». (Règles pénitentiaires européennes, Règle 18.6)

« Je suis primaire, ma condamnation est de deux mois et je suis dans une cellule triplée. Une personne est en procédure criminelle, l'autre, qui dort sur un matelas qu'on glisse sous le lit dans la journée, est prévenue, en correctionnelle. On a une petite table et seulement deux sièges ; je m'assois sur mon lit ». (Maison d'arrêt de Villepinte, 2017)

Ces propos, tenus par une personne détenue rencontrée lors d'un contrôle, illustrent pleinement les effets de la surpopulation sur les conditions matérielles de détention au sein d'une maison d'arrêt, en 2017. Une telle situation n'est ni exceptionnelle, ni caricaturale. Elle illustre simplement l'une des conséquences concrètes de la surpopulation dans les établissements pénitentiaires. Loin de l'encellulement individuel prescrit de longue date par le droit français, dans de nombreuses maisons d'arrêt des personnes détenues dorment à même le sol dans des cellules suroccupées et dégradées.

A – Un droit à l'encellulement individuel illusoire

La conséquence la plus visible de la surpopulation carcérale est l'impossibilité de satisfaire l'obligation d'encellulement individuel. Selon le Gouvernement, au 1^{er} août 2016²⁵, sur 68 819 personnes détenues, seules 26 829 bénéficiaient d'une cellule individuelle, soit 39 % au total mais seulement 19 % dans les maisons d'arrêt. A la même date, le taux de densité carcérale globale était de 118 % et celui des maisons d'arrêt de 140 %. L'encellulement individuel reste ainsi une exception en maison d'arrêt.

Pour rappel, le principe de l'encellulement individuel a été introduit par la loi du 5 juillet 1875 et réaffirmé par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui prévoyait toutefois de pouvoir déroger à cette règle durant cinq années²⁶. Passé ce délai, l'État devait être en mesure de garantir une cellule individuelle à chaque personne détenue. Force est de constater que le délai d'application venu à échéance en novembre 2014 n'a pas été respecté, le moratoire étant pour l'heure prorogé jusqu'en décembre 2019²⁷. L'évolution

24 Conseil constitutionnel, Déc. n° 93-343/344 DC du 27 juillet 1994.

25 Date du dernier décompte des personnes bénéficiant d'une cellule individuelle réalisé à l'occasion de la préparation du rapport Urvoas sur l'encellulement individuel de septembre 2016. Le précédent décompte datait d'octobre 2014.

26 Art. 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

27 Loi de finances rectificative n° 2014-1655 du 29 décembre 2014, article 106, qui prolonge le délai d'application au 31 décembre 2019. Sur les reports renouvelés de son application depuis le début des années 2000, voir le rapport Urvoas sur l'encellulement individuel, p. 10.

récente de la surpopulation donne un caractère illusoire à la perspective d'atteindre l'objectif d'encellulement individuel en 2019, date qui a par ailleurs quasiment disparu des documents budgétaires dans lesquels elle est désormais remplacée par l'expression « à terme ».

Si le CGLPL s'est déjà prononcé à plusieurs reprises sur les conditions matérielles d'incarcération, leur aggravation – en 2016, elles motivaient plus de 10,5 % des saisines concernant les établissements pénitentiaires – l'a conduit à en mesurer les impacts majeurs sur les droits fondamentaux des personnes détenues en maison d'arrêt, lors des visites effectuées ces dernières années.

Dans certains établissements anciens, les conditions matérielles de détention sont souvent altérées par la configuration et l'exiguïté des bâtiments, auxquelles s'ajoutent les effets délétères d'une suroccupation récurrente. Bien que les nouveaux établissements présentent une amélioration globale des conditions de détention, on y constate néanmoins une inadéquation entre la capacité d'hébergement prévue à l'origine de leur construction et l'évolution du nombre de personnes incarcérées. L'hébergement de la plupart des personnes détenues à deux, voire à trois dans des cellules de 9 m² est préoccupant et de nature à porter atteinte à la dignité des personnes détenues. Selon les propres termes d'une personne détenue : « on peut dire qu'il y en a qui souffrent à trois en cellule (...) ; à trois dans 8m² c'est horrible, on devient fou »²⁸.

Cette situation, récurrente dans de nombreuses maisons d'arrêt, mérite d'être illustrée. A titre d'exemple, la capacité théorique de la maison d'arrêt de Nîmes, mise en service en 1974, est, à l'origine, de 192 places ; en novembre 2016, elle hébergeait 397 personnes détenues dont 37 dormaient sur un matelas au sol ou un sommier à roulettes (29 au quartier des hommes et 8 au quartier des femmes). Deux salles polyvalentes au rez-de-chaussée du quartier des hommes, utilisées pour les cultes, ont été définitivement aménagées en deux cellules de six personnes détenues²⁹. De même, au quartier des femmes, la nurserie formée de deux cellules doubles a accueilli provisoirement six femmes détenues. A Béziers, dès l'ouverture du centre pénitentiaire en 2009, la quasi-totalité des cellules individuelles de la maison d'arrêt étaient équipées d'un second lit³⁰. A la maison d'arrêt de Nanterre, en septembre 2016, des cellules de deux places étaient occupées par trois, voire quatre personnes³¹.

Dans les faits, au-delà de l'existence continue de cellules collectives, ou du doublement, voire du triplement de cellules prévues pour une personne par l'ajout de lits supplémentaires, nombreux sont les détenus contraints de dormir sur un matelas au sol.

B – L'obligation de dormir sur un matelas au sol

La maison d'arrêt de Nanterre, mise en service en 1990 et dotée d'une capacité d'accueil de 592 places, hébergeait, en septembre 2016, 1 035 personnes dont dix-huit dormaient sur un matelas au sol³². Au quartier des hommes de la maison d'arrêt de Valenciennes, en septembre 2015, 328 personnes détenues étaient hébergées pour un effectif théorique de 182 places : quatorze matelas étaient disposés au sol, le reste de la surpopulation pénale « bénéficiant » de lits superposés ajoutés³³. La situation est encore plus intenable outre-mer. En juin 2015, au moment de la visite du CGLPL, la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Baie-Mahault (Guadeloupe) d'une capacité théorique de 186 lits accueillait 418 personnes : 130 personnes, soit près d'un tiers des personnes détenues, y dormaient sur des matelas posés à même le sol³⁴.

« Depuis déjà plus d'un mois, moi et mes codétenus sommes trois dans une cellule destinée pour deux personnes à l'origine, c'est-à-dire qu'il y a un d'entre nous qui est obligé de dormir par terre. Nous ne sommes pas les seuls dans ce cas, beaucoup de personnes dorment par terre et ce n'est pas humain pour elles. Tous les jours il y a de nouveaux arrivants et ce n'est certainement pas tous les jours qu'il y a des libérables à mon avis, en tout cas, pas autant que d'arrivants. Comment vont-ils faire quand toutes les cellules seront déjà triplées, ils vont nous mettre à quatre ? ». (Centre pénitentiaire de Rennes-Vezin, 2017)

Les matelas ne sont le plus souvent qu'un simple bloc de mousse sans housse, trop peu souvent renouvelés et posés au sol selon la configuration de la cellule, au pied des autres lits, souvent à proximité des toilettes. Dans tous les cas, il s'agit d'une atteinte à la dignité des personnes détenues. Les matelas au sol sont insupportables, en premier lieu pour ceux qui doivent y dormir :

« Nous sommes trois dans une cellule. Je dors au sol dans des locaux vétustes à moins d'un mètre d'une poubelle. La nuit, je suis réveillé par des cafards qui me marchent dessus ». (Maison d'arrêt de Basse-Terre, 2017).

Ils le sont également pour les autres occupants de la cellule, pour reprendre les termes d'un courrier adressé au CGLPL par un détenu dont la cellule de 9 m² venait d'accueillir une troisième personne :

« Pour ma part, j'ai décidé d'entamer une grève de la faim quand ils ont ramené le troisième dans la cellule [...] On nous a dit que ce n'était pas grave, que c'était « comme au camping ». Je me dis qu'ils n'ont pas dû prendre en compte les 9 m² de la cellule. J'ai un être humain couché à mes pieds. Que je suis obligé de déménager pour pouvoir juste ouvrir l'armoire. C'est soit la table, soit son lit. Quel choix ! ». (Maison d'arrêt de Nîmes, 2017).

Mais les matelas au sol sont également insupportables pour le personnel de surveillance qui vit parfois extrêmement mal de devoir dire à une personne détenue qu'elle dormira à même le sol, pour un temps indéterminé, et subit de plein fouet les tensions qui en découlent. C'est ainsi qu'un surveillant de la maison d'arrêt de La Roche-sur-Yon s'est adressé au CGLPL en décembre 2011 :

28 Saisine, Centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille, 2012.

29 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Nîmes, décembre 2016, p.2.

30 Rapport de visite du centre pénitentiaire de Béziers, mars 2015, p.15.

31 Rapport de visite de la maison d'arrêt des Hauts de Seine, Nanterre, septembre 2016, p. 48.

32 Nanterre, 2016, p.28.

33 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Valenciennes, septembre 2015, p. 10.

34 Rapport de visite du centre pénitentiaire de Baie-Mahault, juin 2015, p.2.

« Je me permets de vous signaler les conditions dans lesquelles les surveillants travaillent et les personnes détenues vivent à la maison d'arrêt de la Roche-sur-Yon. En effet, nous sommes de nouveau en surpopulation avec des matelas au sol, 5 à ce jour. La tension est très importante et malgré nos alertes auprès de la DISP de Rennes, aucun transfert n'est prévu... ». (Maison d'arrêt de la Roche-sur-Yon, 2011)

Les premières conséquences visibles de la surpopulation carcérale sont ainsi le non-respect de l'encellulement individuel et une suroccupation des cellules dans des conditions de vie dégradées, attentatoires aux droits et à la dignité des personnes. Comme a pu le constater le Conseil d'Etat s'agissant de la maison d'arrêt de Nîmes, « de telles conditions de détention qu'aggravent encore la promiscuité et le manque d'intimité qu'elles engendrent exposent les personnes qui y sont soumises à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave à une liberté fondamentale »³⁵.

Cette situation affecte non seulement les quartiers de détention classiques mais également le quartier des arrivants dans de très nombreux établissements.

CONSTAT

Ni les lois sur l'encellulement individuel, ni les normes relatives à l'espace vital par personne détenue, telles que recommandées par le Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements humiliants ou dégradants (CPT)³⁶, ne sont respectées, pas plus que ne le sont les propres normes de l'administration pénitentiaire³⁷.

II – L'accueil et l'affectation dans les bâtiments : la difficile mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes

« Le personnel pénitentiaire fait tout ce qu'il peut pour gérer cette situation inique et est complètement débordée par les demandes des détenus, qui pendant cette période [à l'arrivée] méritent une attention et une surveillance toute particulière pour répondre à des questions concrètes de vie quotidienne en détention ». (Maison d'arrêt de Strasbourg, 2013)

L'arrivée dans un établissement est un moment clé pour toute personne détenue et *a fortiori* pour ceux dont c'est la première incarcération. L'enjeu est pour l'administration pénitentiaire de limiter autant que faire se peut le « choc carcéral » au bénéfice d'un temps de détention le plus serein et utile possible et de mettre à profit cette phase d'observation pour identifier notamment les profils dits fragiles. Consciente de l'importance de cet enjeu, la direction de l'administration pénitentiaire a vivement encouragé la mise aux normes des quartiers des arrivants. Un nombre croissant d'établissements affiche ainsi une labellisation conformément aux recommandations des règles pénitentiaires européennes mais dont la mise en œuvre effective est mise à mal par la surpopulation. Malgré les efforts réalisés dans un nombre croissant de maisons d'arrêt, le label de qualité accordé au quartier des arrivants, qui ne prend pas en compte l'état de surpopulation, ne suffit pas à masquer la réalité du parcours des arrivants, bien loin des exigences posées par les règles pénitentiaires européennes.

A – L'altération des conditions d'accueil à l'arrivée dans les établissements

Un nombre accru de personnes détenues a nécessairement des conséquences sur la disponibilité et la qualité de l'accueil et de l'accompagnement dans les premiers instants de la détention qu'il s'agisse des formalités d'écrou, de la fouille, du passage au vestiaire, de la distribution du kit d'hygiène ou de l'entretien individuel à l'arrivée au quartier des arrivants.

Par ailleurs, les cellules du quartier des arrivants sont partagées le plus souvent par deux ou trois codétenus, comme notamment dans les maisons d'arrêt de Nice³⁸, de Strasbourg³⁹ ou encore de Grenoble-Varces⁴⁰. Des matelas sont parfois posés au sol lorsque le nombre de personnes arrivantes est trop important par rapport à la capacité d'accueil ou lorsque les personnes arrivent pendant le service de nuit et qu'il n'y a plus ni lit disponible, ni possibilité de basculer des arrivants en détention normale, comme cela a pu être constaté à la maison d'arrêt de Grasse⁴¹. L'une des cellules du quartier des arrivants du centre pénitentiaire de Baie-Mahault, d'une superficie de 25 m², accueillait quatre personnes détenues lors de la dernière visite⁴². Il n'est pas rare que cette cellule, compte-tenu de sa taille, reçoive jusqu'à neuf personnes après la pose de matelas au sol. A la maison d'arrêt de Nîmes, organisée sur deux niveaux, le quartier des arrivants comprend à l'étage neuf cellules de 9 m² équipées chacune d'un lit superposé : en décembre 2016, une cellule était occupée par trois arrivants fumeurs, cinq cellules étaient doublées, seules deux cellules étaient individuelles mais dans l'une d'elles était hébergée une personne du quartier d'isolement⁴³. S'agissant de l'accueil des femmes dans cet établissement, du fait de la surpopulation, la cellule autrefois réservée aux arrivantes est occupée en permanence ; en conséquence, les femmes arrivantes sont affectées directement en cellule collective.

En principe d'environ une semaine, la durée du séjour au quartier des arrivants varie selon les établissements. Elle est parfois raccourcie lorsque le nombre d'arrivants est important et que ce quartier est saturé. Dans de nombreuses maisons d'arrêt, la durée du

35 Conseil d'Etat, 30 juillet 2015, Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) et Ordre des avocats au barreau de Nîmes, req. nos 392043, 392044, §18.

36 Normes du CPT du 15 décembre 2015 : « toute cellule individuelle devrait mesurer 6 m² auxquels on ajouterait la superficie nécessaire à une annexe sanitaire ». Les cellules collectives quant à elles, « pour 4 personnes maximum, doivent réserver au moins 4 m² à chaque détenu, en ajoutant les 6 m² prévus pour une cellule individuelle ».

37 Circulaire du 17 mars 1988 instituant un barème relatif aux surfaces au plancher des cellules : jusqu'à 11 m² pour une cellule individuelle, de 11 à 14 m² pour une cellule double, de plus de 14 m² pour une cellule triple, etc.

38 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Nice, octobre 2015, p. 36.

39 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Strasbourg, juin 2017, p. 36.

40 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Grenoble-Varces, février 2016, p. 24.

41 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Grasse, juin 2014, p. 13.

42 Baie-Mahault, 2015, p. 25.

43 Nîmes, 2016, p. 27.

séjour au quartier des arrivants est en diminution pour n'être que de quatre jours en raison de la surpopulation⁴⁴. Il arrive également, lorsque le quartier des arrivants est saturé, que certaines personnes détenues soient directement affectées en détention ou dans d'autres quartiers, comme au quartier de semi-liberté, c'est le cas à la maison d'arrêt de la Roche-sur-Yon, notamment⁴⁵. A l'inverse, la durée de séjour au quartier des arrivants est parfois allongée pour éviter le surencombrement de la détention normale, comme à la maison d'arrêt de Troyes par exemple⁴⁶. Il arrive même que certaines cellules du quartier des arrivants soient détournées de leur fonction première et se transforment en une sorte de « quartier d'isolement bis ». Même si ce placement est parfois sollicité par la personne détenue qui se sent plus en sécurité au quartier des arrivants, celle-ci se voit privée d'activités et les « vrais » arrivants voient leur séjour dans ce quartier limité faute de places disponibles⁴⁷.

Malgré l'importance unanimement reconnue aux premiers instants dans un établissement, la surpopulation affecte le temps passé au quartier des arrivants, tant quantitativement que qualitativement et, incidemment, l'affectation en cellule qui en découle.

B – L'altération des conditions d'affectation en cellule

Lorsque le régime de l'encellulement individuel n'est pas appliqué, il appartient au chef d'établissement de veiller à l'affectation en cellules conformément au droit⁴⁸ et au plus près des profils des personnes afin que la cohabitation forcée soit la moins pénible possible. La surpopulation réduit drastiquement la marge de manœuvre de l'administration pénitentiaire en termes d'affectation en cellule et ne permet bien souvent pas de respecter les séparations prescrites par le code de procédure pénale, qu'il s'agisse de séparer les personnes condamnées de celles en détention provisoire, les « primaires » des détenus aux incarcérations multiples, les jeunes de moins de 21 ans des personnes plus âgées, les fumeurs des non-fumeurs, etc. A la maison d'arrêt de Nîmes, faute de places disponibles, aucune séparation des prévenus et des condamnés, des fumeurs et des non-fumeurs, des jeunes majeurs, des majeurs ou des personnes âgées, n'est localement respecté⁴⁹. De même, les procédures criminelles peinent à être distinguées des procédures correctionnelles, la règle locale fixant, autant que faire se peut, à une personne en procédure criminelle au maximum par cellule, ou deux dans les cellules de six places.

Dans ces conditions, la surpopulation compromet les objectifs de prévention de la récidive et de réinsertion et peut favoriser des tensions et violences entre détenus. A la maison d'arrêt de Strasbourg, visitée en juin 2017, l'impact de la surpopulation (138 % au moment de la visite) s'est ressenti sur les contraintes pesant sur l'administration pénitentiaire en termes d'affectation et les difficultés quant à la qualité du suivi des placements en cellule. Ainsi, le cas d'un primo-incarcéré de 18 ans, condamné à une peine correctionnelle de quatre mois, qui a été placé en cellule avec un codétenu âgé de 20 ans, condamné pour des faits criminels et dont la fin de peine était prévue pour 2031. Le second, écroué depuis deux ans, essentiellement au quartier d'isolement du fait de multiples incidents (dont l'agression d'un codétenu), a infligé des coups et blessures au premier, avec l'aide d'un détenu de la cellule voisine, pendant près d'une semaine avant que la victime ne réussisse à le signaler à l'occasion d'un rendez-vous avec sa conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation⁵⁰.

Mais à supposer même qu'il soit possible à l'administration pénitentiaire, en situation de surpopulation, de respecter strictement les prescriptions du code de procédure pénale en termes d'affectation des détenus en cellule, cela pourrait s'avérer contreproductif et conduire paradoxalement à aggraver les conditions de détention des personnes détenues par des changements incessants de cellule, voire de bâtiments.

Ainsi, l'exigence de séparation d'un prévenu et d'un condamné donne en principe lieu à un changement immédiat de cellule en cas de modification du statut pénal de l'un de ses occupants. Les personnes vivent parfois très douloureusement cette rupture dans le cours de leur détention, surtout quand elles ont auparavant cohabité en parfaite harmonie pendant des mois voire des années.

Le CGLPL considère que la surpopulation affecte par nature les conditions d'accueil et d'affectation en cellule et conduit à une violation grave des droits fondamentaux en ce que les personnes détenues sont exposées aux effets criminogènes de la suroccupation des cellules et aux dommages psychologiques pouvant en résulter.

CONSTAT

La surpopulation compromet les conditions d'accueil dans les établissements et obère la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes, y compris dans les quartiers des arrivants labélisés. Elle rend impossible le respect des normes en matière d'affectation en cellule, génère de nombreuses tensions et violences et s'oppose à un suivi attentif et régulier des cohabitations en cellule.

44 Grasse, 2014, p. 31.

45 Rapport de visite de la maison d'arrêt de la Roche-sur-Yon, décembre 2016, p. 30.

46 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Troyes, février 2017, p. 25.

47 Rapport de visite de la maison d'arrêt d'Epinal, avril 2015, p. 17.

48 Article D. 93 du code de procédure pénale.

49 Nîmes, 2016, p. 2.

50 Strasbourg, 2017, p. 37.

III – Atteintes à l'intimité et à l'hygiène des personnes détenues

« L'administration pénitentiaire favorise la coordination des différents intervenants agissant pour la prévention et l'éducation sanitaires. Elle assure un hébergement, un accès à l'hygiène, une alimentation et une cohabitation propices à la prévention des affections physiologiques ou psychologiques ». (Article 46 de la loi pénitentiaire de 2009)

« Nous sommes à deux dans une cellule de 9 m² avec les toilettes dans la même pièce et les toilettes n'ont pas de porte (nous mettons un drap). Nous n'avons pour tout rangement qu'une seule armoire sans porte pour deux et les murs des cellules sont tellement sales qu'on ne distingue même plus la couleur de la peinture initiale ». (Centre pénitentiaire de Fresnes, 2016)

A – L'absence totale d'intimité

Si, de façon générale, l'intimité ne se concilie pas facilement avec la vie en collectivité, elle se trouve particulièrement mise à mal du fait de la promiscuité dans des cellules surchargées et dégradées.

Dans une cellule de 9 m², le seul mobilier – outre deux ou trois lits – consiste en une table, deux ou trois chaises, une armoire et des jeux d'étagères. Le mobilier est suffisant pour une personne, réduit pour deux, inadapté pour trois. Dans une cellule encombrée des affaires de trois personnes, la table accueille des papiers, des vêtements, de la nourriture, des courriers, des médicaments, de la vaisselle, des produits ménagers – tout ce qui n'aura pas trouvé sa place sur une étagère et que l'on n'a pas voulu laisser par terre. Elle sert à se poser pour écrire et pour manger ; étudier ou préparer sa défense ne peut s'y faire – dans le meilleur des cas – que ponctuellement.

Le respect de la dignité implique que les personnes détenues puissent disposer de matériel et du mobilier nécessaires à la vie quotidienne. Les cellules doivent être équipées d'un nombre suffisant de tables et de chaises pour que chaque occupant puisse s'asseoir et prendre son repas à table et non pas assis sur le rebord de son lit ou en posant son assiette sur ses genoux, comme cela a pu être constaté dans de multiples établissements comme la maison d'arrêt de Nanterre et celle de Nice⁵¹. De même, la surpopulation ne permet pas à chaque personne détenue de disposer d'un meuble de rangement individuel, obligeant à empiler à même le sol ses affaires personnelles, vêtements, documents privés, produits cantinés. Cette situation, qui a pu être constatée dans les maisons d'arrêt de Dijon, de Bois d'Arcy, de Grasse, ou encore de Nîmes⁵², est souvent à l'origine de tensions entre codétenus, que ce soit pour des raisons d'encombrement de la cellule ou de suspicions de vol notamment.

Mais l'atteinte la plus fréquemment évoquée à leur intimité par les personnes détenues est relative à l'utilisation des toilettes en cellule. Dans le meilleur des cas, elles ne sont isolées que par un cloison n'atteignant pas le plafond, le plus souvent sans porte, voire par un simple muret, d'une hauteur d'à peine un mètre. L'explication en est sécuritaire : le détenu doit pouvoir être vu par le personnel de surveillance à tout moment à travers l'œilleton. Il en résulte que dans le cadre d'un encellulement collectif, le détenu est obligé de faire ses besoins naturels à proximité immédiate du ou des autres codétenus, témoins bien involontaires au quotidien de bruits et d'odeurs intimes désagréables, dans l'unique pièce qui sert aussi à manger et à dormir. Cette promiscuité – qui peut entraîner des problèmes de santé sérieux – représente une véritable atteinte à la dignité par l'humiliation permanente qu'elle entraîne pour les personnes détenues.

A cela s'ajoute que l'architecture des douches collectives, par un cloisonnement insuffisant dans certains établissements, ne garantit pas toujours l'intimité corporelle, ce qui conduit certaines personnes détenues à renoncer à prendre des douches.

B – Des conditions d'hygiène et de maintenance dégradées

« Je suis handicapé à 80 % et je considère que mes droits de citoyen sont bafoués. Des gouttes d'eau provoquées par des champignons poussant sur les parois de notre cellule me tombent dessus en me réveillant la nuit. La moisissure apparaît du fait que l'humidité atteint des proportions énormes, sachant qu'il n'y a pas de VMC. Il fait froid puisque nous devons ouvrir la fenêtre pour sécher la pièce au maximum. Concernant les toilettes, on ne peut pas s'asseoir une fois la porte fermée, il faut rester debout. Il n'y a pas d'eau chaude pour notre lavabo qui est d'ailleurs trop petit pour laver correctement le plateau repas. Les grillages obstruent la vision de l'extérieur car ils sont allongés, en forme de losange et situés à deux mètres du sol. Nous vivons à trois dans 9 m², sombre, sans hygiène. La nourriture est faible en quantité, fade ou "humide" aussi ». (Maison d'arrêt de Saint Brieuc, 2011)

Il s'agit là du témoignage d'une personne détenue mais des médecins saisissent également le CGLPL pour dénoncer des conditions de détention préoccupantes d'un point de vue sanitaire : « les conditions d'hygiène de vie ne sont pas respectées dans de multiples domaines : des fumeurs et non-fumeurs se retrouvent à partager la même cellule, les prescriptions de régime alimentaire ne sont souvent pas appliquées, et en raison de la surpopulation carcérale, des détenus se retrouvent à dormir par terre »⁵³.

Au-delà de l'entassement des personnes détenues dans des cellules trop étroites, l'attention du CGLPL est régulièrement attirée sur la dégradation des conditions matérielles de détention qui en sont la conséquence inévitable. Vétusté des locaux, absence d'aération ou de luminosité suffisantes, températures élevées en été et froides en hiver, absence d'eau chaude... D'une qualité initiale souvent moyenne, les murs, les sols, les fenêtres, le mobilier des cellules se dégradent en proportion de la surutilisation qui en est faite. L'absence d'aération suffisante pour les deux, trois ou quatre occupants d'une cellule, l'impossibilité de faire courant d'air y rendent l'atmosphère étouffante en été. En hiver, l'inactivité forcée, dans une cellule où l'on reste assis ou couché – immobile – faute d'espace pour s'activer se conjugue à la faible qualité de l'isolation et l'on y a froid. Les fenêtres, aux carreaux mal entretenus,

51 Nanterre, 2016, p. 48 ; Nice, 2016, p. 6.

52 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Dijon, novembre 2014, p. 28 ; rapport de visite du centre pénitentiaire de Bois d'Arcy, juin 2015, p. 34 ; Grasse, 2014, p. 99 ; Nîmes, 2016, p. 21.

53 Saisine de médecins d'une maison d'arrêt, reçue en 2012.

parfois trop hautes ou trop petites, auxquelles les personnes détenues suspendent du linge à sécher – où le mettre, ailleurs ? – ne permettent qu’une faible luminosité – aggravée par la présence de deux ou trois épaisseurs de barreaux, dont les caillebotis, un étroit maillage métallique dont le CGLPL ne cesse de regretter le déploiement. L’objectif affiché de recours à ce dispositif est d’éviter la communication d’objets entre les cellules, ainsi que le jet de détritus à l’extérieur. Ces projections, généralement abordées sous l’angle de l’incivilité, gagneraient à s’inscrire dans le cadre d’une réflexion plus globale sur la gestion des déchets dans un établissement surpeuplé. La plupart du temps, chaque cellule ne dispose que d’une poubelle – de la taille d’une corbeille à papier – généralement relevée une fois par jour. Si cette fréquence est suffisante pour une personne, tel n’est plus le cas pour deux ou trois personnes détenues qui mangent, fument et tentent de s’occuper une vingtaine d’heures par jour, dans les 9 m² de leur cellule.

Plus largement, l’ensemble des facteurs précités entraîne un manque d’hygiène, trop souvent aggravé par l’insuffisance des produits et matériels d’hygiène et de nettoyage distribués aux personnes détenues. Assurer la maintenance des cellules (nettoyage complet, remise en peinture ou réparations d’importance) impose de les libérer au moins durant quelques jours, ce qui peut s’avérer tout simplement impossible dans un établissement saturé ou impliquer dans le meilleur des cas d’installer des matelas au sol supplémentaires dans des cellules déjà surpeuplées.

Une des conséquences dramatiques de ce manque d’hygiène est la prolifération de nuisibles (rats, punaises, puces de lit, etc.) dans les cellules, qu’il est d’autant plus difficile d’éradiquer dans des lieux exigus où les individus et leurs affaires s’entassent parfois à même le sol⁵⁴. On peut aisément imaginer que la perspective d’un enfermement en cellule doublée voire triplée 22h sur 24 dans une pièce infestée de nuisibles devienne tout à fait insupportable et à l’origine de nombreuses affections de la peau.

« Depuis six mois, la cellule est infestée de punaises. Madame, je souffre le calvaire, je suis rongé jusqu’au sang, tout mon corps est recouvert de plaques, boutons et cela me démange. C’est atroce ». (Centre pénitentiaire de Fresnes, 2017)

L’état des locaux collectifs ne vaut guère mieux, à commencer par les salles de douches : leur nombre est manifestement insuffisant dans les anciennes maisons d’arrêt et elles sont souvent dans un état de dégradation manifeste (salpêtre, moisissures, mousses, carrelage abîmé, graffitis, etc.). Si les personnes détenues ont leur part de responsabilité dans les dégradations, les matériaux utilisés sont inadaptés à un usage que la surpopulation rend intensif et la maintenance est souvent défailante.

Outre ces aspects structurels, la surpopulation d’un établissement peut donner lieu à des pratiques condamnables, comme celles consistant à placer deux fois plus de personnes dans les salles de douches qu’il n’y a de places⁵⁵ ou bien à ne pas garantir les douches médicales prescrites par les médecins⁵⁶.

Les douches sont en principe organisées tous les jours du lundi au samedi, à raison d’un jour sur deux pour chaque personne. Une personne prenant sa douche le vendredi doit donc attendre le lundi pour prendre la suivante. Une réflexion devrait être conduite au sein de l’administration pénitentiaire afin d’analyser la raison pour laquelle aucune douche n’est en général donnée le dimanche et d’envisager de le faire, le dimanche étant la journée où le surveillant a le moins de mouvements à réaliser dans son secteur et a donc le plus de disponibilité.

IV – La limitation drastique des sorties à l’air libre

Compte-tenu des conditions de vie imposées, le temps d’enfermement dans les cellules devrait être limité au maximum. Au-delà des diverses activités – scolaires, sportives, professionnelles – qui ne bénéficient pas à tous, la promenade constitue en théorie l’occasion de s’aérer et de se dépenser physiquement une à deux fois par jour, une à deux heures. Néanmoins, plusieurs facteurs tendent à limiter le bénéfice effectif de ce temps à l’air libre.

D’abord, les superficies des cours de promenade des maisons d’arrêt et leurs équipements se révèlent très souvent insuffisants au regard du caractère permanent de la surpopulation que connaissent ces établissements. Comme dans de nombreux autres établissements, les équipements tels que les bancs ou les barres de traction font défaut ou ne sont pas adaptés au grand nombre de personnes détenues. Enfin, les cours de promenade n’offrent pas systématiquement des abris contre les intempéries qui, lorsqu’ils existent, ne sauraient abriter l’ensemble des personnes détenues présentes dans la cour.

Plus grave, dans les maisons d’arrêt de Nanterre, des Baumettes, de Villepinte et de Fleury-Mérogis notamment, les directions confrontées à la surpopulation et aux difficultés qu’elle engendre sur les mouvements ont renoncé à organiser deux promenades par jour (matin et après-midi), pour s’en tenir à une seule promenade par jour pour l’ensemble des personnes détenues⁵⁷, alternativement le matin ou l’après-midi. Ainsi, un détenu qui sort en promenade un lundi matin, ne peut sortir de nouveau que le mardi après-midi. Le minimum réglementaire devenant la règle, il est dès lors impossible de sortir tous les après-midi, et en cas de rendez-vous ou parler sur ce temps de promenade, la personne détenue se verra privée de sortie ce jour-là.

Ensuite, dans certains établissements la surpopulation empêche la mise en place de disposition particulière pour la protection des personnes dites vulnérables mélangées avec le reste de la détention, faute de pouvoir mettre en place des créneaux spécifiques pour les promenades ou les activités. A la maison d’arrêt de Nîmes notamment, les personnes détenues disent se rendre peu en promenade craignant pour leur sécurité. En effet, par manque de personnel en rapport avec l’importance de la population pénale des établissements, les cours de promenade ne sont pas toujours surveillées directement⁵⁸, des caméras reportant les images à la porte d’entrée principale, ce qui favorise les trafics, violences et règlements de compte.

De fait, la surpopulation carcérale, au-delà de l’aggravation des effets de l’enfermement à plusieurs dans des espaces réduits, a un impact important sur les conditions d’accès à l’air libre des personnes détenues qui, elles-mêmes peuvent avoir des conséquences

54 Rapport de visite de la maison d’arrêt de Fresnes, octobre 2016, p. 3.

55 Rapport de visite du centre pénitentiaire d’Aix-Luynes, décembre 2016, p. 79.

56 Grasse, 2014 p. 76 ; Rapport de visite de la maison d’arrêt de Villepinte, avril 2017, p. 66.

57 Nanterre, 2016, p. 51.

58 Grasse, 2014, p. 22 ; Nîmes, 2016, p. 39 ; Nanterre, 2016, pp. 35 et 53, etc.

notables sur leur santé physique et mentale.

CONSTAT

La surpopulation carcérale conduit à une absence totale et permanente d'intimité, dans des cellules dont la superficie comme les équipements sont insuffisants pour le nombre de personnes détenues qu'elles accueillent. Les conséquences de la saturation des cellules se traduisent par des conditions d'hygiène et de maintenance déplorables et attentatoires à la dignité humaine. Leurs conséquences sur la santé physique et mentale des personnes détenues sont encore aggravées par les difficultés d'accéder effectivement à des sorties à l'air libre, amplifiant le temps effectif d'enfermement en cellule.

Section 2

La surpopulation, obstacle à la délivrance de soins de qualité

« La qualité et la continuité des soins sont garanties aux personnes détenues dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population ». (Article 46 de la loi pénitentiaire de 2009)

« Je suis une personne à mobilité réduite et j'ai de multiples opérations en cours. Le nombre de détenus dans ma cellule est de quatre personnes alors que cette cellule est faite pour deux personnes. [...] Les toilettes ne sont pas du tout adaptées à ma jambe, je n'ai pas accès au monte-charge, pour monter et descendre cela me provoque d'énormes douleurs à ma jambe ». (Maison d'arrêt de Nanterre, 2017)

Si la loi prévoit que les personnes détenues ont le droit de bénéficier d'un accès aux soins de santé équivalent à celui proposé au reste de la population, la réalité en demeure éloignée, qu'il s'agisse du volet somatique ou psychiatrique. Les raisons en sont multiples et ce constat est aggravé par la surpopulation au sein d'un établissement.

I – Une augmentation des besoins à effectif constant du personnel

En toute logique, un nombre accru de personnes détenues implique une augmentation quantitative de la prise en charge sanitaire. Celle-ci commence par l'ouverture des droits sociaux, et notamment la couverture médicale universelle (CMU), dont les effectifs souvent débordés du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) ne peuvent que tardivement ou pas se charger. La surpopulation se ressent ainsi sur le nombre de demandes de consultations médicales. Cet accroissement peut être également lié à des problématiques découlant notamment de la surpopulation carcérale, tels que des problèmes sanitaires. Ainsi, cette dernière rend très difficile le traitement du problème des punaises dans l'établissement de Fresnes⁵⁹, qui représente une part importante des soins prodigués par l'unité sanitaire. Par ailleurs, les soignants de l'établissement ont indiqué que le nombre de traumatismes physiques liés aux actes de violence entre personnes détenues avait augmenté.

« Je rencontre toujours des soucis majeurs avec le service médical de la prison. En effet, comme je vous l'avais déjà écrit je suis atteint d'une spondylarthrite ankylosante, de la maladie de Crohn et du HIV, et malgré de nombreux courriers à l'UCSA et au médecin, je suis reçu trois semaines voire un mois après mon courrier, voire pas du tout ». (Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, 2015)

Les demandes sont faites par écrit, et il arrive que les formulaires transitent par les personnels de surveillance avant d'être remis aux infirmiers. Du fait du nombre important de requêtes et des nombreuses tâches effectuées simultanément par les surveillants, des demandes n'arrivent pas à destination, comme à la maison d'arrêt de Fresnes, ou à la maison d'arrêt de Grasse où l'augmentation du courrier impacte les délais de traitement et donc d'attente préalable à la consultation. A cela s'ajoutent des difficultés liées à l'organisation des mouvements et à la disponibilité des surveillants. Dans certains établissements, si les détenus ne sont pas prêts à l'instant où le surveillant ouvre la porte, la consultation est annulée⁶⁰. Dans d'autres, les détenus sont oubliés, les surveillants n'allant tout simplement pas chercher les personnes en détention, ou les mouvements sont compliqués : au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes, l'absentéisme auprès des services sanitaires est estimé à 25 % et jugé en lien avec la surpopulation⁶¹. De plus, en raison de blocages fréquents des mouvements en détention, les patients sont parfois obligés d'attendre une heure ou plus avant de pouvoir quitter l'unité sanitaire, comme cela a pu être constaté à la maison d'arrêt de Bois d'Arcy⁶².

Cette augmentation des besoins de santé se traduit ainsi par des délais d'attente allongés, avec un nombre de professionnels de santé insuffisant pour faire face au nombre de demandes. En effet, l'effectif du personnel sanitaire est calculé en fonction de l'effectif théorique de l'établissement et non du nombre réel de détenus hébergés. A titre d'exemple, à la maison d'arrêt de Strasbourg, les effectifs médicaux sont calculés sur la base de 445 personnes détenues, alors qu'en présence effective on en dénombreait 758 en mars 2015 et 616 en juin 2017⁶³.

Ce qui est vrai pour les consultations générales est encore accentué pour les consultations spécialisées. Déjà difficiles à obtenir à l'extérieur, elles le sont plus encore en détention, *a fortiori* en situation de surpopulation⁶⁴, au point d'être l'un des sujets principaux de saisine du CGLPL par les personnes détenues. La question des soins dentaires notamment est récurrente car il s'agit d'un besoin

59 Recommandations en urgence, Fresnes, 2016.

60 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Strasbourg, mars 2015, p. 63.

59 Aix-Luynes, 2016, p. 118.

62 Bois d'Arcy, 2015, p. 66.

63 Strasbourg, 2017, p. 23.

64 Rapport de visite de la maison d'arrêt d'Evreux, janvier 2015, p. 64 ; Strasbourg, 2015, p. 61 ; Nice, 2015, p. 75 ; Grasse, 2014, p. 74.

très répandu et dont les conséquences peuvent peser sur l'atmosphère en détention⁶⁵. S'agissant des soins psychiatriques, le délai d'attente pour accéder à la première consultation peut être long⁶⁶, à la maison d'arrêt de Fresnes, le délai pour voir un psychologue pouvant être de deux mois⁶⁷. A cela s'ajoute que la surpopulation peut avoir pour effet d'augmenter l'activité des services sanitaires, en raison du stress qu'elle génère. Certains médecins font le constat d'orientations vers l'équipe de soins psychiatriques alors qu'il ne s'agit pas de pathologies psychiatriques mais de problèmes réactionnels aux conditions d'incarcération⁶⁸.

La surpopulation carcérale a également pour conséquence de multiplier les besoins de consultations externes et, avec elles, les extractions médicales qui mobilisent du personnel pénitentiaire pendant plusieurs heures. Dans de nombreux établissements, on constate de réelles difficultés pour planifier les consultations externes et de nombreux rendez-vous sont annulés au dernier moment par manque de personnel pour assurer l'extraction⁶⁹. Dans certains établissements, les extractions médicales ne peuvent avoir lieu après une heure imposée par l'administration, alors même que cet horaire ne correspond pas nécessairement aux disponibilités des spécialistes à l'hôpital⁷⁰. Dans d'autres, comme à la maison d'arrêt de Valenciennes, les difficultés pour obtenir une consultation à l'extérieur s'expliquent par le fait que les extractions sont limitées à deux par jour. Non seulement cela limite drastiquement le nombre de consultations externes qu'il est possible de prévoir alors que les personnes détenues sont en surnombre, mais il suffit qu'il y ait une urgence pour que l'une des deux consultations soit annulée et difficilement reprogrammée. Enfin, les véhicules destinés aux escortes pour les extractions sont en nombre limité, ce qui réduit de fait les possibilités de consultations hospitalières.

II – Des conditions matérielles inadaptées et des locaux insuffisants

Les conditions matérielles des unités sanitaires peuvent aggraver la situation, avec des locaux inadaptés pour recevoir un flux de personnes détenues aussi important. Ainsi, les salles de consultation le plus souvent exiguës sont en nombre insuffisant pour des professionnels qui doivent souvent « jongler » entre elles, avec un planning hebdomadaire de l'utilisation des locaux, comme à la maison d'arrêt de Valenciennes⁷¹. Dès lors, des consultations médicales sont parfois réalisées dans la salle de radiologie, le temps de kinésithérapie réduit du fait de l'utilisation de la salle de kinésithérapie par les infirmières, comme à la maison d'arrêt de Grasse⁷², voire la prise en charge réalisée dans un couloir pour une perfusion comme les contrôleurs ont pu le constater à l'unité sanitaire de la maison d'arrêt de Strasbourg en mars 2015⁷³. Dans un autre exemple, celui de la maison d'arrêt de Fresnes, deux infirmiers rattachés au service de psychiatrie partageaient le même bureau, ne pouvant mener deux entretiens simultanément, ce qui réduisait considérablement le nombre possible de consultations⁷⁴. A la maison d'arrêt de Nîmes, l'unité sanitaire est sous dimensionnée ; les locaux exigus ne permettent pas aux médecins, psychiatres et spécialistes extérieurs de travailler de manière concomitante, entraînant des délais de prise en charge dommageables aux personnes détenues⁷⁵. A la maison d'arrêt de Nanterre, les locaux sont sous-dimensionnés en nombre et en surface par rapport aux besoins de la population incarcérée⁷⁶. Des salles de consultations sont parfois trop exiguës pour que le matériel nécessaire y soit installé, comme cela a pu être constaté dans la maison d'arrêt de Fresnes et au centre pénitentiaire de Baie-Mahault. Le manque de locaux au sein des unités sanitaires est ainsi préjudiciable à l'accès aux soins des personnes détenues.

De même, les salles d'attente ne sont souvent pas en nombre suffisant et de taille réduite, ce qui ne permet pas de faire patienter un certain nombre de personnes détenues pour des questions de sécurité et d'interdiction de communiquer. La gestion de la salle d'attente peut contribuer à ralentir l'organisation des mouvements et des consultations, créant des délais d'attente importants entre chaque consultation. Ainsi, dans un établissement surpeuplé, la salle d'attente peut rester vide pendant un long moment alors même que le dentiste attend plusieurs patients, comme en témoignent les exemples des maisons d'arrêt de Valenciennes et de Coutances. A l'inverse, la salle d'attente de l'unité sanitaire de la maison d'arrêt de Nice, comme celle la maison d'arrêt de Strasbourg, est un espace exigu où se trouvent régulièrement six à sept personnes. A la maison d'arrêt de Nîmes, les deux cellules d'attente sont également surutilisées. La nécessaire séparation des hommes et des femmes induit notamment que les hommes, appelés à descendre simultanément, s'agglutinent dans cet espace réduit dans des conditions particulièrement indignes. Le banc ne peut accueillir que trois ou quatre personnes et la majorité d'entre elles doit patienter debout durant de longues minutes. Les murs sont souillés et recouverts de graffitis. Il y règne une exécrable odeur de renfermé et d'urine, la porte du fond s'ouvrant sur les toilettes⁷⁷.

III – La détérioration de la qualité des soins et le non-respect du secret médical

S'agissant de la qualité des soins prodigués, outre l'impact de conditions matérielles insatisfaisantes, la cadence à laquelle doivent être menées les consultations médicales, en situation de surpopulation, génère un stress supplémentaire pour le personnel médical qui redoute « de passer à côté de quelque chose lors de la consultation »⁷⁸. L'administration des traitements représente une charge de travail importante et, en raison de la surpopulation, les traitements sont parfois donnés « au pas de course » par les in-

65 Valenciennes, 2015, p. 49.

64 Evreux, quinze jours d'attente, 2015, p. 66 ; Grasse, un mois d'attente, 2014, p. 77.

67 Fresnes, 2016, p. 114.

68 Aix-Luynes, 2016, p. 120.

69 Nanterre, 2016, p. 137.

70 Valenciennes, 2015, p. 52.

71 Valenciennes, 2015, p. 46.

72 Grasse, 2014, p. 74.

73 Strasbourg, 2015, p. 60.

74 Fresnes, 2016, p. 104.

75 Nîmes, 2016, p. 85.

76 Nanterre, 2016, p. 103.

77 Nîmes, 2016, pp. 88-89.

78 Grasse, 2014, p. 74.

firmières, accompagnées des « auxiliaires de santé » chargés d'ouvrir les portes⁷⁹. Les personnels de l'unité sanitaire peuvent également recevoir des consignes visant à limiter les prescriptions de douches médicales en raison de la difficulté de gestion des mouvements⁸⁰. Il va sans dire que dans de nombreux établissements, le personnel de santé est trop occupé pour organiser des activités thérapeutiques ou d'éducation à la santé⁸¹.

« Je n'ai toujours pas mes lunettes alors que je suis myope, je ne vois rien, ça fait 5 mois que j'attends mes lunettes ». (Maison d'arrêt de Dijon, 2014)

Les atteintes portées au secret médical peuvent prendre des formes multiples. Elles peuvent découler de la configuration des locaux déjà évoquée, comme à la maison d'arrêt de Valenciennes, où les locaux de l'unité sanitaire se caractérisent par des surfaces inférieures aux normes en vigueur parfois très mal insonorisées⁸², obérant la confidentialité du dialogue entre médecin et patient. Le respect de la confidentialité est encore plus mis à mal lorsque l'exiguïté des locaux impose de placer le bureau du surveillant à l'intérieur même de la salle de consultation médicale, comme cela a pu être constaté à la maison d'arrêt d'Epinal en 2015⁸³. L'étroitesse des lieux peut avoir pour conséquence une plus grande proximité entre personnels de santé et de surveillance ou encore la conservation des dossiers médicaux dans des conditions parfois insatisfaisantes sur le plan de la confidentialité.

La pénurie de personnel pénitentiaire peut également avoir des conséquences sur le respect de la confidentialité, notamment lorsqu'elle conduit les surveillants de certains étages à solliciter les auxiliaires pour distribuer les bons de rendez-vous de consultation aux personnes détenues.

Force est de constater que, comme l'indiquait le garde des sceaux en septembre 2016, « la surpopulation a également une incidence majeure sur la prise en charge sanitaire et psychologique des personnes détenues »⁸⁴. Mais les impacts négatifs de la surpopulation sur l'accès des personnes détenues à des soins de santé de qualité vont au-delà : « En conséquence, le climat en détention se dégrade, et le risque d'agression ou de passage à l'acte suicidaire est alors plus important car la prise en charge pluridisciplinaire est moins efficiente »⁸⁵.

CONSTAT

La surpopulation carcérale affecte gravement l'accès et la qualité des soins somatiques et psychiatriques dispensés en milieu carcéral.

Section 3

La surpopulation, situation propice à l'insécurité et facteur de tensions

« L'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique en tous lieux collectifs et individuels ». (Article 44 de la loi pénitentiaire de 2009)

« Dans la maison d'arrêt de [Basse-Terre], il y a une surpopulation qui fait que nous sommes comprimés comme des sardines sauf qu'à la place de sardines, il y a des humains dans une cellule de 6 m² [...] La dignité d'un détenu doit être respectée en fonction de son état de santé et de sa personnalité, chose que les responsables ne mettent jamais en pratique ; en principe, les détenus incarcérés pour la première fois ne doivent pas partager leur cellule avec ceux ayant déjà subi des incarcérations. En pratique, encore une chose que la détention ne respecte pas. En principe, après une bagarre, les surveillants ne devraient pas laisser les mêmes personnes dans le même quartier. En pratique, encore une chose que la détention ne respecte pas. Evidemment ça provoque une nouvelle bagarre très prompte ». (Maison d'arrêt de Basse-Terre, 2016)

La surpopulation pèse largement sur l'ordre intérieur d'une détention. Au cours des visites des établissements comme dans le cadre des saisines, la surpopulation est également dénoncée comme le creuset d'un climat de détention tout aussi dégradé que peuvent l'être le mur d'une cellule ou le revêtement d'une cour de promenade. Tensions, appréhensions, insécurité, violences... sont des mots qui reviennent souvent, aussi bien sous la plume des personnes détenues que dans les entretiens avec les personnels qui en ont la charge.

S'il existe des incidents très directement provoqués par la surpopulation – par exemple, le refus de dormir sur un matelas au sol – tel n'est pas le cas de la plupart qui demeurent, dans les statistiques disciplinaires, des incidents « classiques » dont il est malaisé d'établir le lien avec la surpopulation. Que penser, ainsi, de la détention d'une arme artisanale pour se protéger d'un codétenu agressif ? D'injures adressées au personnel insuffisamment présent ou disponible ? A la maison d'arrêt de Strasbourg⁸⁶, visitée en 2015, il était relevé une inflation régulière du nombre de procédures disciplinaires au fil des ans : 420 en 2011, 488 en 2012, 581 en 2013, 636 en 2014, inflation corrélée à la croissance parallèle du nombre de personnes détenues. Lors d'une nouvelle visite en juin 2017, une diminution du niveau de surpopulation de près de 20 % était accompagnée d'un net infléchissement du nombre de procédures disciplinaires, passé d'une moyenne mensuelle de 53 en 2014 à 45 sur le premier semestre 2017. A la maison d'arrêt de

79 Fresnes, 2016, p. 121.

80 Grasse, 2014, p. 76.

81 Nice, 2015, p. 83.

82 Valenciennes, 2015, p. 52.

83 Rapport de visite de la maison d'arrêt d'Epinal, avril 2015, p. 41.

84 Rapport Urvoas sur l'encellulement individuel, p. 9.

85 *Ibid.*

86 Strasbourg, 2015, p. 42.

Coutances⁸⁷, en revanche, si le personnel reçu en entretien avait régulièrement fait part d'une augmentation similaire des incidents, ce constat n'était pas étayé par les statistiques disciplinaires.

Si un lien direct entre surpopulation et niveau des incidents est difficile à mettre en évidence, en tout état de cause, le contexte de saturation d'un établissement pénitentiaire – au regard de sa capacité d'accueil, de ses infrastructures ou ses personnels – est manifestement propice à l'insécurité et facteur de tensions qu'elle contribue tant à nourrir qu'à dissimuler.

I – Les atteintes à la sécurité physique et à l'intégrité psychique des personnes détenues

Ce contexte pèse avant tout sur la sécurité des personnes – et si le personnel dénonce à juste titre les menaces et violences dont il fait l'objet dans les établissements surpeuplés, ce climat n'épargne pas, loin s'en faut, la population détenue. Plus largement, il est également facteur de perturbations de l'ordre intérieur, directement liées à la suroccupation des cellules et aux cohabitations forcées qui s'ensuivent.

A – Les incidents directement liés à la surpopulation

La surpopulation peut être à l'origine de tensions et d'incidents divers qui, lorsqu'ils se cantonnent à l'espace clos de la cellule, ne sont pas aisément décelables : tensions liées à la cohabitation de fumeurs et non-fumeurs, à l'impossibilité de se mouvoir dans une cellule où le sol est occupé par un matelas, au choix du programme de télévision... Ces tensions, qui sont souvent mal connues du personnel pénitentiaire, dégénèrent parfois de manière dramatique.

Ainsi, à la maison d'arrêt de Strasbourg, l'un de ces incidents a connu des suites dramatiques, en août 2014⁸⁸. Une personne détenue avait été placée au quartier disciplinaire pour être sortie de sa cellule en bousculant un surveillant. Lors de la commission disciplinaire qui s'en était suivie, la personne avait expliqué son comportement par son exaspération vis-à-vis de ses codétenus qui l'injuriaient⁸⁹. Cette personne s'est suicidée quelques jours plus tard, au quartier disciplinaire.

Des saisines illustrent également régulièrement ces situations, faisant état de la difficulté de cohabiter au sein d'espaces étroits et dégradés, entre 18 et 22 heures par jour selon les établissements, les jours ou les personnes concernées.

« [...] ma situation n'a pas changé, elle a même empiré. Il me reste trois mois à faire et j'ai demandé à la direction, comme la loi le stipule, de pouvoir faire ma détention seul en cellule, car j'ai fait beaucoup d'années de prison (11 ans) et je ne supporte plus la promiscuité, surtout dans des cellules sales et dégoutantes. Pour toute réponse, je me suis retrouvé au mitard pour avoir refusé d'intégrer une cellule occupée ; j'ai pris quatre jours de cellule disciplinaire le 13 mai, on m'a redescendu le 16 mai pour me remettre de nouveau dans une cellule occupée par un pouilleux, j'ai encore refusé et suis remonté de nouveau au mitard pour un temps indéterminé, cela fait huit jours que j'y suis dans une cellule sale et sans hygiène. Je n'ai pas le droit d'avoir mes affaires de toilettes avec moi (à part la brosse à dents et le dentifrice), ni mon linge et de plus, je ne peux pas laver mes affaires sales et je n'ai plus de linge propre. Apparemment, cette situation risque de durer un bout de temps ». (Maison d'arrêt de Bois d'Arcy, 2016)

Les incidents sont tout aussi violents lorsqu'il ne s'agit plus de se défendre soi-même d'une affectation dans une cellule déjà largement encombrée, mais de s'opposer à l'affectation d'un autre.

« Le 11 février 2016, aux alentours de 9h30, un surveillant vient nous voir pour nous expliquer qu'un détenu allait être muté dans notre cellule. Nous lui avons répondu que c'était une cellule de trois personnes (sic) et non de quatre personnes. [...] A 11h30, peu de temps après les remontées des promenades, la porte de notre cellule s'ouvre et le détenu X est contraint par la force d'une dizaine d'agents à intégrer notre cellule. Tout d'abord, il semblait perturbé, il ne voulait pas répondre à nos questions ou se montrait agressif dans ses réponses.

A 13h, il veut prendre sa douche en cellule, il se met tout nu puis met un drap entre nous et lui pour que nous ne puissions pas le voir. Ensuite, il se met à discuter tout seul devant le miroir en disant qu'il devait tuer quelqu'un, en faisant des gestes bizarres. Il a même pris un rasoir et faisait des gestes de mort avec celui-ci. A 16h, après plus de 3 heures de douche à l'eau chaude devant le miroir, nous disons au détenu qu'il devait arrêter sa douche par faute de place dans la cellule ; ça ne lui a pas plu et il s'est assis sur une chaise, tout énervé et s'est mis à écrire avec ses mains sur la table. [...] A 18h, à l'heure du repas, la porte s'ouvre. Nous discutons avec le lieutenant qui se trouve être au courant de l'état mental de ce détenu. Pendant plusieurs minutes, un dialogue de sourds s'enchaîne. Le lieutenant, voyant que nous ne voulions pas de ce détenu a dit : « il va rentrer de gré ou de force ». Après ça, le détenu a poussé la porte pour essayer de sortir de la cellule, un agent l'a frappé d'un coup de pied et le lieutenant a donné l'ordre d'utiliser la force pour nous rentrer tous en cellule. Malgré la dizaine d'agents sur place, le barrage de nos trois corps réunis a permis au détenu X de rester dans la coursive. Le lieutenant, après cela, a donné l'ordre de mettre le détenu en salle d'attente.

15 minutes plus tard, deux gradés viennent nous voir et disent que le lieutenant veut voir M. Y. Il s'exécute et descend le voir. Peu après, la porte s'ouvre sur une dizaine d'agents équipés de boucliers, de casques et nous mettent violemment au sol, nous menotent et nous emmènent au QD. M. Y est revenu ensuite en cellule et on y a aussi réintégré le détenu X. Après le départ des surveillants, ce dernier l'a agressé à l'aide d'une lame de rasoir ». (Maison d'arrêt de Bois d'Arcy, 2016).

Au centre pénitentiaire de Baie-Mahault, visité en juin 2015, et frappé par un climat de violence particulièrement alarmant, tant le personnel de surveillance que la direction et les autorités judiciaires s'accordaient à lier ces agressions et leur augmentation à l'absence d'activités et à la surpopulation entraînant promiscuité, trafics et rackets, en particulier auprès des personnes indigentes ou

87 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Coutances, février 2016, p. 36.

88 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Strasbourg, mars 2015, p. 47.

89 Convoqués en commission de discipline par la suite, les codétenus et personnes détenues dans les cellules voisines démentaient ces accusations.

vulnérables, lesquelles sont l'objet de menaces contre elles-mêmes ou leurs proches⁹⁰. « Elles se voient proposer l'utilisation d'un téléphone portable pour appeler leurs familles, puis sont menacées d'être dénoncées si elles ne « collaborent » pas. Elles doivent appeler leurs familles pour payer le service qui leur a été rendu ; pour une cigarette prêtée, on en doit trois. Par instinct de survie, pour ne plus être menacé, on rentre dans le groupe des loups ; on est récupéré par le gang ennemi du gang qui vous menaçait ». Un gradé indiquait « à l'extérieur, ils peuvent s'éviter ; dans la prison, ils ne le peuvent plus. »

Ces tensions qui apparaissent au sein des cellules sont souvent peu visibles du personnel ; par crainte de rétorsion, les personnes détenues hésitent à s'en ouvrir auprès du personnel lequel, débordé, a peu de temps à consacrer à s'enquérir des conditions de cohabitation ou plus largement à s'entretenir avec les personnes détenues. La pratique d'entretiens réguliers, non seulement à la demande des personnes concernées mais également de manière aléatoire, est pourtant un moyen efficace, permettant de détecter des situations de vulnérabilité en limitant les risques de stigmatiser les victimes.

B – Des infrastructures propices à l'insécurité

Si les cellules sont, par nature, des espaces clos dans lesquels les tensions s'accumulent, d'autres lieux peuvent contribuer à entretenir l'insécurité, par l'effet conjugué de leur agencement et de la gestion de la circulation. La gestion des mouvements est un enjeu de sécurité dans tout établissement pénitentiaire, qu'il soit ou non surpeuplé ; il l'est toutefois plus particulièrement lorsque la gestion de ces lieux de passage souffre à la fois du manque de disponibilité des personnels et du sureffectif de la population détenue.

Il a pu être relevé que l'architecture de certains établissements complexifiait la gestion des mouvements, en faisant de tel ou tel espace ou carrefour le passage obligé d'un nombre important de personnes détenues, qu'elles se rendent aux parloirs, à l'unité sanitaire ou en zone socio-culturelle. Tel est par exemple le cas du centre pénitentiaire de Béziers⁹¹, dans lequel la cour centrale est située au cœur des mouvements des « quartiers maisons d'arrêt » et « centre de détention » vers ces destinations. Tel était également le constat effectué au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes⁹², dans lequel il était noté que lors de la mise en place des activités, « le rond-point central, lieu de convergences des couloirs menant aux trois bâtiments, est englué par la présence de très nombreuses personnes détenues qui y stagnent. Le poste central de circulation (PCC) qui s'y trouve, n'est jamais tenu et personne ne régule la circulation. Les grilles peuvent ainsi rester fermées durant de très longues périodes. Ce rond-point devient alors l'endroit de toutes les rencontres et des intervenants peuvent aussi se trouver là, bloqués. Des personnes détenues, plus faibles, peuvent y être en danger. [...] aucun agent n'est là pour gérer le flux. »

Cette conception des circulations provoque des rassemblements propices à des formes d'intimidation ou de trafics. Les escaliers, peu surveillés, peuvent également constituer des lieux où les personnes détenues se croisent ou se regroupent, ces phénomènes étant – là encore – entretenus par la conjugaison de leur agencement et de leur gestion par le personnel peu nombreux et débordé.

Au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes, les contrôleurs ont eu l'occasion de constater que le temps du personnel affecté en détention, l'après-midi, était quasiment exclusivement consacré à organiser les mouvements, depuis et vers les cours de promenade. Au centre pénitentiaire de Majicavo, étaient également relevées des difficultés d'accès à la zone socioculturelle – les délais de mouvement entraînant des retards, voire un absentéisme, préjudiciable aux personnes détenues, partiellement privées de leur accès aux activités ou à l'enseignement.

Dans le cadre de ces visites, le CGLPL a recommandé la mise en place d'agents de mouvements, chargés de les fluidifier et d'éviter tant les délais que les phénomènes d'atroupements.

Les aménagements des accès aux établissements pénitentiaires sont également susceptibles d'être affectés par l'afflux supplémentaire de visiteurs entraîné par la surpopulation. Ainsi, au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes⁹³, les contrôleurs ont relevé que n'existait qu'une seule voie d'accès pour tous les piétons – membres du personnel, intervenants, familles. Lors des parloirs, l'affluence provoquait des délais d'attente importants. La « tolérance », qui avait été de mise à l'égard des visiteurs en retard par le passé, n'existait plus du fait de cette affluence.

C – Les violences

Si l'existence d'un lien direct entre surpopulation et niveau de violence n'est pas aisément démontrable, ce lien est largement évoqué, tant par les personnes détenues que par les personnels pénitentiaires, judiciaires ou médicaux exerçant dans les établissements concernés. Il est en tout état de cause évident que la surpopulation crée un contexte particulièrement propice à l'apparition de tensions, tant entre personnes détenues qu'entre ces derniers et le personnel.

Au centre pénitentiaire de Baie-Mahault, il était relevé par les contrôleurs que « tout le monde s'accorde sur l'augmentation de cette violence, liée à l'oisiveté et à la surpopulation entraînant promiscuité, trafics en tout genre et rackets »⁹⁴. Les violences et l'insécurité qui en résultent ont également largement été relevées au centre pénitentiaire de Béziers⁹⁵. Le nombre d'incidents ne reflète pas toujours la progression dont s'alarme le personnel pénitentiaire. Ainsi, au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes⁹⁶ était au contraire relevé un nombre d'incidents en baisse, dissimulant néanmoins l'augmentation du nombre d'incidents violents et une diminution du nombre de découvertes d'objets interdits et des dégradations. Cette stabilité apparente du nombre global d'incidents relevés ne doit cependant pas entraîner de conclusions hâtives. Dans un contexte de saturation de la disponibilité du personnel pénitentiaire, il est plausible, sinon vraisemblable, que la détection des incidents en soit affectée – à commencer par les incidents

90 Baie-Mahault, 2015, p. 52.

91 Béziers, 2015, p. 52.

92 Aix-Luynes, 2016, p. 89.

93 Aix-Luynes, 2016, p. 87.

94 Baie-Mahault, 2015, p. 56.

95 Béziers, 2015, p. 64 s. et rapport de vérification sur place réalisée en mars 2017.

96 Aix-Luynes, 2016, p. 91.

n'affectant pas directement l'intégrité physique des personnes. A la maison d'arrêt de Cherbourg⁹⁷, les contrôleurs relevaient un nombre limité de violences entre personnes détenues (sept en 2015, sur quarante-cinq incidents au total), mais précisait que ce chiffre semblait sous-évalué au regard des témoignages reçus à ce sujet. Les violences « discrètes », qui ne laissent pas de marque visible et que les victimes craignent de révéler, sont probablement sous évaluées, dans des proportions mal connues. A la maison d'arrêt des femmes des Baumettes⁹⁸, il était constaté que sur les 107 incidents commis en 2015, aucun ne relevait du niveau 3, le plus faible niveau de gravité. Ce phénomène pourrait corroborer l'idée que, face à l'augmentation de leur charge de travail, les surveillants pénitentiaires tendraient à se concentrer sur les incidents les plus sérieux, à la fois faute de disponibilité mais aussi afin de ne pas nourrir les tensions que le contexte de surpopulation entretient également au sein de la population détenue.

« Au sein des établissements surpeuplés, les conflits sont violents, requièrent plus de temps pour tenter de les désamorcer et les procédures disciplinaires se révèlent plus nombreuses. Ce contexte pèse très directement sur le projet et la capacité de réinsertion de la personne détenue, sur ses facultés de réadaptation sociale après des conditions porteuses d'une réelle désocialisation. Ainsi, la surpopulation carcérale entrave grandement l'objectif de réinsertion. De fait, la prévention de la récidive ne peut que pâtir de cette situation ». (*En finir avec la surpopulation carcérale*, rapport Urvoas sur l'encellulement individuel, 2016)

II – Les réactions face à l'insécurité

A – Se protéger, se mettre à distance

1 – S'agissant du personnel pénitentiaire : la tentation du repli

Si la première sécurité du personnel réside dans la connaissance qu'il peut avoir des personnes détenues, on devine sans peine que la surpopulation, conjuguée en maison d'arrêt avec des durées de détention relativement courtes, est un facteur aggravant d'une insécurité d'autant plus inquiétante qu'elle est difficile à apprécier.

Le souhait de s'en protéger, mais également de s'en éloigner, entraîne deux séries de risques susceptibles de porter atteinte aux droits des personnes détenues : le recours généralisé aux dispositifs de sécurité d'une part, une forme d'éloignement – voire de délaissement – de certains lieux de la détention d'autre part. Ainsi, la nécessité d'un traitement rapide de la définition des niveaux d'escorte ou des moyens de contraintes lors des extractions peut entraîner le recours à des critères uniquement objectifs, sans personnalisation, voire à un certain systématisme (les menottes, utilisées la plupart du temps lors des extractions médicales, sans considération, du reste, avec le niveau d'escorte⁹⁹) qui tiendront peu ou pas compte des profils ou parcours.

Cette tendance est là encore aggravée par l'évidente insuffisance du nombre d'agents pénitentiaires. Il en découle également une tentation de se reposer – parfois mal à propos – sur les techniques de vidéosurveillance, naturellement très présentes mais dont les contrôleurs relèvent fréquemment les limites : angles morts, absence de certaines zones, dysfonctionnements réguliers et, très souvent, qualité des images nettement insuffisante pour permettre l'identification des personnes impliquées dans un incident. Il faut également relever que la vidéosurveillance ne revêt quasiment aucune utilité si le personnel supposé l'utiliser n'en a pas le temps. Il était ainsi relevé, lors de la visite de la maison d'arrêt de Grasse¹⁰⁰ : « les contrôleurs ont pu constater les difficultés rencontrées par l'agent affecté au PCI pour accorder une attention suffisante aux images vidéo qui lui sont transmises. Deux agents devraient être affectés à ce poste mais en raison du manque d'effectif, l'agent du PCI se retrouve souvent seul. Or, le PCI est également destinataire de tous les moyens de communication, alarmes détention et incendie de l'établissement, il est en liaison directe avec le commissariat de police de Grasse et doit procéder à l'ouverture de la plupart des portes de l'établissement, les PCC et PIC susceptibles de s'en charger se trouvant le plus souvent découverts faute d'effectif suffisant ».

2 – S'agissant des personnes détenues : la tentation de l'isolement

Compte tenu de l'impossibilité de l'encellulement individuel, la tentation de détourner le quartier d'isolement – qui permet *de facto* de disposer d'une cellule individuelle – est une réalité. Ce risque est parfaitement identifié par l'administration pénitentiaire dont la circulaire du 14 avril 2011 relative à l'isolement précise que les demandes de placement à l'isolement par les personnes détenues « ne doi[ven]t pas être une voie détournée pour obtenir une affectation en cellule individuelle, dont la satisfaction peut être étudiée par d'autres moyens ». L'atmosphère tendue des établissements concernés par la surpopulation peut également, à tort ou à raison, faire craindre aux personnes détenues d'être agressées. D'autres, les plus fragiles ou les plus vulnérables, peuvent en être effectivement victimes comme elles sont victimes de menaces, d'injures, ou de pressions diverses.

Les quartiers d'isolement des établissements surpeuplés peuvent dès lors apparaître comme une échappatoire à la détention ordinaire aux yeux des personnes détenues les plus fragiles ou ne supportant pas la promiscuité. Il n'est pas inutile ici d'insister tant sur la réalité du phénomène que sur l'impasse, inacceptable, qu'il constitue. Le régime d'isolement est un régime restrictif, susceptible par nature de constituer un traitement inhumain ou dégradant. Les personnes détenues y sont privées d'interactions sociales de qualité, d'activités, de travail, ne sortant à l'air libre que dans de petites cours entièrement grillagées, sans espace, sans équipement, sans vue vers l'extérieur.

Et pourtant, certains font le choix de subir ce régime de détention ; certains réclament même qu'on les y place plutôt que de subir la tension, l'angoisse, la promiscuité de leur cellule. Il ne faut évidemment pas croire qu'elles n'y subissent pas les effets négatifs de l'isolement qu'elles ont sollicité. Il faut cependant constater qu'elles s'y trouvent mieux qu'en détention ordinaire – ce qui doit alarmer sur le niveau de violence, subie ou crainte, verbale ou physique, qui y prévaut.

97 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Cherbourg, février 2016, p. 43.

98 Rapport de visite de la maison d'arrêt des femmes des Baumettes, janvier 2016, p. 68.

99 Grasse, 2014, p. 50.

100 Grasse, 2014, p. 49.

Dans certains établissements, singulièrement les établissements dans lesquels l'insécurité est particulièrement prégnante, les quartiers d'isolement se révèlent insuffisants à recevoir l'ensemble des personnes qui pourraient y prétendre. Ce phénomène suscite le détournement de certains quartiers, comme le quartier des arrivants, qui cesse alors à son tour de remplir correctement son rôle, ou le quartier disciplinaire, dont certaines personnes détenues refusent de sortir de crainte de retourner en détention ordinaire.

Au centre pénitentiaire de Béziers, dont le quartier d'isolement était lors de la vérification sur place presque entièrement occupé par des personnes soupçonnées de radicalisation, cette problématique est particulièrement vive. Le quartier d'isolement y étant saturé, il était relevé un phénomène marquant de « blocage » du quartier disciplinaire, dont sept personnes détenues avaient refusé de partir à l'issue de leur sanction entre le 1^{er} janvier et 7 mars 2017. Cette situation a motivé la décision de procéder à des vérifications sur place en mars 2017¹⁰¹.

Dans les établissements surpeuplés, les quartiers ou cellules d'isolement offrent, dans l'urgence, un repli temporaire aux personnes détenues menacées ou victimes de violences. L'administration pénitentiaire doit cependant se garder d'y voir une solution, le moyen ou la fin d'une véritable politique de prévention des violences.

« Je suis vraiment à bout. J'ai demandé qu'on me mette en isolement le temps qu'une cellule se libère mais on a refusé. Je vous écris pour faire respecter mon droit de bénéficier d'une cellule individuelle, comme c'est prévu par la loi. A Bois d'Arcy, sous prétexte que la prison est pleine, on me refuse ce droit. Quand elle a révoqué mon sursis, la juge d'application des peines m'a dit qu'elle appliquait la loi. Alors je voudrais qu'elle s'applique également ici. S'il n'y a pas de place, pourquoi incarcérer les gens ? Donc, on va encore me mettre au quartier disciplinaire pour refus d'intégrer une cellule avec un occupant alors que je suis dans mon droit ». (Maison d'arrêt de Bois d'Arcy, 2016).

Il est inacceptable que de telles conditions d'incarcération entraînent, pour les personnes détenues victimes de violences ou de menaces, l'obligation de choisir entre la préservation de leur intégrité physique et un régime de détention pleinement respectueux de leurs droits.

B – Réprimer : la discipline dans les établissements surpeuplés

Le suremboulement des lieux et les effets qui en découlent perturbent, dans une large part, la mise en œuvre de l'action disciplinaire.

Le premier effet régulièrement observé de la surpopulation en matière de pratique disciplinaire est la difficulté de la mettre en œuvre dans des délais raisonnables. Ainsi, au sein des maisons d'arrêt de Grasse¹⁰² et de Baie-Mahault¹⁰³, l'existence de délais trop importants, soit entre l'émission d'un compte-rendu d'incident et l'audition devant la commission disciplinaire, soit entre le prononcé de la sanction et son exécution, étaient relevés par les contrôleurs. De tels délais peuvent être dus au nombre d'incidents, mais également à l'allongement des sanctions de quartier disciplinaire. Ils peuvent aussi être liés à la faible qualité des procès-verbaux d'enquête, établis rapidement, comme cela a pu être constaté au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes, lequel choisissait de recourir à de fréquents ajournements afin de compléter les constats effectués par les gradés. Ces délais rendent douteuse l'efficacité pédagogique ou dissuasive que l'on attend de ce mécanisme. Il est par ailleurs à l'origine d'une certaine forme d'impunité, une partie des personnes détenues contre lesquelles ces comptes-rendus sont émis étant libérée avant leur convocation ou l'exécution de la mesure. Il est relevé qu'au sein de la maison d'arrêt de Nice, dans le but de réduire le nombre de passages en commissions de discipline, une procédure dite de « plaider coupable » a été mise en place de manière intéressante. Entre janvier et septembre 2015, 140 mesures de ce type avaient été prononcées ; les mesures prises pouvaient prendre plusieurs formes : la rédaction d'une lettre d'excuses, des travaux bénévoles d'intérêt collectif, ou encore la suspension d'activités¹⁰⁴.

Les délais sont d'autant plus importants que, dans un grand nombre d'établissements concernés par la surpopulation, la palette des sanctions prononcées a tendance à se réduire, la sanction de confinement étant jugée difficile ou impossible à mettre en œuvre dans des cellules doublées ou triplées. Tel était le cas au sein des maisons d'arrêt de Nice¹⁰⁵, d'Evreux¹⁰⁶, de Cherbourg¹⁰⁷ ou au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes¹⁰⁸. Cet effet ne s'observe cependant pas dans tous les établissements. Ainsi, à la maison d'arrêt de Grasse¹⁰⁹, des mesures de confinement pouvaient être prononcées, la pratique étant de demander l'accord des co-cellulaires – évidemment non sanctionnés – mais subissant les conséquences de la mesure, notamment en ce qu'elle entraîne le retrait du poste de télévision. Ces mesures restent donc rares. Il était également relevé, lors de la visite de la maison d'arrêt des femmes des Baumettes¹¹⁰, qu'un recours fréquent aux mesures de confinement restait observable en dépit de la surpopulation. Dans cet établissement, il s'agissait même de la sanction la plus communément appliquée, avec 61 mesures appliquées en 2015 (dont 33 fermes), devant le placement en cellule disciplinaire – 12 (dont 10 fermes) sur la même période. Le confinement s'exécute en cellule ordinaire, plus rarement dans une cellule du rez-de-chaussée du bâtiment, à proximité des cellules disciplinaires. Compte tenu de la surpopulation, cette sanction se limite à la suppression des activités et à la réduction du temps de promenade. Il n'y a pas de privation de télévision. Il était rapporté que l'impact réel de la mesure résidait dans le retrait possible de jours de réduction de peine dont décidait, sur proposition du chef d'établissement, le juge de l'application des peines.

Il faut cependant relever à ce sujet que tel est le cas, au moins potentiellement, pour toutes les sanctions disciplinaires, y compris

101 Rapport d'enquête sur la prise en charge des personnes détenues vulnérables au centre pénitentiaire de Béziers, mars 2017.

102 Grasse, 2014, p. 52.

103 Baie-Mahault, 2015, p. 56.

104 Nice, 2015, p. 54.

105 Nice, 2015, p. 56.

106 Evreux, 2015, p. 44.

107 Cherbourg, 2016, p. 37.

108 Aix-Luynes, 2016, p. 91.

109 Grasse, 2014, p. 56.

110 Maison d'arrêt des femmes des Baumettes, Marseille, 2016, p. 70.

naturellement les sanctions de placement au quartier disciplinaire. Ainsi, la mise en œuvre d'une pratique disciplinaire rigoureuse contribuera-t-elle, avec une efficacité proportionnelle à la rigueur de la juridiction d'application des peines, à prolonger le temps de la peine et contribuer à maintenir, par voie de conséquence, la surpopulation de ces établissements. Un tel effet peut n'être pas négligeable, en fonction de la rigueur évoquée ci-dessus. Ainsi était-ce le cas à la maison d'arrêt de Strasbourg, où la pratique était de retirer, systématiquement, quinze jours de crédits de réduction de peine à toute personne ayant été sanctionnée par la commission disciplinaire, et cela quelle que soit la nature de l'incident ou de la sanction.

Il est notable ainsi qu'une forme de « gestion » de la surpopulation – par la rigueur des poursuites et la faible tolérance aux désordres et tensions qu'elle génère – aggrave le phénomène.

D'autres logiques, plus souples, permettent cependant de résoudre ce paradoxe. Ainsi, à la maison d'arrêt de Coutances¹¹¹, il était relevé un nombre limité d'incidents. Selon les témoignages recueillis par les contrôleurs, cette situation était fortement liée à la personnalité du directeur et de son adjoint, particulièrement impliqués dans la gestion quotidienne de la détention pour tenter de limiter les effets délétères de la surpopulation, notamment par la mise en place d'audiences aléatoires régulières du personnel gradé avec les personnes détenues, ces audiences étant notamment destinées à s'assurer des conditions de cohabitation en cellules.

Dans les établissements surpeuplés, plus que dans les autres, la promiscuité, l'inactivité, la dégradation des conditions de détention génèrent une atmosphère de tensions, propice à l'expression d'une violence d'autant plus pernicieuse qu'elle sait demeurer discrète. Elle n'en est pas moins délétère. Victimes ou auteurs de ces violences – victimes et auteurs, conviendrait-il d'écrire, beaucoup l'étant tour à tour – les personnes détenues en subissent les effets dans leur intégrité physique, atteinte, dans leur parcours pénal, rallongé, dans leur perspective de resocialisation, diminuée.

Section 4

La surpopulation, cause d'altération des liens avec l'extérieur

Les articles 35 à 40 de la loi pénitentiaire de 2009 garantissent aux personnes détenues le maintien de la vie privée et familiale et des relations avec l'extérieur, soutien essentiel tant durant l'exécution de la peine qu'à la sortie de prison, et gage à la fois d'une rupture moins forte et d'une réadaptation plus rapide à la vie à l'extérieur. La surpopulation carcérale met à mal le maintien des relations avec l'extérieur, qu'il s'agisse des liens avec les proches ou avec les autres interlocuteurs privilégiés tels que les avocats.

« [...] alors que le père de mon client, résidant en Tunisie et ne parlant pas français, m'avait demandé de bien vouloir réserver en son nom des parloirs avec son fils en vue de sa prochaine venue sur le territoire français, j'ai été confronté à la quasi-impossibilité matérielle de prendre un tel rendez-vous, le serveur téléphonique dédié, [...] en principe joignable du mardi au vendredi de 9h à 12h et le mercredi de 14h à 17h, étant systématiquement occupé.

Après plusieurs dizaines de tentatives infructueuses chaque matinée durant trois semaines, et après m'en être entretenu avec le greffe de la maison d'arrêt qui m'a répondu qu'il n'y avait pas d'autres solutions que d'« insister », j'ai fini par réussir à joindre le service dédié ce matin après... 103 tentatives entre 9h et 10h. L'opératrice m'a alors indiqué qu'elle ne disposait que d'une seule ligne pour faire face aux centaines de demandes quotidiennes de parler pour plus d'un millier de détenus ». (Avocat d'une personne détenue, Maison d'arrêt de Villepinte, 2017).

I – Des conditions difficiles de maintien des liens avec les proches

A – Parloirs et UVF

L'incarcération d'un proche est en soi une cause de relâchement des liens familiaux, par la séparation physique d'abord, puis par la souffrance morale et les difficultés sociales et matérielles qu'elle peut engendrer. Il paraît essentiel de favoriser autant que possible les moments d'intimité et d'échanges entre les personnes détenues et leurs proches dans des conditions dignes et des espaces adaptés. Or la surpopulation carcérale ne fait qu'aggraver des situations qui affectent déjà, à effectif « normal », le maintien des liens familiaux, ceci à de multiples égards et à chaque étape nécessaire aux visites.

En premier lieu, la surpopulation au sein d'un établissement conduit à un nombre accru de demandes de permis de visite qui va, à effectif constant, se traduire par un allongement des délais de délivrance des permis de visite¹¹². Pour les mêmes raisons, la réservation d'un créneau de visite pourra elle aussi s'avérer difficile en raison de la saturation des lignes téléphoniques de prise de rendez-vous au parloir, sur des créneaux horaires déjà restreints et souvent inadaptés aux heures de travail des visiteurs¹¹³. Par ailleurs, les bornes électroniques de prise de rendez-vous au parloir souvent ne fonctionnent pas ou sont en nombre insuffisant pour compenser l'inaccessibilité des lignes téléphoniques, ce qui conduit à un délai allongé pour prendre rendez-vous au parloir.

A cela peut s'ajouter une raréfaction des parloirs hebdomadaires par détenu faute de disponibilité suffisante aux tours de parloirs. Ainsi, au centre pénitentiaire de Villeneuve-lès-Maguelone, il a été relevé que le nombre de tours de parloirs ne permettait pas en théorie, et en pratique difficilement, une visite par semaine et par personne détenue. En raison du nombre de places de parloir insuffisant au regard du nombre de personnes détenues, toutes les demandes ne pouvaient être satisfaites dans la semaine, sauf pour les tours de 8h le matin. Les familles devaient appeler tôt le lundi matin pour bénéficier d'un tour au cours de la semaine suivante. Des familles réservaient donc systématiquement trois créneaux quitte à ne pas pouvoir honorer le rendez-vous¹¹⁴. De même à la

111 Coutances, 2016, p. 36.

112 Grasse, juin 2014, p. 64.

113 Dijon, 2014, p. 63 ; Grasse, 2014, p. 62 ; Valenciennes, 2015, p. 39.

114 Rapport de visite du centre pénitentiaire de Villeneuve lès Maguelone, septembre 2015, p. 64.

maison d'arrêt de Dijon, les plages horaires limitées ne permettaient pas de satisfaire quantitativement la demande de créneaux horaires de parloirs. En conséquence, certains établissements peuvent être amenés à réduire le temps de visite d'une heure à 45 minutes, ce qui peut sembler en soi trop court, *a fortiori* au regard des temps cumulés d'attente à l'entrée et à la sortie (environ 1h30 sur place, sans compter les temps de transports vers et depuis l'établissement)¹¹⁵. Une autre conséquence de la surpopulation carcérale dommageable au maintien des liens familiaux se traduit, dans de nombreux établissements, par des difficultés accrues pour obtenir un parloir prolongé pour les familles habitant loin de l'établissement, ou encore pour bénéficier d'un parloir interne, faute de disponibilité des locaux de visite.

La surpopulation conduit en effet à une suroccupation des locaux d'attente¹¹⁶ et de visite déjà exigus qui prive visiteurs et visités de toute intimité. A titre d'exemple, à la maison d'arrêt de Coutances, « les parloirs se déroulent dans une pièce de 22 m² alors qu'à pleine capacité (ce qui généralement est le cas) elle peut contenir vingt-deux personnes en comptant le surveillant présent. Le plafond d'une hauteur de 2,50 m participe à un niveau sonore très important pendant les parloirs et l'absence de séparation entre les tables n'assure aucune intimité »¹¹⁷. A la maison d'arrêt de Nîmes, « (l)es visites des familles ont lieu, pour les hommes, dans une salle commune de 85 m² équipée de trente tables sans cloison de séparation. Il n'existe aucune intimité pour les personnes détenues et leurs visiteurs ; la distance entre les tables est de 0,90 m et la salle accueille simultanément quatre-vingt-dix personnes, exceptionnellement jusqu'à 120 personnes en présence de nombreux enfants. Dans ces conditions les échanges se déroulent dans un brouhaha difficilement supportable qui rend la communication très difficile »¹¹⁸.

Cet usage intensif des parloirs ne permet en outre pas d'assurer des conditions de propreté décente des lieux de rencontre entre personnes détenues et leurs proches, qu'il s'agisse des parloirs eux-mêmes, des toilettes réservées aux familles ou encore des espaces dédiés aux enfants lorsqu'il y en a, ce qui rend impossible des visites dignes.

La surpopulation carcérale peut enfin, comme pour les parloirs classiques, réduire de fait l'accès aux unités de vie familiale (UVF) et contrevenir à la possibilité pour les personnes détenues de bénéficier d'une UVF tous les trois mois comme le prévoient l'article 36 de la loi du 24 novembre 2009 et la note du 4 décembre 2014¹¹⁹. Une utilisation intensive des UVF complique également l'entretien des lieux et la maintenance du matériel conduisant à une usure prématurée des installations et à des visites familiales, parfois avec des nourrissons, dans des conditions d'hygiène très relatives.

En conclusion, la surpopulation carcérale conduit à une saturation des services et des locaux de visites qui de fait se traduit par une déshumanisation des rencontres des personnes détenues avec leurs proches. Au cours des visites en établissement, les contrôleurs du CGLPL ont pu entendre parler de « parloirs à la chaîne » de la part des visiteurs comme des surveillants. Dans un établissement récent, un surveillant a expliqué avoir renoncé au service des parloirs dans lequel il travaillait depuis des années dans l'ancien établissement du secteur, car il n'y avait plus ni la place, ni le temps pour l'humain et ne pas supporter ce système à grande échelle qui s'apparentait à « conduire du bétail à du bétail ».

B – Le téléphone et la correspondance

En dehors des visites au parloir, qui restent d'un accès difficile pour nombre de familles dont la résidence est éloignée ou qui n'ont pas les moyens financiers de se déplacer régulièrement à l'établissement, et faute d'être autorisés à communiquer par messagerie électronique, le téléphone et la correspondance demeurent des moyens essentiels de maintien des liens familiaux.

Le CGLPL constate à l'occasion de ses visites de nombreux dysfonctionnements restreignant l'accès au téléphone, à commencer par le coût excessif des communications, le nombre limité de cabines téléphoniques, dont la localisation dans les cours de promenade ou les coursives n'assure aucune intimité des conversations, la configuration ne permettant pas leur utilisation par des personnes en fauteuil roulant, ou encore des plages horaires réduites pour y accéder¹²⁰.

La surpopulation dans un établissement génère une aggravation flagrante de ces restrictions d'accès au téléphone. Le premier impact peut se traduire par des délais accrus pour ajouter un nouveau numéro de téléphone à la liste des numéros autorisés¹²¹ ainsi que pour alimenter le compte téléphonique des personnes détenues. Au-delà, la surpopulation réduit encore l'intimité des conversations téléphoniques avec les proches dans des lieux ouverts sur les coursives ou sur les cours de promenade. Les plages horaires d'accès au téléphone sont par ailleurs limitées, souvent à des moments où les proches, qu'ils travaillent ou soient scolarisés, sont injoignables. A cela s'ajoutent les difficultés d'organiser les mouvements vers le téléphone, amplifiées par la surpopulation en détention, de nature à réduire encore l'accès au téléphone et donc le maintien des liens avec les proches.

Ces difficultés d'accès au téléphone ont pour conséquence d'accroître les pressions potentielles entre personnes détenues sur l'usage du téléphone et d'inciter à l'usage illicite de téléphones portables¹²², à l'origine de pressions sur les plus vulnérables pour faire entrer ou cacher en détention les téléphones, puces et autres chargeurs.

En ce qui concerne enfin la correspondance, la surpopulation accroît la charge de travail du vaguemestre, le plus souvent sans compensation en termes d'effectif. En découlent des conséquences négatives sur le délai de traitement du courrier sortant comme entrant, ainsi que sur la qualité de la tenue du registre des autorisés que le vaguemestre ne peut effectivement faire contresigner aux personnes détenues¹²³. De même, ce surcroît de travail se ressent sur un nombre accru de correspondances protégées (avocat, autorités, etc.) ouvertes par inadvertance.

Les difficultés aggravées par la surpopulation en termes d'accès au téléphone et de correspondance valent pour les proches, mais

115 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Pau, mars 2012, p. 83.

116 Grasse, 2014, p. 17.

117 Coutances, 2016, p. 40.

118 Nîmes, 2012, p. 44.

119 Note du 4 décembre 2014 relative aux modalités d'accès et de fonctionnement des unités de vie familiale et des parloirs familiaux, NOR : JUSK1440060N.

120 Dijon, 2014, p. 4.

121 Grasse, 2014, p. 65.

122 Nanterre, 2016, p. 89.

123 Rapport de visite du centre pénitentiaire de Rennes-Vezin, décembre 2010, p. 64.

au-delà pour le maintien des liens avec l'extérieur au sens large, qu'il s'agisse de contacter son avocat, un futur employeur, une administration, etc.

II – Des difficultés d'accès au parloir-avocat

Le contexte de surpopulation affecte également la régularité comme la qualité des entretiens des personnes détenues avec leurs avocats. L'organisation des modalités de visite des avocats à leurs clients détenus est naturellement rendue plus complexe par une situation de surpopulation. Les avocats, plus nombreux à devoir se rendre dans l'établissement, doivent parfois s'intercaler entre les tours de parloirs – ce qui entraîne des délais d'accès aux parloirs importants – ou s'organiser pour prendre des rendez-vous auprès des services du parloir, organisation peu compatible avec un agenda largement tributaire des aléas relatifs aux durées des audiences, auditions, convocations imprévues, démarches au Palais, etc. Souvent retardé, cet entretien n'a pas toujours pu être préparé par la personne détenue. Privée de son dossier pénal en cellule pour éviter que ne soit connu le motif de son incarcération, elle doit s'employer à préparer sa défense dans une cellule encombrée et la rumeur constante de la détention – conversations des codétenus, télévision et musique, grilles, portes et appels – ne disposant d'un accès au téléphone et des pièces afférentes à sa défense qu'irrégulièrement, jamais simultanément¹²⁴ et sans ordinateur. Lorsque l'avocat parvient aux parloirs, il doit le plus souvent attendre son client, en cellule ou non, parfois en promenade, retardé dans son déplacement par des mouvements collectifs ou tout simplement hébergé dans un secteur éloigné, surveillé par un unique agent pénitentiaire ; il faudra prévenir ce dernier qui devra s'interrompre et rajouter à sa liste de tâches celle de trouver la cellule et d'aller chercher celui que son avocat attend – sans doute désormais depuis une dizaine de minutes, un quart d'heure ou davantage.

« Depuis plusieurs années, les avocats venant visiter leurs clients étaient introduits au sein de l'établissement par une porte réservée aux personnels de la maison d'arrêt, ainsi qu'aux intervenants extérieurs tels que magistrats, services sociaux, fonctionnaires de police, et ils se pliaient aux obligations de sécurité minimales, telles que le portique de sécurité, l'absence de téléphone portable, la présentation d'une autorisation obtenue avec difficulté pour introduire un ordinateur personnel au sein de l'établissement... Il m'a été indiqué par nombre de mes confrères, et j'ai pu le constater ce matin, que l'entrée des avocats (et visiteurs de prison) se faisait désormais par une autre porte, celle-là réservée aux familles venant visiter les détenus, ce qui signifie, pour nous, une impossibilité de pénétrer dans l'établissement tant que la vingtaine de personnes appelées tous les ¾ d'heure, par listes d'attente vérifiées, n'a pas franchi le portique, avec parfois des sacs de linge propres, des présentations de documents ou des objets interdits qui retardent évidemment le moment où nous pouvons enfin pénétrer ce premier sas et atteindre le bureau des parloirs. Il n'est pas rare que l'attente au-dehors soit de plusieurs minutes, voire dizaines de minutes, lesquelles viennent s'ajouter à l'attente à l'intérieur pour la vérification des permis et des positions de nos clients, les appels en bâtiments et enfin à l'attente que ceux-ci nous rejoignent. [...] Les avocats, nombreux, avec lesquels il m'a été donné d'échanger sur ces dysfonctionnements considèrent à juste titre qu'il s'agit clairement d'une défiance envers notre profession et d'une entrave à son bon exercice. » (Saisine d'un avocat, 2017)

Il est ici indispensable d'insister sur l'importance de permettre aux personnes détenues – dont beaucoup, au sein des maisons d'arrêt, sont prévenues et présumées innocentes – l'exercice plein, entier et effectif de leurs droits de la défense et sur le caractère inacceptable de toute atteinte à cet exercice.

Enfin, si la surpopulation carcérale se traduit par des demandes accrues de rencontre de visiteurs de prison, rares sont les listes d'attente constatées dans les établissements visités. En revanche, elle emporte des conséquences sur les conditions de ces visites : les personnes détenues ne sont pas toujours appelées ou conduites vers le visiteur ; les lieux de rencontre, le plus souvent partagés avec d'autres intervenants ou professionnels, ne sont pas toujours disponibles. En conséquence, il arrive que les visiteurs de prison se déplacent sans pouvoir rencontrer les personnes détenues ou sans pouvoir consacrer à chacune le temps nécessaire.

CONSTAT

La surpopulation carcérale impacte l'accès des visiteurs quels qu'ils soient (familles, avocats, intervenants extérieurs) et contribue à renforcer l'isolement des personnes incarcérées. En particulier, l'altération des liens avec les proches nuit à l'objectif de réinsertion des personnes détenues, et les difficultés d'accès à l'avocat affectent l'exercice des droits de la défense.

Si certains aspects évoqués ici ne sont pas toujours la conséquence directe de la surpopulation carcérale, celle-ci, par un effet de cascade, constitue un facteur aggravant des difficultés d'accès aux visiteurs extérieurs. La remarque vaut pour l'accès aux dispositifs de réinsertion.

¹²⁴ Les personnes détenues ont en principe accès à leur dossier pénal au greffe des établissements. Elles doivent le plus souvent prendre rendez-vous, aux jours et horaires fixés, et peuvent consulter leur dossier au greffe ou sur un petit bureau non loin du greffe.

Section 5

La surpopulation, frein à l'accès aux dispositifs de réinsertion

« Le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions. [...] ». (Article 707 du code de procédure pénale)

« L'encellulement collectif forcé va à l'encontre de la réinsertion sociale ; si aucune activité n'est acceptée ou si à cause d'autres détenus, on ne peut pas sortir en promenade. Je vous l'ai écrit à propos de mon activité d'ergothérapie, dont j'ai vraiment besoin pour me sentir mieux. J'avais allumé la lumière pour qu'on m'ouvre la porte, le surveillant est venu, il a éteint la lumière et ne m'a pas laissé le temps de sortir ! [...] j'ai écrit à Mme X de dire à Mme Y que je m'excusais de ne pas m'être présenté car le surveillant ne m'a pas ouvert ! Ça a dû lui être signalé puisque comme je vous l'ai dit, il est venu me dire de ne plus jamais lui demander quoi que ce soit... Enfin, pour le moment, cela ne s'est plus reproduit ». (Centre pénitentiaire d'Aix-Luynes, 2015)

« Il est prioritaire en dehors du débat même sur l'encellulement individuel, de revisiter l'absence d'activité en détention qui entraîne une oisiveté non seulement génératrice de tensions mais aussi contre-productive en termes de réinsertion »¹²⁵. L'accès aux activités n'est ni un privilège, ni une faveur que l'administration pénitentiaire accorde aux personnes détenues les plus méritantes. Il s'agit d'un droit, pour les personnes détenues, et d'une opportunité pour la société – une chance supplémentaire d'intégrer ou réintégrer les personnes concernées et d'éviter d'éventuelles récidives.

I – L'accès aux activités, clé de la réinsertion

Dans un État de droit, l'enfermement ne doit pas se limiter à la mise à l'écart d'un individu fauteur de troubles mais il doit porter en lui un projet, une perspective : le retour à la liberté.

Les instruments internationaux de protection des droits fondamentaux, tels les règles pénitentiaires européennes ou encore les règles *Nelson Mandela* en rappellent expressément le principe. L'introduction des premières rappelle que « l'exécution des peines privatives de liberté et la prise en charge des détenus nécessitent la prise en compte des impératifs de sécurité, de sûreté et de discipline et doivent [...] offrir des occupations constructives et une prise en charge permettant la préparation à leur réinsertion dans la société ». La Règle n°4, en introduction des secondes, indique que « les objectifs des peines d'emprisonnement et mesures similaires privant l'individu de sa liberté sont principalement de protéger la société contre le crime et d'éviter les récidives ». Pour ce faire, elle précise que « ces objectifs ne sauraient être atteints que si la période de privation de liberté est mise à profit pour obtenir, dans toute la mesure possible, la réinsertion de ces individus dans la société après leur libération, afin qu'ils puissent vivre dans le respect de la loi et subvenir à leurs besoins ».

Les activités – qu'elles soient culturelles, sportives, scolaires ou encore professionnelles – sont ainsi le support privilégié d'un parcours de peine, susceptible à la fois de permettre aux personnes détenues de préparer leur sortie mais également à la société de se protéger contre la récidive. Dans les établissements frappés par la surpopulation, elles offrent par ailleurs aux personnes détenues l'opportunité de sortir de leur cellule une heure ou deux – plus s'il s'agit d'exercer une activité professionnelle – et de s'extraire ainsi des conditions de détention facteurs d'anxiété, de tensions voire d'agressivité.

Sans surprise, le contexte de surpopulation contribue à rendre pratiquement impossible l'accès à ces dispositifs.

Dans les maisons d'arrêt surpeuplées visitées par les contrôleurs, l'effet le plus immédiatement visible de la surpopulation sur l'accès aux activités, de quelque nature qu'elles soient, est le constat d'un nombre de candidatures largement supérieur au nombre de places disponibles, la nécessité de mettre en place un système de sélection et la gestion de longues listes d'attente. Concrètement, chaque établissement doit gérer, selon des clés et des pratiques qu'il détermine, une pénurie d'activités à proposer à des personnes détenues désœuvrées.

Il n'est pas inutile de souligner qu'en dépit des principes rappelés plus haut, cette pénurie d'activités n'est pas toujours liée à la surpopulation et s'inscrit parfois dès l'origine dans la conception de certains établissements pénitentiaires, y compris récents. Ainsi le centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse, mis en service en février 2010¹²⁶, prévu pour 690 places (dont 360 en quartier maison d'arrêt) dispose d'une « zone ateliers » ne permettant qu'à 90 personnes détenues de travailler. Même en ajoutant à ce nombre les 117¹²⁷ personnes employées au sein du service général, il apparaît que le projet de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice n'a pas prévu de proposer à chaque personne détenue de travailler lors de son incarcération. Ce défaut de conception concerne parfois l'accès à l'enseignement, singulièrement au sein du même établissement, puisque ces mêmes 690 personnes se partagent trois salles de classes et cinq enseignants.

Ces obstacles matériels ne sont, en tout état de cause, que renforcés et pérennisés par la surpopulation.

II – L'enseignement

Ces constats prédominent ainsi largement en matière d'enseignement. Le nombre d'enseignants et de salles de cours est insuffisant et les listes d'attente sont longues en dépit des besoins qui s'expriment ou sont identifiés, généralement dès l'arrivée.

A la maison d'arrêt de Grasse, les petites salles de cours ne permettent pas aux enseignants de regrouper les mineurs qui, scindés en plusieurs groupes, ne bénéficient pas des douze heures de cours hebdomadaires. Au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes, fin 2016,

¹²⁵ Rapport Urvoas sur l'encellulement individuel, p. 46.

¹²⁶ Rapport de visite du centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse, juillet 2015, p. 19.

¹²⁷ Bourg-en-Bresse, 2015, p. 91.

pour plus de 900 personnes détenues, 123 étaient scolarisées et 180 sur liste d'attente. Les délais d'attente entre une demande et une inscription aux cours étaient en moyenne de cinq à six mois¹²⁸. A la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine, plus récemment dotée de neuf salles de classe, il est difficile d'accorder le bénéfice d'un enseignement scolaire à plus de 140 de personnes à la fois¹²⁹, pour une population détenue avoisinant le millier. Lors de la visite du CGLPL, en septembre 2016, le nombre de personnes détenues classées à une activité scolaire s'élevait à quatre-vingt. La liste d'attente comptabilisait près de 400 noms. A titre d'exemple, il était indiqué qu'une commission pluridisciplinaire unique (CPU) devait rapidement se réunir pour décider quelles seraient, parmi les vingt-quatre personnes candidates, les douze bénéficiaires d'un classement permettant de préparer le brevet des collèges. L'ensemble des candidatures était *a priori* recevable. Seul le contexte imposait de ne retenir que la moitié d'entre elles.

Contraintes, les CPU ont recours à des critères de sélection généralement objectifs, qui présentent l'avantage d'être aisés à formuler et mettre en œuvre. L'âge est un critère fréquemment utilisé – une certaine priorité étant ainsi souvent accordée aux plus jeunes (moins de 22 ans à la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine). La durée de la peine à effectuer est également un critère auquel les CPU ont recours – la brièveté d'une détention ne permettant généralement pas d'assurer la présentation des élèves à un examen. Enfin, les avis émis par l'administration pénitentiaire – singulièrement les officiers des bâtiments – sont déterminants. Il n'est pas rare que l'émission d'un avis négatif – le plus souvent illustré par l'émission d'un compte-rendu d'incident récent – entraîne automatiquement un refus de classement.

Ces exemples de critères présentent le mérite d'être d'un recours relativement simple et de permettre un tri rapide des candidatures. Il est cependant aisé de voir la façon dont leur utilisation tend à faire de l'enseignement non plus tant un outil de réinsertion qu'un outil de gestion de la détention et de la surpopulation – la récompense d'un comportement adapté. Les principes de personnalisation et d'adaptation des activités à la situation matérielle, familiale, sociale d'une personne détenue, comme à sa personnalité, dans les établissements surpeuplés – par manque de temps, de place et de personnel – y ont fait long feu.

« Le manque d'activité de toute nature conduit à un ennui généralisé qui favorise régulièrement les dérapages. Nous condamnons toute forme de violences carcérales mais nous en comprenons parfois les motifs car l'administration pénitentiaire reste aveuglée face à cette situation en entassant les détenus jusqu'à 3 personnes en cellule de 7 m² ou 6 détenus en cellule de 13 m². [...] il est inadmissible qu'un établissement d'une telle taille ne soit pas en mesure de proposer des activités afin de passer le temps. Pas d'activité sportive, pas d'activité scolaire, pas d'emploi, pas de formation, avec plus de 300 détenus entassés dans un espace conçu à la base pour la moitié des personnes qui y sont détenues ! [...] Pourquoi sommes-nous obligés de respecter les lois pendant que l'administration pénitentiaire continue de la violer ? ». (Centre pénitentiaire de Baie-Mahault, 2015)

Il est possible, pour les personnes détenues les plus déterminées, de s'inscrire à des cours par correspondance. Cette solution, dans un contexte de surpopulation, requiert de la part de l'élève concerné une persévérance et des prédispositions à la concentration qu'il serait irréaliste d'exiger de la majorité, dans une cellule de 9 m², occupée par un ou deux autres codétenus qui discutent, écoutent de la musique ou regardent la télévision.

« Je suis prévenu, j'ai 18 ans et je suis en cellule avec des personnes beaucoup plus âgées que moi, qui pour certaines sont condamnées. Il est impossible d'être en cellule individuelle ce qui fait obstacle à ma poursuite d'études (je suis inscrit au CNED). La musique joue toute la journée donc je suis obligé de me réveiller à 1h du matin pour travailler mais à cette heure, la lumière est éteinte et de peur de réveiller mes codétenus, je vais dans les toilettes pour bénéficier du peu de lumière disponible. Je n'ai accès ni à la bibliothèque ni à une salle de cours par manque de personnel ». (Maison d'arrêt de Basse-Terre, 2016)

Paradoxalement, en dépit de listes d'attente, un effet supplémentaire de la surpopulation entraîne un absentéisme parfois significatif, provoqué par la difficulté d'organisation de mouvements ponctuels, tant du fait du manque de personnels de surveillance que de leur manque de disponibilité. A la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine, il était fait état d'un taux d'absentéisme aux activités scolaires pouvant atteindre 50 %. Cette problématique a également été identifiée au centre pénitentiaire de Fresnes, au sein duquel tout retard, même léger, de la personne détenue dans sa cellule peut avoir pour effet d'annuler le mouvement en raison de la surcharge de travail des surveillants.

Pire, le même phénomène peut entraîner jusqu'à la suppression des activités. Au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes, l'unique surveillant du quartier socio-éducatif est un jour sur deux occupé ailleurs, ce qui entraîne l'annulation des activités scolaires, de formation, bibliothèque, etc.¹³⁰. Au quartier des mineurs de la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine, un fonctionnement régulier en mode dégradé entraîne parfois l'un des deux agents affectés à ce quartier à tenir un autre poste, l'absence de deuxième surveillant pendant les temps d'activités, y compris scolaires, entraînant leur suppression.

III – Le travail et la formation professionnelle

La grande majorité des personnes détenues souhaite travailler, ce qui leur apporte à la fois une petite rémunération, mais également une probabilité de diminuer la durée de leur détention, en facilitant l'octroi de réduction supplémentaire de peine et l'accès à des aménagements de peine.

Le volume d'activités ou de travail n'augmente pas en proportion du nombre de personnes détenues, ce qui fait diminuer le pourcentage des travailleurs détenus. Si les établissements concernés en tiennent compte en augmentant parfois le nombre de postes d'auxiliaires du service général¹³¹, tel ne saurait être le cas pour les ateliers, dont la capacité d'accueil est contrainte par les infras-

128 Aix-Luynes, 2016, p. 127.

129 Nanterre, 2016, p. 119.

130 Aix-Luynes, 2016, p. 3.

131 Ainsi, au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes, où le nombre de postes au service général a été augmenté de 10 % aux postes de cuisine, nettoyage et maintenance, passant à 98 postes en tout – pour un volume de 800 demandes par an environ, p. 125 du rapport de visite, décembre 2016.

structures. Dans l'ensemble, l'accroissement de la surpopulation diminue la part de travailleurs – et accroît la pauvreté en prison.

[Une personne détenue lituanienne, en attente d'un classement depuis près de cinq mois] : « Je dors par terre, je n'ai pas d'oreiller et je ne parle pas français. Je demande du travail tous les jours, ici, parce que je dois envoyer de l'argent à ma famille. S'il vous plaît monsieur, ayez pitié de moi et de mes erreurs stupides. Si vous ne voulez pas me faire sortir de prison, alors s'il vous plaît, donnez-moi un travail pour que je puisse envoyer de l'argent à ma famille. Je n'ai besoin de rien pour moi, si je pouvais, je donnerais la nourriture que j'ai en prison à mon fils ». (Centre pénitentiaire de Rennes-Vezin, 2016)

Les délais de classement sont aggravés par la surpopulation. Tel est le cas à la maison d'arrêt de Grasse ou de Dijon, au centre pénitentiaire de Bois-d'Arcy ou de Baie-Mahault. Au centre pénitentiaire de Béziers, environ quatre-vingt demandes de travail sont formulées par mois et une cinquantaine examinée lors de la commission de classement. En mars 2015, lors de la visite, il était relevé que les demandes de novembre 2014 restaient en attente de réponse. Les contrôleurs soulignaient que ce délai d'attente créait « un sentiment de frustration parmi la population pénale, comme cela avait été exprimé lors de la réunion de consultation des personnes détenues. "Il faut que les gens travaillent, sinon on fabrique des délinquants à perpétuité" avait dénoncé une personne détenue »¹³².

« On me demande de rembourser les parties civiles, je veux bien, je suis prêt à donner 100 euros par mois mais je voudrais un travail. Je suis prêt à prendre cuisine, cantine, distribution ou préparation, conditionnement, pourquoi pas bibliothèque, j'ai déjà fait à la prison de X. J'ai des attestations ». (Centre pénitentiaire d'Avignon le Pontet, 2015)

Au-delà de la limitation de l'offre, ainsi qu'il a été vu plus haut, la surpopulation conjuguée avec le sous-effectif des personnels pénitentiaires est susceptible d'engendrer des retards dans les mouvements. Il était ainsi relevé au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes, un retard systématique dans la procédure d'appel, qui entraînait à son tour le retard des personnes détenues à se rendre au travail. Ce retard impacte la productivité mais également le niveau des rémunérations.

Pour faciliter l'organisation des mouvements, l'administration pénitentiaire fait souvent le choix d'affecter un bâtiment ou une aile aux travailleurs, ce qui permet d'optimiser le mouvement vers la zone de travail. L'acceptation d'être affecté dans un autre bâtiment devient alors une condition supplémentaire pour être classé. Cette condition est généralement acceptée des personnes concernées, l'atmosphère de ce bâtiment y étant souvent plus calme.

« Je suis actuellement au Bâtiment X. Les travailleurs sont au Bâtiment Y où se trouvent des gens qui m'embêtent. Je souhaiterais rester dans mon bâtiment actuel où c'est calme. Je connais 90 % des gens ici, j'y suis bien. J'ai demandé à travailler tout en restant dans ma cellule et mon bâtiment actuel, choix qu'ils ont refusé. Je dois changer de bâtiment si je veux travailler. Et bien sûr, je ne peux pas le faire à cause de ces détenus qui veulent me frapper ». (Centre pénitentiaire d'Aix-Luynes, 2015)

Si la sélection pour être admis au travail ou dans une activité est plus rude, le « déclassement » de ce travail ou de cette activité peut se trouver facilité compte tenu des listes d'attente.

« J'en viens au sujet des postes proposés en atelier rémunéré ou formation professionnelle accessible aux détenus désireux d'avoir une autonomie financière ou d'apprendre un métier dans le souci de préparer sa réinsertion. Hormis les postes d'auxiliaire au nettoyage et à la distribution de différentes denrées, il y a juste une formation d'une durée de trois mois, pour dix places, dont les critères de sélection sont relativement obscurs. Je précise que les postes d'auxiliaires ne sont pas attribués aux détenus provisoires s'ils sont en instruction criminelle [...] ». (Maison d'arrêt de Nanterre, 2016)

Ainsi qu'il a été vu pour les activités d'enseignement, l'afflux des demandes face au nombre limité d'offres de travail entraîne une forme de standardisation des procédures de classement et le recours à des critères objectifs, dérogeant au principe d'individualisation des parcours. A la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine, ne peuvent ainsi prétendre à un poste au service général que les personnes détenues âgées de 25 ans ou plus, poursuivies ou condamnées pour des faits de nature délictuelle et n'ayant fait l'objet d'aucun compte-rendu d'incident (CRI) depuis trois mois au moins. Précisons que les personnes ne sont plus éligibles dès qu'un CRI est établi, quelles qu'en soient les suites – poursuite ou classement, sanction ou relaxe. Les mêmes critères valent pour le classement aux ateliers, à l'exception du motif d'écrou, les personnes prévenues de faits criminels y étant éligibles. Le recours à ces critères, s'il permet un traitement aisé des demandes, fait perdre à l'accès au travail une partie de son intérêt comme élément du parcours de peine, en en faisant davantage un élément de gestion de la détention qu'un outil de réinsertion.

« Je vous écris au nom de toutes les femmes détenues ici. Nous sommes incarcérées depuis longtemps, avec pour seule perspective une cour de promenade de 50 m² où nous tournons en rond tels des fauves dans une cage. Les structures sont prévues pour 14. Aujourd'hui, nous y sommes 24. Et il est arrivé que nous nous retrouvions à 5 par cellule, pour huit cellules. Essayez d'imaginer. Nos journées n'offrent aucune perspective d'activité ou de formation pour sortir de ce ghetto. Nous reconnaissons avoir enfreint la loi. Mais aujourd'hui, si nous voulons sortir de cet enfer, nous sommes contraintes à l'expatriation, à abandonner notre culture, notre langue natale, nos frères et nos sœurs, tous nos enfants, nos maris et notre famille ». (Centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania, courrier intitulé « Brisons les chaînes du silence », 2017)

IV – Les activités sportives

Les activités sportives font partie des activités les plus prisées au sein des établissements pénitentiaires et figurent parmi les plus largement proposées. Consciente de la nécessité de permettre aux personnes détenues de compenser autant que possible l'inactivité forcée que leur imposent leurs conditions de détention, l'administration pénitentiaire propose un accès à des équipements sportifs,

de taille diverse, souvent intérieurs et extérieurs. Par la force des choses, dans les établissements surpeuplés, l'accès à ces activités peut néanmoins s'y trouver restreint.

Au centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse, les contrôleurs relèvent que les personnes détenues, une fois déclarées aptes à l'exercice d'une activité sportive, doivent attendre environ un mois, en moyenne, avant d'être appelées pour pratiquer¹³³. Une fois inscrite, les personnes détenues bénéficient de deux heures et demie de sport par semaine. A la maison d'arrêt de Nice, les délais moyens d'attente étaient de deux à trois mois, pour accéder à une heure et demie de sport par semaine. Des établissements peuvent ainsi décider de limiter le choix entre plusieurs types d'activités afin de permettre au maximum de personnes de s'y inscrire¹³⁴. Mais les personnes détenues dénoncent alors parfois un système de sélection peu transparent, donnant l'impression d'un caractère aléatoire du processus ; ainsi à la maison d'arrêt de Cherbourg, où l'application irrégulière d'un système d'exclusion, notamment après une absence pouvant être justifiée par un problème de santé, semblait rester incomprise¹³⁵.

Lorsque la surpopulation d'un établissement se conjugue au sous-effectif du personnel, le sport peut s'en trouver affecté, les moniteurs sportifs étant généralement membres du personnel de surveillance. Lors de la visite de la maison d'arrêt de Grasse, les contrôleurs ont constaté qu'en l'absence des trois moniteurs de sport, les personnes détenues avaient été dans l'impossibilité d'accéder à leurs activités sportives pendant une quinzaine de jours. A la maison d'arrêt d'Evreux, visitée en janvier 2015, le moniteur de sport était également moniteur de tir et de technique d'intervention auprès du personnel de surveillance. Lorsqu'il aimait des formations pour ses collègues, il ne pouvait y avoir d'activité sportive pour les personnes détenues.

« Depuis mercredi dernier, on a appris par le chef de bâtiment qu'on n'a plus de stade jusqu'en septembre, sans en donner la raison. Si le samedi, je n'ai plus de culte, le mardi et le mercredi, plus de stade, le temps va être long en cellule ». (Centre pénitentiaire d'Avignon Le Pontet, 2015)

La surpopulation entraîne également un phénomène d'usure accrue des équipements. Il n'est pas rare, dans les établissements visités, de constater qu'une part des matériels sportifs est manquante ou dégradée, réduisant ainsi d'autant l'offre sportive. Cette usure atteint également les installations sanitaires situées près des salles de sport.

« En parallèle, pour seule activité sportive, nous n'avons qu'une petite salle de musculation accessible deux fois par semaine. Pas de terrain de sport, il n'y a qu'une cour de promenade dont seule la moitié de la surface est goudronnée. En cas de pluie, le seul abri a une surface de 2,5 m²... Je ne vous cache pas que le quotidien est dur à tenir ». (Maison d'arrêt de Troyes, 2016)

V – Les activités socio-culturelles

S'agissant des activités socioculturelles, elles sont bien souvent en nombre insuffisant compte tenu du volume de la population, avec une capacité maximale des locaux bien vite atteinte¹³⁶. Diversifiées mais ponctuelles, elles ne peuvent compenser l'accès insuffisant par ailleurs à des activités plus régulières¹³⁷. Elles pâtissent en outre de la méconnaissance de la population détenue par le personnel – qu'il s'agisse du personnel de surveillance ou du personnel pénitentiaire d'insertion et de probation ; celle-ci, substantielle au phénomène de surpopulation, n'incite guère à l'inscription de personnes détenues inoccupées mais peu connues à des activités même ponctuelles.

Les bibliothèques peuvent être des lieux agréables et correctement approvisionnés en ouvrages divers. Elles demeurent néanmoins régulièrement sous-exploitées dans les établissements surpeuplés – souffrant notamment de la difficulté d'organiser des mouvements ponctuels qui doivent s'immiscer entre des mouvements collectifs longs, vers les promenades ou les parloirs. Ainsi, lors de la visite de la maison d'arrêt de Nanterre, en septembre 2016, il était relevé que ce lieu, en théorie accessible en semaine tous les jours, matin et après-midi, restait peu fréquenté, les contrôleurs n'y ayant guère croisé que les auxiliaires en charge de ce lieu. En dépit de l'inscription de nombreuses personnes – entre vingt et quarante par jour étaient attendues – l'examen de la feuille de fréquentation indiquait qu'une douzaine de personnes en tout et pour tout, avaient pu se rendre à la bibliothèque en quelques jours. De façon générale, le rapport soulignait à cet égard la complexité de la gestion des plannings d'activités : « ainsi, les personnes détenues des 2^{ème} et 3^{ème} étages du bâtiment B inscrites à la bibliothèque devraient s'y rendre respectivement le matin et l'après-midi, à 9h30 et 14h30. Ce même jour, une fois sur deux, les surveillants d'étage ont également à gérer les mouvements vers les promenades, le matin à 9h ou l'après-midi à 15h, mais également pour les douches et le terrain de sport. Le lundi après-midi est un jour de parloir pour les personnes hébergées au bâtiment B, lesquelles sont également livrées de leurs cantines le matin [...] ». Au-delà de l'alternative posée aux personnes concernées d'avoir à choisir entre l'une ou l'autre de ces « activités », confier la tâche au seul surveillant d'étage de veiller à l'ouverture des portes, procéder à l'identification puis l'orientation des personnes inscrites – tout en assurant également les mouvements collectifs suscités et d'éventuels mouvements individuels vers l'unité sanitaire, le « parloir avocat » ou le *point phone* – relève de la gageure.

VI – L'accès aux cultes

Le faible accès aux activités affecte jusqu'à l'accès au culte – portant ainsi atteinte à la liberté religieuse.

Si la majorité des établissements accueillent régulièrement des aumôniers des cultes les plus représentés ou ponctuellement des aumôniers de cultes moins représentés, l'exercice de la liberté de culte est entravé de multiples manières par la surpopulation

133 Bourg-en-Bresse, 2015, p. 100.

134 Grasse, 2014, p. 84 ; Nîmes, 2016, p. 97.

135 Cherbourg, 2016, p. 63.

136 Aix-Luynes, 2016, p. 131.

137 Nîmes, 2016, p. 97.

carcérale. La superficie des locaux initialement prévus pour l'exercice collectif du culte ne permet pas d'accueillir toutes les personnes détenues qui le souhaiteraient, ni d'assurer une célébration dans de bonnes conditions, ce qui est fréquemment à l'origine de tensions. Parfois, les lieux réservés au culte sont détournés de leur fonction : ainsi, à la maison d'arrêt de Nîmes, la surpopulation a conduit la direction à transformer les salles du rez-de-chaussée préalablement dédiées au culte en cellules pour six personnes. En conséquence, des listes d'attente sont constituées, parfois longues, pour assister aux cérémonies cultuelles¹³⁸ et la possibilité pour les personnes détenues de s'inscrire à plusieurs cultes est refusée. A cela s'ajoute que, comme pour bon nombre d'intervenants, la difficulté d'organisation des mouvements en situation de surpopulation a un impact important sur l'accès au culte des personnes détenues, à l'origine de retards ou d'absence involontaires, signalés par les aumôniers, tous cultes confondus.

En résumé, dans les établissements concernés par la surpopulation, la réalité prédominante reste l'inoccupation ; pour la plupart des personnes détenues, la sortie de cellule se limite à la promenade, et pour celles d'entre elles qui reçoivent des visites, aux parloirs ; quant aux personnes détenues classées à des activités, en-dehors du travail, il faut ici rappeler que ces activités ne les occupent qu'un faible nombre d'heures par semaine¹³⁹. Au quartier des jeunes majeurs du centre pénitentiaire de Marseille, il était constaté qu'en dépit de leur prise en charge spécifique, ceux-ci restaient le plus souvent inoccupés – à raison d'une activité sportive et une activité culturelle par semaine, et parfois, une intervention ponctuelle sur les addictions. Le profil de ces jeunes majeurs, qui ont souvent connu de multiples incarcérations, rend le classement aux activités scolaires compliqué. La plupart se voit refuser l'accès au quartier socio-éducatif. Lorsqu'ils sont classés, leur assiduité relative entraîne de fréquentes exclusions. L'inactivité prédomine, dégenère en tensions et violences, celles-ci ne venant que renforcer l'inactivité en rendant impossible de candidater en formation ou activités en dehors du quartier.

VII – La surpopulation, obstacle à la réinsertion

L'impact le plus visible de la surpopulation sur la réinsertion est la difficile prise en charge par l'ensemble des intervenants des personnes détenues en raison de leur nombre croissant.

Les points d'accès au droit reçoivent des demandes de plus en plus nombreuses mais, pour des raisons budgétaires le nombre d'intervenants reste le même. Les conséquences concrètes en sont des délais de traitement des dossiers accrus, des entretiens avec les personnes détenues raccourcis afin de recevoir un maximum de personnes. Ainsi, à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, deux juristes interviennent pour plus de 4 000 personnes détenues.

Parfois, la mission locale, Pôle Emploi ou les associations partenaires d'un dispositif de préparation à la sortie n'interviennent plus. Ainsi, à la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, la mission locale n'intervenait plus, alors que l'établissement hébergeait un grand nombre de jeunes détenus. Au centre pénitentiaire de Béziers visité en 2015, Pôle Emploi ne se déplaçait plus. Lorsque ces partenaires interviennent, ils subissent les mêmes contraintes que pour l'ensemble des autres dispositifs : durées de rendez-vous strictement limitées au cours de la permanence de leurs agents et à des dates de plus en plus proches de la sortie, afin de tenter de voir le plus de monde possible, retards, annulations... Dans le contexte de surpopulation, les personnes détenues sont parfois peu disponibles et réceptives lors de ces entretiens, fatiguées et excédées par leurs conditions d'hébergement et les dysfonctionnements de leur prise en charge.

« Pourquoi faut-il attendre 4 mois pour avoir un rendez-vous avec Pôle Emploi ? » (Maison d'arrêt de Valenciennes, 2015)

Ces défaillances sont d'autant plus dommageables à la préparation à la sortie que, par hypothèse, les services pénitentiaires d'insertion et de probation souffrent généralement des mêmes difficultés.

Les équipes SPIP en milieu fermé ont parfois pu être renforcées dans les établissements pénitentiaires les plus engorgés. Cette adaptation résulte pour partie des récents recrutements de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) mais également d'un redéploiement de ces conseillers au détriment du milieu ouvert. Or, si ce redéploiement permet, dans une certaine mesure, de réduire les effets négatifs d'une situation de surpopulation au sein d'un établissement pénitentiaire, il a pour conséquence de réduire l'offre d'un suivi effectif en milieu ouvert et de freiner les politiques d'aménagement de peines. Ce renforcement ne se constate cependant pas dans tous les établissements suroccupés et la surpopulation affecte très souvent directement le service pénitentiaire d'insertion et de probation, sous-dimensionné et incapable de remplir sa mission.

Dans certains établissements, le SPIP cesse par exemple de suivre les personnes prévenues. Tel a été le cas à la maison d'arrêt de Nanterre en 2016, au centre pénitentiaire de Béziers en 2015, au centre pénitentiaire d'Aix-Luynes en 2016. Il est évidemment difficile, dans ces conditions, de faire bénéficier les prévenus des possibilités offertes par la loi, notamment de mesures de mises en liberté sous contrôle judiciaire ou de mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique, faute du travail de préparation nécessaire en amont.

Pour les condamnés, l'impact de la surpopulation se concentrera sur la régularité et la qualité de leur suivi. A la maison d'arrêt de Nanterre ou au centre pénitentiaire de Bois d'Arcy, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation indiquaient rencontrer d'importantes difficultés pour réaliser des entretiens en détention du fait des blocages engendrés par les mouvements. Conseillers et intervenants rapportaient des temps d'attente s'échelonnant de quelques minutes à près d'une heure. Au centre pénitentiaire de Bois d'Arcy, ils précisaient avoir opté pour l'organisation d'entretiens sur le temps de repas, entre 11h30 et 13h30, ce qui avait pour conséquence de limiter leur durée et qualité. A la maison d'arrêt de Grasse, des entretiens étaient régulièrement reportés lorsque leur horaire coïncidait avec la promenade, en l'absence de personnel de surveillance en nombre suffisant pour effectuer le mouvement.

138 Bois-d'Arcy, 2015, p. 62.

139 Cherbourg, 2016, p. 65.

« J'ai une SPIP fantôme, je suis sur le point de sortir mais à ce jour ma SPIP n'a toujours pas fait les démarches pour m'aider à trouver un foyer ou un logement alors qu'elle sait que j'ai l'argent pour payer une caution et un mois de loyer. Je devais être présentée au débat contradictoire mais la JAP a refusé mon dossier car pas de moyens de logement (...) Je suis en train de tout perdre à l'extérieur, surtout au niveau de mes enfants, je vais bientôt travailler et n'ai pas de quoi me loger, car on ne répond pas à mes demandes et malgré mes démarches personnelles, je reste impuissante pour concrétiser et régler mes problèmes depuis la détention ». (Maison d'arrêt de Dijon, 2014)

Faute de dossiers suffisamment préparés et étayés en terme d'hébergement et d'emploi, les demandes d'aménagement de peine ont nécessairement plus de mal à aboutir. L'investissement des avocats et des barreaux concernant l'exécution des peines reste insuffisant à pallier l'engorgement des SPIP.

CONSTAT

La surpopulation carcérale entrave la mise en place et l'accès à l'ensemble des activités professionnelles, éducatives et occupationnelles. Nuisant en conséquence à l'objectif de réinsertion et de préparation à la sortie des personnes détenues, l'emprisonnement devient un facteur de récidive.

Il résulte des visites qu'effectue le CGLPL dans les prisons françaises et des courriers qu'il reçoit de la part des personnes détenues, de leurs familles, avocats, médecins, visiteurs de prisons ou encore de membres du personnel pénitentiaire, que la surpopulation carcérale a des conséquences sur l'ensemble du fonctionnement des établissements.

En conséquence, elle affecte inévitablement l'ensemble des droits fondamentaux des personnes détenues, contrairement aux prescriptions à la fois du droit français et des normes européennes et internationales de protection des droits de l'homme.

La peine de prison, censée constituer un dernier recours, demeure la sanction pénale de référence, favorisant la surpopulation et privant la peine de toute chance de réaliser ses fonctions d'amendement et de réinsertion. Autrement dit, la surpopulation engendre la surpopulation en diminuant les chances d'accès au travail comme à l'ensemble des activités et, partant, les chances de réduction des durées moyennes d'un enfermement. Le risque de décisions et d'avis expéditifs en la matière est d'autant plus important que les personnels connaissent de moins en moins bien les personnes détenues. En effet, plus le ratio personnel pénitentiaire (inclus les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation) / population détenue diminue, moins il est possible d'atteindre l'objectif d'individualiser des décisions – quelles qu'elles soient. C'est alors un cercle vicieux qui s'instaure : des hommes et des femmes sont entassés dans des espaces restreints, trop nombreux pour qu'à effectifs et moyens constants, les hommes et les femmes qui en ont la charge – qu'il s'agisse des surveillants, des CPIP mais aussi des magistrats –, saturés, puissent encore remplir leur mission.

Dès lors, non seulement les droits fondamentaux des personnes détenues sont bafoués, mais la peine, privée de sens, produit les effets inverses de ceux que la loi lui assigne et produit les conditions de la récidive. Il est fondamental qu'une politique globale, cohérente et pérenne soit rapidement mise en place par les autorités afin d'inverser ce processus.

La nécessité d'une politique publique efficace de déflation carcérale

Le niveau de surpopulation, son caractère structurel, les échecs des tentatives effectuées pour le réduire conduisent à la nécessité de mener une politique ambitieuse de déflation carcérale, dont le préalable est de disposer d'une connaissance précise de l'état de la situation et de l'exécution des peines.

Le contexte européen met en lumière l'échec des politiques visant à résorber le phénomène de la surpopulation carcérale en France. Il montre également que la situation française de surpopulation carcérale n'est pas une fatalité ; cette situation est essentiellement due à l'absence de politique visant à lutter de façon efficace contre ce phénomène.

Section 1

Des échecs et un manque d'ambition

I – Le contexte européen de déflation carcérale

Les études statistiques réalisées pour le Conseil de l'Europe montrent une tendance largement décroissante de la population carcérale ces dernières années : entre 2014 et 2015, le taux de population pénitentiaire a baissé de 6,8 % ; le nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe connaissant un problème de surpopulation carcérale s'est considérablement réduit, passant de 22 sur 47 Etats en 2012 à 15 en 2015¹⁴⁰.

Plusieurs types de facteurs peuvent expliquer ce phénomène.

La baisse de la population carcérale dans un Etat peut notamment résulter de la contrainte liée à des condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour des traitements inhumains ou dégradants en raison des mauvaises conditions dans lesquelles les requérants ont été détenus, comme en Italie à la suite de l'arrêt pilote *Torregiani*¹⁴¹. Dans cet arrêt, la Cour a relevé que le caractère structurel et systémique du surpeuplement carcéral en Italie ressortait clairement des termes de la déclaration de l'état d'urgence au niveau national proclamée par le président du Conseil des ministres italien en 2010. Le caractère structurel du problème était confirmé par le fait que plusieurs centaines de requêtes soulevant un problème de compatibilité des conditions de détentions dans différentes prisons italiennes avec l'article 3 de la Convention (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) étaient pendantes devant la Cour. Cette dernière a décidé d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote eu égard au nombre croissant de personnes potentiellement concernées en Italie et aux arrêts de violation auxquels ces requêtes pourraient donner lieu. Elle a ainsi demandé aux autorités italiennes de mettre en place, dans le délai d'un an, un recours ou un ensemble de recours internes effectifs aptes, conformément aux principes de la Convention, à offrir un redressement adéquat et suffisant dans les cas de surpeuplement carcéral. Les mesures prises par l'Italie à la suite de cet arrêt ont permis une baisse notable du nombre d'incarcérations ; cette baisse n'apparaît cependant pas pérenne.

La baisse de la population carcérale résulte également dans certains cas de la volonté de réduire les dépenses liées à l'entretien d'un parc carcéral important, ou encore d'une approche volontariste, en lien avec une analyse du sens de la peine. Norman Bishop, fondateur du département de recherche et développement de l'administration pénitentiaire suédoise et expert du Conseil de l'Europe sur les questions pénitentiaires explique que « les pays scandinaves et la Suède en particulier cherchent depuis longtemps à maintenir leur population détenue à leur minimum, convaincus que les prisons sont un moyen onéreux de rendre les délinquants plus délinquants encore »¹⁴².

Le Conseil de l'Europe a mis en place un comité de suivi de son livre blanc sur le surpeuplement carcéral publié en juin 2016, qui réunit périodiquement des Etats touchés par le phénomène. Sont exposés lors des réunions les efforts entrepris par les Etats pour infléchir la population carcérale¹⁴³.

Dans plusieurs pays, on observe une combinaison de multiples facteurs ayant mené à la baisse de la population carcérale. Le livre blanc sur le surpeuplement carcéral cite l'exemple de la Grèce, qui a mis en place depuis 2012 un ensemble de mesures associant des mesures d'urgences à des dispositifs législatifs, dans le cadre d'une analyse du système pénitentiaire doublée d'une approche globale de la justice pénale dans ses multiples aspects législatifs, judiciaires et pénitentiaires. A la suite de plusieurs condamnations sur le fondement de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH), les autorités grecques ont communiqué au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en charge du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour, un plan d'action présentant des mesures destinées à prévenir d'autres violations de même type que celles constatées dans le groupe d'affaires *Nisiotis c. Grèce*¹⁴⁴. Le Comité des Ministres a sollicité que ce plan soit élargi, pour élaborer une stratégie globale de lutte contre le surpeuplement dans tous les établissements pénitentiaires grecs. Les autorités ont indiqué avoir pris plusieurs mesures pour lutter

140 Rapport SPACE I – Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, rapport 2015, mars 2017.

141 CEDH, Arrêt *Torregiani et autres c. Italie*, 8 janvier 2013.

142 Revue *Dedans Dehors* n°93, "Décroissance carcérale : ces pays qui ferment des prisons", Observatoire International des Prisons section française, octobre 2016, p.19.

143 <https://www.coe.int/en/web/prison/overcrowding>

144 CEDH, Groupe d'affaires *Nisiotis c/ Grèce*, Doc. H/Exec(2015)12, 7 mai 2015.

contre le surpeuplement carcéral, notamment l'introduction ou une meilleure utilisation de mesures non carcérales ainsi que le transfèrement de détenus dans des établissements non surpeuplés, la construction de nouvelles prisons ou la rénovation des établissements existants. En 2012 et 2013, deux lois ont été adoptées interdisant de sanctionner les infractions et les délits mineurs par des peines d'enfermement. En outre, une prescription a été mise en place pour les infractions et délits mineurs auparavant punissables d'un an d'emprisonnement maximum et toujours en attente de jugement. L'adoption d'autres lois spéciales a permis de mettre en place un système de libération anticipée, de convertir certaines peines d'emprisonnement en amendes ou en travaux d'intérêt général et d'introduire un système d'assignation à résidence ainsi que la surveillance électronique. Ces mesures ont permis de libérer 4 800 détenus à la date de novembre 2013. Jusqu'à août 2014, 800 autres détenus ont bénéficié d'une libération anticipée. Ce mouvement s'est poursuivi : le nombre de personnes détenues a décliné de 20 % entre janvier 2015 et mars 2017 et reste stable. Les mesures prises entre 2012 et 2014 ont par ailleurs été associées à la mise en place d'un système de suivi de la capacité des prisons, en vue d'atteindre des conditions de détention respectant les standards européens, combinant l'amélioration des conditions de détention avec l'amélioration des dispositifs tendant à la réinsertion des personnes détenues (formation pour les personnes détenues et pour le personnel, éducation, etc.)¹⁴⁵.

En Irlande, la modification du dispositif d'incarcération en cas de non-paiement des amendes couplée au développement des mesures de libération anticipée a permis d'atteindre un taux d'occupation des établissements inférieur à 100 %.

La Roumanie, anticipant une condamnation par la CEDH, a mis en place une réforme ambitieuse associant la réduction des peines encourues à la multiplication des mesures d'assignation à domicile s'agissant des prévenus et a vu sa population pénale divisée par deux entre 1998 et 2016.

Selon les chiffres de la dernière étude SPACE précitée, la France faisait partie en 2015 des huit pays du Conseil de l'Europe qui avaient les établissements pénitentiaires les plus surpeuplés¹⁴⁶ ; et depuis 2015 la population pénale française n'a cessé de croître ; la France est désormais l'un des rares pays européens dont la population pénale continue d'augmenter.

Plusieurs pays ont été condamnés par la CEDH pour des conditions de détention indignes, sur le fondement de l'article 3 de la CESDH (interdiction des traitements inhumain ou dégradants). La France a été notamment condamnée sur ce fondement le 25 avril 2013, dans l'affaire *Canali c/ France*, s'agissant des conditions de détention dans l'ancien centre pénitentiaire de Nancy Charles III. Le 21 mai 2015, la France a fait l'objet d'une condamnation sur le fondement de l'article 13 (droit au recours), la Cour ayant estimé que les recours préventifs pour faire cesser les conditions de détention indignes subies au centre pénitentiaire de Nouméa en Nouvelle-Calédonie étaient insuffisants. Plusieurs requêtes sont actuellement pendantes devant la CEDH, fondées à la fois sur les conditions matérielles de détention au centre pénitentiaire de Ducos en Martinique et dans la maison d'arrêt de Nîmes et sur le droit à un recours effectif¹⁴⁷. Le CGLPL a produit dans le cadre de ces affaires des observations conjointes avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Ces observations ont notamment vocation à éclairer la Cour sur la question de la surpopulation carcérale en France, sur ses effets sur les conditions de détention et les droits des personnes détenues, ainsi que sur l'ineffectivité des remèdes préventifs destinés à remédier à cette situation.

II – La réalité française : se défaire des idées reçues sur la population carcérale

La surpopulation dans les prisons françaises est chronique. Depuis le début des années 1990, le nombre de personnes détenues est régulièrement supérieur au nombre de places disponibles.

Comme indiqué en introduction, les causes de ce phénomène ont fait l'objet d'analyses pertinentes dans de multiples rapports, le dernier à ce jour étant le rapport Urvoas sur l'encellulement individuel de septembre 2016. La surmédiation de certaines affaires judiciaires au cours des quinze dernières années a contribué à un durcissement de la politique pénale, à une augmentation du taux de réponse pénale et à un recours accru à l'emprisonnement par les juges. Plus récemment, en 2016 et 2017, on observe également une augmentation importante du nombre de prévenus en détention. Il est donc évident que la surpopulation carcérale en France n'est pas conjoncturelle mais structurelle.

Il faut par ailleurs souligner que l'augmentation de la population carcérale ne reflète pas celle de la démographie nationale, la première étant beaucoup plus rapide que la seconde. Entre 1995 et 2016, la population pénale a augmenté de 19,3 % alors que la population nationale croissait d'un peu plus de 12 %.

Le CGLPL dit et répète sans relâche depuis son avis du 22 mai 2012 sur le nombre de personnes détenues qu'il convient par ailleurs de se défaire de l'idée commune selon laquelle le nombre de personnes emprisonnées est lié à l'état de délinquance du pays ; la relation entre ces deux données est en réalité très indirecte. Ce constat ne concerne pas uniquement la France ; il est partagé par les instances internationales. Ainsi, une étude présentée lors du douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et de la justice pénale montre que ni la criminalité ni la victimisation ne sont systématiquement reflétées dans les niveaux d'incarcération¹⁴⁸. Il appartient au politique de s'en convaincre.

Les velléités d'action politique sont en France paralysées par la crainte de l'opinion publique. Force est de constater que sont encore véhiculées par certains médias et politiques la « rituelle et néanmoins démagogique critique sur le prétendu laxisme des juges », pour reprendre les mots de Jean-Jacques Urvoas¹⁴⁹, ou encore l'idée que les peines de prisons de moins de deux ans ne seraient pas exécutées ou feraient l'objet d'aménagements systématiques, ce qui est contredit tant par les rares données statistiques disponibles que par les constats du CGLPL. Il est nécessaire que le public dispose d'informations précises sur les tendances en

145 Greek Delegation: Remarks on the White Paper for Prison overcrowding, Greek Ministry of Justice; CDPC subgroup on prison overcrowding – 1st meeting, 7 December 2016.

146 Avec l'ex-république yougoslave de Macédoine, l'Espagne, la Hongrie, la Belgique, l'Albanie, la Moldavie et le Portugal.

147 *J.M.B. c. France* (n° 9671/15) et neuf autres requêtes, *F.R. c. France* (n° 12792/15) et trois autres requêtes.

148 Tapio Lappi-Seppälä, *Causes of Prison Overcrowding*, communication présentée à l'Atelier sur les stratégies et les meilleures pratiques visant à prévenir la surpopulation carcérale, douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et de la justice pénale (Salvador, Brésil, 12-19 avril 2010).

149 Rapport Urvoas sur l'encellulement individuel, 2016.

matière de sanctions pour se rendre compte que la perception d'indulgence du système judiciaire est globalement injustifiée. Il faut par ailleurs poursuivre les efforts entrepris depuis vingt-cinq ans pour que la sanction pénale ne soit pas réduite dans l'imaginaire collectif à la seule peine d'emprisonnement. Les décideurs politiques doivent faire preuve de pédagogie. Les organismes publics de recherche doivent y participer.

André Vallotton, expert auprès du Conseil de l'Europe, universitaire et ancien directeur de centre pénitentiaire, résume bien la difficulté que rencontre le législateur à dépasser les opinions publiques pour légiférer dans le bon sens : « en Suisse, on assiste actuellement à la remise en question d'une réforme du code pénal de 2007 qui prévoyait la quasi-suppression des courtes peines privatives de liberté et leur remplacement par des jours-amende ou des travaux d'intérêt général. Et cela ne fait pas suite à une aggravation de la situation : la criminalité et la récidive continuent à diminuer... Mais les autorités fédérales considèrent qu'un système n'est crédible que s'il satisfait l'opinion publique, quand bien même les constats scientifiques montrent le contraire. Toute la difficulté consiste à inverser cette tendance. La seule possibilité c'est d'informer mieux, sans émotion, d'une manière beaucoup plus objective et factuelle, de façon à convaincre la population et les décideurs que la situation n'est pas celle que l'on imagine en termes de réponse à la criminalité¹⁵⁰ ».

L'idée selon laquelle l'emprisonnement tend à éviter la récidive se trouve en effet largement contredite par les constats du CGLPL. D'où un changement de regard nécessaire : on analyse toujours les échecs de l'exécution des peines en terme de récidive, mais jamais les échecs résultant de la façon dont la personne a été incarcérée. Il faut admettre que la récidive ne survient pas nécessairement parce qu'on a libéré quelqu'un trop tôt mais aussi parfois parce qu'on l'a libéré trop tard.

Il apparaît dès lors nécessaire, à l'instar des autres pays du Conseil de l'Europe, de s'interroger enfin sur l'efficacité économique et sociale de l'emprisonnement tel qu'il est pratiqué. En effet, les coûts liés à l'entretien d'un vaste parc pénitentiaire et d'une population pénale importante¹⁵¹ sont à mettre en regard de l'effet désocialisant, facteur de récidive de l'emprisonnement. Le choix de privilégier une exécution de la peine en milieu ouvert plutôt qu'en milieu fermé répond donc à la fois à une logique de réinsertion et à une limitation du coût financier supporté par l'Etat. En témoignent les développements de la première partie de ce rapport concernant les effets de la surpopulation carcérale sur l'ensemble des droits des personnes détenues.

Alors que les causes et les effets dévastateurs de la surpopulation carcérale sont bien connus, aucune politique déflationniste efficace n'a permis de faire cesser l'accroissement permanent de la population pénale. Plus encore, la surpopulation carcérale a poursuivi sa croissance, alors même que le nombre d'aménagements de peines prononcés croissait également.

Depuis les années 1970, le législateur a régulièrement réaffirmé le caractère exceptionnel du recours à l'emprisonnement, intention traduite dans le nouveau code de procédure pénale, entré en vigueur le 1er mars 1994, par l'affirmation du double principe de l'individualisation de la peine et de la subsidiarité de la privation de liberté, laquelle ne doit être prononcée qu'en dernier recours lorsqu'il est démontré qu'aucune autre sanction n'est possible.

Malgré cette volonté de limiter les incarcérations, le recours à l'emprisonnement, avec ou sans sursis s'est sensiblement accru à compter de 1990, tant dans le nombre de condamnations prononcées que dans leur durée. S'agissant de la détention provisoire, la création en 2002 puis la réforme en 2009 de l'assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE) pour les personnes prévenues n'a pas, loin s'en faut, limité les placements en détention provisoire ni favorisé les remises en liberté au cours de l'instruction ; dans la pratique, ces nouvelles mesures se sont souvent substituées à la liberté et non à l'incarcération.

Depuis deux décennies, les politiques mises en place pour lutter contre la surpopulation reposent essentiellement sur deux piliers : l'augmentation du parc pénitentiaire et le choix du développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine. Force est de constater que ces politiques n'ont pas suffi à inverser la courbe de la population carcérale.

Les dernières initiatives législatives, figurant dans la loi du 15 août 2014¹⁵² qui a créé une nouvelle peine alternative à l'incarcération, la contrainte pénale, ainsi qu'un nouveau mécanisme de libération anticipée, la libération sous contrainte, ont montré les limites de mesures ponctuelles en l'absence d'une politique ouvertement destinée à lutter contre la surpopulation carcérale. Les études d'impacts réalisées par le ministère de la justice annonçaient un effet conséquent de ces mesures sur le nombre de personnes incarcérées. Plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, et malgré les efforts importants déployés par le ministère de la justice pour promouvoir ces mesures, elles restent très peu prononcées et n'ont pas abouti, comme on pouvait l'espérer, à une baisse de la population carcérale. Si le rapport d'octobre 2016 sur la mise en œuvre de cette loi soulignait qu'une approche strictement quantitative de ces mesures ne saurait rendre compte de l'impact de la réforme votée par le Parlement, il n'en demeure pas moins qu'à ce jour, l'échec de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte est patent et a été largement commenté¹⁵³.

La même loi a introduit un III à l'article 707 du code de procédure pénale qui prévoit que « toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire ». Il ressort des constats du CGLPL que la prise en compte des conditions de détention reste largement incantatoire, tant dans les décisions individuelles d'aménagement de peine que dans l'ensemble de la chaîne pénale.

150 <https://oip.org/analyse/la-seule-reponse-valable-une-nouvelle-politique-penale/>

151 Selon le rapport parlementaire de Jean-René Lecerc pour le budget 2015 de l'administration pénitentiaire, le coût journalier d'un prisonnier en France en 2013 s'établissait à environ 100 euros par jour en moyenne, tandis qu'une journée de placement sous bracelet électronique coûterait 12 euros. Le placement à l'extérieur, qui permet aux détenus d'effectuer des activités en dehors de l'établissement pénitentiaire, coûte 31 euros par jour en moyenne. Quant au coût d'un condamné en semi-liberté, il serait de l'ordre de 50 euros.

152 Loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

153 Voir par exemple : *Plaider la contrainte pénale ?* Par Marc-Antoine Julien, Docteur en droit, mis en ligne le 27 avril 2016 : <https://www.village-justice.com/articles/Plaider-contrainte-penale,22031.html> ; *La mise en œuvre de la libération sous contrainte dans le Nord-Est de la France*, Rapport de recherche pour la Mission Droit et Justice, sous la direction de Martine Herzog-Evans, septembre 2017 ; *La réforme Taubira au placard*, article de l'OIP, 6 janvier 2017 : <https://oip.org/analyse/la-reforme-taubira-au-placard/>

III – Les programmes immobiliers, une fuite en avant

Certaines mesures, présentées comme destinées à alléger ou à mettre fin à l'état de surpopulation carcérale de nos maisons d'arrêt, sont en réalité inopérantes.

Ainsi, le CGLPL n'a de cesse de rappeler que la construction de places nouvelles ne saurait constituer une réponse satisfaisante au problème de la surpopulation carcérale. La perspective de construction de 15 000 nouvelles places de prison, soit le quart de la capacité actuelle, annoncée par Jean-Jacques Urvoas alors ministre de la justice, suppose un effort budgétaire colossal, notamment la création d'environ 10 000 emplois, mais n'est pas de nature à résoudre les difficultés actuelles.

La fuite en avant capacitaire n'est pas nouvelle : en une trentaine d'années, le nombre de places dont dispose l'administration pénitentiaire a doublé, passant d'environ 30 000 aux 60 500 actuelles ; pourtant la surpopulation carcérale a progressé plus vite encore.

Ce phénomène n'est pas ignoré des instances internationales. Ainsi, le manuel sur les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (mai 2013) indique non seulement qu'il est généralement admis que l'augmentation de la capacité d'une prison ne constitue pas, en soi, une stratégie durable pour lutter contre la surpopulation carcérale, mais aussi qu'une expansion constante du parc pénitentiaire peut même conduire à une augmentation des taux d'incarcération à long terme, ce que l'on constate indubitablement en France depuis des décennies. Cette analyse est partagée par le Conseil de l'Europe, qui indique dans sa recommandation n°99-22 du 30 septembre 1999 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale que « l'extension du parc pénitentiaire devrait plutôt être une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement ».

Dans son avis du 26 janvier 2012 sur le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines, la CNCDH regrettait que la réponse de la France au phénomène de surpopulation carcérale témoigne d'un renoncement à la mise en œuvre d'une réelle politique de prévention de la délinquance et d'aménagement des peines¹⁵⁴. En effet, les projets de construction d'établissements répondent à des études prospectives d'évolution de la surpopulation carcérale qui se traduisent par un accroissement continu du parc pénitentiaire. On ne peut que déplorer que le même raisonnement ait été repris dans les travaux récents, qu'il s'agisse du rapport Urvoas sur l'encellulement individuel, du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, ou encore plus récemment de l'annonce faite par le Président de la République d'un plan de construction de 15 000 places¹⁵⁵.

Sans une transformation profonde de la politique pénale et de la gestion pénitentiaire, les nouvelles places créées seront très probablement insuffisantes avant même leur mise en service.

Par ailleurs, le CGLPL constate au travers de ses multiples visites l'état déplorable de nombreux établissements du parc pénitentiaire français. La politique immobilière de l'administration pénitentiaire, centrée sur la construction de places nouvelles, ne garantit pas une maintenance suffisante pour conserver des conditions d'hébergement dignes. Si la construction de nouveaux établissements peut s'avérer nécessaire pour procéder au remplacement d'établissements dont la rénovation est impossible, ou afin d'adapter le parc carcéral dans des régions où il est notoirement insuffisant, la résorption de la surpopulation pénale et l'atteinte de l'objectif de l'encellulement individuel ne sauraient résulter de mesures immobilières.

A la suite de l'annonce faite par le Président de la République, le projet de l'administration pénitentiaire pour 2018 amorce un important plan de construction de 15 000 nouvelles places en dégageant 26 millions d'euros pour une première phase (réalisation des études, acquisition du foncier), somme qui mérite d'être considérée au regard des 82,8 millions d'euros alloués à la rénovation des établissements, dont le montant est en baisse de 33 % par rapport à 2017. L'importance de ces investissements, l'insuffisance des crédits affectés à l'entretien du parc existant et le vieillissement prématuré des structures du fait de leur sur-utilisation chronique interrogent, alors que l'administration pénitentiaire estime que 120 à 130 millions d'euros par an sont nécessaires pour maintenir les établissements à un niveau correct.

L'incarcération constitue donc, à la fois, une mesure inefficace en termes de prévention de la récidive et une politique onéreuse sur le plan économique.

IV – Les limites de la politique de transfert et d'affectation en établissements pour peine

De la même façon, prétendre que la surpopulation carcérale pourrait être limitée, voire résorbée, par une politique de transferts ou d'affectation en établissement pour peine plus efficace est vain car de telles solutions ne sont ni pérennes ni respectueuses des droits des personnes détenues. C'est pourtant une des solutions proposées dans le rapport Urvoas au Parlement sur l'encellulement individuel.

S'agissant des transferts, l'administration pénitentiaire dispose de deux procédures pour équilibrer les effectifs entre les différents établissements.

La première, le « désencombrement », concerne exclusivement les maisons d'arrêt et consiste, en général au sein d'une direction interrégionale, à déplacer une personne d'une maison d'arrêt surpeuplée à une autre dont le taux d'occupation est moins élevé.

Nonobstant son caractère illusoire dans un contexte d'une surpopulation qui n'épargne aujourd'hui quasiment aucun établissement, cette procédure est par nature peu respectueuse de l'intérêt des personnes et de leur parcours d'exécution des peines : en effet, pour être efficace et répondre ainsi à l'urgence d'une situation tendue dans une maison d'arrêt, le transfert de désencombrement est en général réalisé à partir de listes nominatives élaborées, dans le meilleur des cas, en respectant un certain nombre de critères tels que l'absence de visites, d'inscription dans un dispositif de formation professionnelle, ou de projet d'aménagement de peine en cours. Le CGLPL dispose d'une multitude de témoignages, en provenance des personnes détenues et de leurs proches, qui évoquent au contraire des départs précipités et inopportuns, dont les intéressés et leurs familles sont les premières victimes : transfert

154 Avis sur le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines, CNCDH, 26 janvier 2012, point 5.

155 Dossier de presse sur le projet de loi de finances, ministère de la justice, septembre 2017.

d'une personne détenue à la veille d'une permission de sortir ou d'une comparution en débat contradictoire en vue d'un aménagement des peines, membre de la famille apprenant le jour de sa venue au parloir que son proche a été transféré, personne transférée alors qu'une hospitalisation était prévue, etc.

Le désencombrement est un procédé a priori peu respectueux au regard du principe de l'individualisation et du parcours d'exécution de la peine, dont les effets positifs pour l'établissement de départ et les personnes détenues qui y restent peuvent être très rapidement annihilés par de nouvelles incarcérations.

La seconde procédure permet d'« orienter » une personne condamnée incarcérée en maison d'arrêt vers un établissement pour peine, en général un centre de détention ou un quartier centre de détention d'un centre pénitentiaire, où la capacité d'occupation n'est jamais dépassée. La procédure d'orientation, prévue et définie dans le code de procédure pénale, permet en principe à l'administration pénitentiaire de décider l'affectation d'une personne condamnée en fonction de son objectif de réinsertion et dans le respect du principe d'individualisation de sa peine.

La tension engendrée dans un établissement par la surpopulation des maisons d'arrêt et l'existence concomitante de places non occupées dans les établissements pour peine conduisent l'administration pénitentiaire à utiliser légitimement les places disponibles de ceux-ci pour soulager celles-là. Dans son rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, le garde des sceaux affichait à ce propos une volonté d'« optimiser l'emploi des places disponibles en établissements pour peine » et réclamait « des mesures urgentes qui ne peuvent reposer que sur une meilleure exploitation des places inoccupées » et l'amplification d'une « politique d'optimisation [...] grâce à une accélération et à une amélioration qualitative de la procédure d'orientation », notamment par la simplification de la constitution du dossier d'orientation¹⁵⁶.

Ce rapport a été suivi d'un décret du 4 mai 2017¹⁵⁷ modifiant le code de procédure pénale, assouplissant les conditions dans lesquelles est constitué le dossier d'orientation des personnes condamnées dont le temps d'incarcération restant à subir est inférieur à cinq ans d'emprisonnement, ainsi que les conditions d'affectation des prévenus majeurs et mineurs au regard de la condition de surpopulation que connaissent certaines maisons d'arrêt : un prévenu peut désormais être écroué dans une maison d'arrêt autre que celle dans laquelle siège la juridiction d'instruction ou de jugement devant laquelle il doit comparaître si le taux d'occupation de cette dernière le justifie.

S'agissant des personnes prévenues, ce dispositif met à mal non seulement le respect des liens familiaux, mais aussi l'exercice des droits de la défense, rendant malaisée la préparation des interrogatoires et de l'audience. Par ailleurs, il risque d'accroître les problèmes liés aux extractions judiciaires, qui constituent d'ores et déjà une difficulté majeure rencontrée par l'administration pénitentiaire.

Le CGLPL a été saisi dès l'automne 2017 de la situation de plusieurs personnes détenues prévenues ayant fait l'objet, sur le fondement de ces nouvelles dispositions, d'incarcération dans des établissements éloignés de leur domicile, faisant ainsi obstacles aux visites de leurs familles ou de leurs conseils.

Par ailleurs, s'agissant des personnes condamnées, cette simplification de la procédure et ce souci d'accélérer le processus d'orientation présentent le risque de considérer exclusivement la gestion des places et de négliger le sens de la peine et l'intérêt des condamnés, mais aussi les conséquences au sein des établissements pour peine sur les conditions de détention et sur le climat qui peut en résulter. Il méconnaît également les difficultés liées à l'absence de places en établissements pour peine dans certaines régions où les délais d'attente peuvent atteindre parfois plus d'un an.

Les visites réalisées par le CGLPL dans les établissements pour peine mettent également souvent en évidence les conséquences d'une orientation malvenue, notamment lorsque le transfèrement survient à quelques semaines – voire à quelques jours – de la fin de peine.

D'une part, une personne condamnée peut perdre beaucoup en quittant une maison d'arrêt – un travail, des visites régulières, un suivi médical, des contacts utiles pour préparer sa sortie – pour rejoindre un établissement pour peine : elle doit attendre une place disponible pour travailler, la périodicité des visites pourra être revue à la baisse compte tenu de l'éloignement du nouvel établissement, la relation de confiance avec le personnel soignant devra être reconstruite avec la nouvelle unité sanitaire, les démarches auprès des organismes d'insertion seront compliquées du fait du départ et de l'éloignement.

D'autre part, les centres de détention, utilisés comme « déversoirs » de la surpopulation des maisons d'arrêt font cohabiter des personnes condamnées en fin de peine avec des personnes condamnées à de longues peines, dont le comportement et les motivations ne sont pas identiques. Cette hétérogénéité de la population pénale et les difficultés de gestion qu'elle implique conduisent les responsables de ces établissements à sectoriser davantage les quartiers de détention et à durcir le régime de détention, notamment en revenant sur certaines marges possibles de liberté de mouvement et en renonçant à des initiatives positives en termes d'autonomie de la personne.

La priorité ainsi donnée à la gestion des places en maisons d'arrêt a conduit, de fait, l'administration pénitentiaire à renoncer à une politique qualitative et ambitieuse en matière d'orientation en établissements pour peine. Depuis plusieurs années, certains centres de détention, en particulier, ont des difficultés à mettre en œuvre leur projet d'établissement et à respecter des principes de fonctionnement qui leur confèrent pourtant une singularité et qui permettent à l'administration de disposer d'une diversité et une variété d'offres de lieux d'exécution des peines, dont elle se priverait en y renonçant. Il est indispensable que l'administration pénitentiaire se donne les moyens d'une gestion équilibrée des établissements en rénovant la procédure d'orientation afin qu'une évaluation préalable à toute affectation en établissement pour peine puisse être réalisée.

La construction de nouvelles places de prison et les tentatives visant à multiplier les transferts aux fins de désencombrement montrent leurs limites, tant du point de vue économique qu'au regard du respect des droits des personnes détenues. Trouver des solutions plus pertinentes nécessite des préalables en terme de définition des outils de mesure de la population pénale et de la

156 Rapport Urvoas sur l'encellulement individuel, p. 44.

157 Décret n°2017-771 du 4 mai 2017 modifiant le code de procédure pénale.

capacité des établissements, mais aussi de l'identification de la structure de la population pénale.

Section 2

La nécessité de se doter d'outils précis de mesure et d'identification de la population carcérale

Le mode de calcul des places en cellule, donc de la capacité des établissements pénitentiaires, s'effectue sur des bases qui ne sont plus aujourd'hui d'actualité et qui n'intègrent pas l'ensemble des éléments nécessaires à l'appréhension du phénomène de surpopulation carcérale. En outre, les statistiques publiées par l'administration pénitentiaire ne permettent pas de disposer de la meilleure connaissance de la population incarcérée.

I – Une mesure insuffisante des places et de la capacité des établissements

Le livre blanc sur le surpeuplement carcéral du Comité des ministres du Conseil de l'Europe le rappelle : il n'existe « aucune définition précise et internationalement reconnue du surpeuplement carcéral ». C'est pourquoi, la règle 18.3 des règles pénitentiaires européennes prescrit à chaque Etat membre de définir, dans son droit interne, les conditions minimales requises.

A – La situation de la France au regard des standards de mesure du « surpeuplement carcéral » par les instances du Conseil de l'Europe

Cette absence de définition internationale n'empêche pas la CEDH de considérer que le surpeuplement peut constituer une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans un arrêt pilote concernant les conditions de détention provisoire inhumaines et dégradantes en Russie (affaire *Ananyev contre Russie*)¹⁵⁸, la Cour a défini des critères permettant de déterminer les cas de surpeuplement dans les cellules partagées, ce que rappelle le Comité des ministres dans son livre blanc : « Ainsi, elle a insisté sur le fait que non seulement chaque détenu doit avoir un emplacement individuel pour dormir, mais que l'espace vital individuel doit être d'au moins 3 m² et que la surface totale de la cellule doit permettre aux détenus de se mouvoir librement d'un meuble à l'autre ».

Dans la plupart des maisons d'arrêt françaises, ces critères ne sont pas respectés ; il est en effet fréquent que trois personnes occupent une cellule individuelle et que, de surcroît, un matelas posé à même le sol soit ajouté aux lits installés, entravant de fait tout mouvement à l'intérieur de la cellule.

De son côté, le Comité européen de prévention de la torture (CPT) a publié, en décembre 2015, un document, intitulé *Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT*, dans lequel il fixe la superficie minimale d'une cellule à 6 m² pour une cellule individuelle et de 4 m² supplémentaire par personne dans une cellule occupée collectivement, l'espace vital excluant les sanitaires : la norme est donc d'au moins 10 m² pour une cellule occupée par deux personnes, d'au moins 14 m² pour une cellule de trois personnes et d'au moins 18 m² pour une cellule de quatre personnes, auxquels s'ajoute la superficie du coin sanitaire « qui devrait être entièrement cloisonnée »¹⁵⁹. En outre, précise le document, la cellule devrait avoir une longueur de 2 m d'un mur à l'autre et une hauteur du sol au plafond d'au moins 2,5 m.

En France, la distinction faite par le CPT entre l'espace vital par personne et la partie sanitaire annexe n'est pas prise en compte dans la manière de calculer la superficie des cellules. Faut de connaître précisément la dimension du coin sanitaire de la cellule, la notion d'espace vital reste indéfinie, rendant impossible d'apprécier la situation française au regard de la recommandation du CPT.

Toutefois, si le modèle français de cellule individuelle standard – tel qu'il peut être dessiné au regard des programmes successifs de construction d'établissements depuis les années 1990 avec une cellule d'une surface de 9 m² – correspond bien à la norme fixée par le CPT, il apparaît, en revanche, que le placement de deux personnes dans une cellule individuelle, qui de fait caractérise la situation en maison d'arrêt, les fait vivre dans un espace très inférieur à la norme européenne, bien en deçà du minimum d'espace vital (10 m²), d'autant que la superficie de 9 m² de la cellule intègre aussi la partie sanitaire.

De surcroît, les derniers programmes de construction avec des cellules individuelles de 9 m² ne prennent pas en compte une autre recommandation du CPT qui « encourage l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe à appliquer ces normes plus élevées, en particulier lors de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires. »

Dans son livre blanc, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe affirme, par ailleurs, que le calcul de la capacité carcérale et celui de la surpopulation devraient tenir compte d'autres critères que l'espace ou les mètres carrés dont dispose chaque détenu. Il recommande ainsi d'apprécier la situation au regard d'autres éléments, « plus pertinents », tels que le temps passé en cellule et, de façon plus générale, l'adéquation des conditions carcérales, notamment en termes de dotation en personnel et d'activités motivantes axées sur la réinsertion.

Une réflexion s'est engagée récemment en France¹⁶⁰ afin d'apprécier la superficie d'une cellule au regard du régime de détention et du temps passé à l'intérieur : si la personne passe la journée en dehors de la cellule, celle-ci est un simple lieu de repos, dont la dimension importe moins que le fait d'y être placé seul ; si, en revanche, les personnes sont contraintes d'y séjourner la plupart du temps en journée, la cellule doit être considérée comme un lieu de vie, dans lequel les notions d'espace vital et de séparation des sanitaires sont primordiales.

158 CEDH, arrêt *Ananyev contre Russie*, 10 janvier 2012.

159 *Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT*, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 15 décembre 2015.

160 Voir le rapport Urvoas sur l'encellulement individuel et la note de Pierre-Victor Tournier au garde des sceaux, CNRS, 25 juillet 2016.

B – Le calcul des places et du taux d’occupation en France

Le mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires français a été défini dans une circulaire de la direction de l’administration pénitentiaire en date du 17 mai 1988¹⁶¹.

Le nombre de places est établi par rapport à un seul critère pour tout établissement, maison d’arrêt ou établissement pour peine : la surface au sol des locaux d’hébergement, cellules ou dortoirs. L’espace sanitaire n’est pas pris en considération en tant que tel puisqu’il n’est, à cette époque, constitué que d’une cuvette de WC et d’un lavabo avec, dans le meilleur des cas, un muret de séparation à mi-hauteur.

Cette circulaire fixe le barème suivant pour calculer le nombre de places dans un établissement :

- « jusqu’à 11m², 1 place ;
- de 11m² à 14m² inclus, 2 places ;
- de 14m² à 19m² inclus, 3 places ;
- de 19m² à 24m² inclus, 4 places ;
- de 24m² à 29m² inclus, 5 places ;
- de 29m² à 34 m² inclus, 6 places ;
- [...]
- plus de 94m², 20 places ».

La totalité des places constitue la « capacité norme circulaire » d’un établissement, qui détermine la dimension des locaux affectés aux différents services et les moyens humains et financiers qui leur sont alloués. Le dépassement de la capacité ne donne pas lieu à des moyens accrus.

À côté de cette « capacité norme circulaire », il existe pour chaque établissement une « capacité opérationnelle », qui correspond au nombre de places effectivement disponibles, une fois retirées celles qui ne peuvent être utilisées, essentiellement pendant des périodes de travaux.

Le taux d’occupation d’un établissement s’obtient à partir du rapprochement du nombre de places (« capacité opérationnelle ») et de celui des occupants. On parle de surpopulation carcérale lorsque le nombre de personnes détenues dépasse la capacité opérationnelle de l’établissement.

Si les choses paraissent simples, les concepts de « place » et de « capacité opérationnelle » se révèlent, en réalité, d’une « remarquable plasticité », comme cela avait été décrit dans l’avis du CGLPL du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, plasticité génératrice de confusion.

La première raison tient au fait que le nombre de lits installés dans une cellule ne correspond pas toujours au nombre de places déterminées par sa surface. Or, sous la pression d’arrivées de plus en plus nombreuses, les chefs d’établissement des maisons d’arrêt ont pris l’initiative d’installer des lits supplémentaires en cellule pour permettre l’accueil des personnes détenues dans des conditions dignes et éviter autant que possible d’ajouter des matelas au sol. Parfois, la décision est prise avant même la mise en service de l’établissement, comme cela avait été noté en mai 2015 lors du contrôle du centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville (Meurthe-et-Moselle), où la totalité des cellules individuelles du quartier de la maison d’arrêt des hommes avaient d’emblée été équipée d’un second lit, superposé au premier. À ce propos, il conviendra d’être vigilant sur ce qui sera fait à la maison d’arrêt de Paris la Santé, dont la réouverture est prévue en 2018.

La deuxième raison tient aux établissements eux-mêmes et à leur imprécision dans la présentation de leur capacité. Certains intègrent par erreur les places du quartier d’isolement alors que ces cellules ne sont jamais prises en compte dans le calcul des capacités. Mais surtout, on constate, lors des contrôles sur place, que les établissements affichent dans leurs documents de présentation des références autres que leur capacité opérationnelle, telles qu’une « capacité de couchage ». La confusion est portée à son comble quand on lit, dans le rapport annuel d’activité d’un établissement, l’évocation d’une « capacité opérationnelle » qui correspond en réalité au nombre de lits.

Cette dérive apparaît particulièrement problématique lorsque les autorités judiciaires, dans leur politique d’exécution et d’aménagement des peines, prennent en compte la capacité de couchage de la maison d’arrêt de leur ressort plutôt que sa capacité opérationnelle définie selon les normes liées à la superficie. Dans ce raisonnement, la présence de matelas au sol constitue le seul critère de la surpopulation. Ainsi, lors du contrôle réalisé en 2017 dans la maison d’arrêt de Troyes, dont la capacité opérationnelle est de 114 places, le parquet décidait la mise à exécution de jugements à des peines d’emprisonnement en veillant à ne pas dépasser la capacité de couchage de 165 lits qui lui était indiquée, ce qui de fait revenait à considérer que l’établissement n’était surpeuplé qu’à partir de 145 % d’occupation.

RECOMMANDATION

Le calcul des places et de la capacité des établissements pénitentiaires doit être revu et actualisé dans une norme de nature réglementaire. Cette norme doit prendre en compte les recommandations des instances du Conseil de l’Europe.

En outre, aucune autre donnée que la capacité opérationnelle ne doit être prise en considération pour calculer le taux d’occupation d’un établissement.

161 Circulaire relative au mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires, A.P. 88.05G, 17 mai 1988.

II – L’absence d’information sur le taux d’encellulement individuel, une imprécision dans le décompte des matelas au sol

Le nombre de personnes incarcérées (68 574 détenus), la capacité opérationnelle (59 084 places) et le taux d’occupation global (116 %) ¹⁶² ne disent rien de l’état de la situation au regard du respect de l’encellulement individuel et du nombre de matelas au sol. A fortiori, ces éléments chiffrés excluent d’autres données essentielles, de nature qualitative, sur les caractéristiques des cellules : existence ou non d’un coin sanitaire, avec porte ou non, d’une douche, distribution de l’eau chaude, présence d’un téléviseur, d’un réfrigérateur, qualité de l’éclairage par la lumière naturelle, efficacité du chauffage et de l’aération, puissance électrique suffisante pour brancher une plaque chauffante…

Certains documents officiels font périodiquement mention d’une information relative au nombre de personnes bénéficiant d’une cellule individuelle. Parmi les derniers, on peut citer le rapport du garde des sceaux au Parlement sur l’encellulement individuel ¹⁶³. Or ces données ne sont jamais accompagnées de précisions sur leur source.

La raison en est simple : la direction de l’administration pénitentiaire ne possède aucun outil informatique ou statistique lui permettant de connaître le nombre de personnes détenues bénéficiant d’un encellulement individuel. La statistique, qu’elle produit chaque mois, se borne à donner un taux d’occupation ou une densité par établissement.

Pour produire une telle information, chaque établissement a préalablement dû compter, le même jour, une par une, les cellules occupées par une seule personne détenue.

Ce travail chronophage et fastidieux est généralement effectué à la suite d’une commande institutionnelle. Ces dernières années, il a été réalisé pour la mission Raimbourg, à la date du 28 octobre 2014, soit quelques jours avant l’échéance du moratoire sur l’encellulement individuel, puis à celle du 1er août 2016, dans le cadre de la préparation du rapport précité : au premier pointage, 26 341 personnes étaient seules en cellule sur 66 522 personnes détenues hébergées, soit 39,65 % d’entre elles ; au second, elles étaient 26 829 sur un total de 68 819 personnes détenues à bénéficier d’une cellule individuelle, soit une proportion quasi-identique (38,98 %).

La précision de ces chiffres et de ces pourcentages laisse, en réalité, une large part de flou.

D’une part, ce taux de 39 % de personnes en cellule individuelle est une donnée brute, qu’il est nécessaire d’affiner en distinguant les maisons d’arrêt des établissements pour peine. A ce propos, plutôt que d’afficher une proportion comprise entre le tiers et la moitié des personnes ne partageant pas leur cellule, il serait plus juste de donner les chiffres par catégories d’établissement, dont on sait que la situation est très différente entre les établissements pour peine, où l’encellulement individuel est le principe, et les maisons d’arrêt, où il est l’exception. Cette méthode ferait aussi apparaître que le taux d’encellulement individuel n’est pas toujours totalement respecté dans les centres de détention, notamment dans les quartiers centre de détention des centres pénitentiaires.

D’autre part, le terme d’« encellulement individuel » est utilisé de manière impropre. En effet, dans un certain nombre de cas, il ne correspond pas à la situation d’une cellule individuelle occupée par une seule personne mais à celle d’une personne placée seule dans une cellule de deux places ou plus au sens de la circulaire de 1988.

En outre, la distinction doit être clairement faite entre les notions de taux d’occupation et de taux d’encellulement individuel, la première prenant en compte les places calculées en fonction de la configuration des cellules, voire à l’existence de dortoirs, la seconde prenant acte d’un état de fait excluant toute cohabitation dans un seul et même local d’hébergement. Ainsi, un établissement peut connaître une densité carcérale proche de 100 % mais un taux d’encellulement individuel pour autant très faible. Par exemple, le décompte fait pour la maison d’arrêt de Troyes, lors d’un contrôle réalisé en février 2017, aboutit à un taux d’occupation de 128 % mais aussi un taux quasi-nul d’encellulement individuel, puisque cet établissement ne dispose d’aucune autre cellule individuelle que celles des quartiers disciplinaire et d’isolement. Le rapport Raimbourg ¹⁶⁴ avait décrit le même phénomène en prenant comme exemple la situation au 1er octobre 2014 de la maison d’arrêt d’Epinal, établissement dont la capacité opérationnelle de 294 places était composée d’une majorité de cellules de deux places : le taux d’occupation y était inférieur à 100 % alors que vingt personnes seulement, soit 8,1 % de l’effectif présent, bénéficiaient d’une cellule individuelle.

Enfin, le taux d’encellulement global d’un établissement peut masquer des écarts entre différents quartiers, notamment dans les centres pénitentiaires où coexistent des quartiers de maison d’arrêt et des quartiers d’établissement pour peine (centre de détention en général). Ainsi, le centre pénitentiaire de Rennes-Vezin, visité par le CGLPL en janvier 2017, connaissait une situation contrastée selon ses différents quartiers entre le taux d’occupation et l’encellulement individuel : alors que le taux d’occupation global était de 129 %, celui des quartiers de maison d’arrêt était de 152 % et celui du quartier de centre de détention de 97 %. La proportion des personnes bénéficiant d’un encellulement individuel était comprise entre 21 % et 47 % de l’effectif dans les premiers et de presque 100% dans le second.

A contrario, l’information du nombre de « matelas au sol » ajoutés en cellule apparaît bien, sous cette terminologie, dans la statistique mensuelle publiée par l’administration pénitentiaire. Le seul chiffre mentionné se trouve en tête de la statistique (cf. *infra* chapitre 2, section 2, IV, A), qui permet d’avoir une donnée globale (1 363 matelas au sol au 1er octobre 2017) et une tendance par rapport à l’année précédente (baisse de 4,7 % par rapport au 1er octobre 2016).

Aucune autre précision n’est donnée dans les tableaux suivants, notamment dans les tableaux présentant par direction interrégionale le taux d’occupation pour chaque établissement. Si l’information de cas de matelas supplémentaires est donnée par tous les établissements à leur direction interrégionale, le plus souvent par un courriel du greffe, il n’existe pas, pour tous les établissements, un outil d’enregistrement qui permette de disposer, jour par jour, d’un état de la situation.

¹⁶² Chiffres au 1er octobre 2017.

¹⁶³ Rapport Urvoas sur l’encellulement individuel, p. 10.

¹⁶⁴ *Encellulement individuel – Faire de la prison un outil de justice*, Mission auprès de la garde des sceaux, ministre de la justice, Madame Christiane Taubira, confiée par le Premier ministre, du 10 au 30 novembre 2014.

RECOMMANDATION

Le droit à l'encellulement individuel doit être effectif pour l'ensemble des personnes détenues. Ce droit implique que les cellules d'une place, en raison de leur superficie inférieure à 11 m², ne soient occupées que par une seule personne. Les personnes qui expriment le souhait d'être ou qui, de fait, sont à plusieurs en cellule doivent l'être dans une pièce adaptée en termes d'espace vital et d'équipements.

Outre le nombre de personnes détenues, celui des places opérationnelles et le taux d'occupation par établissement, il est nécessaire que l'administration pénitentiaire se dote d'outils statistiques plus précis de mesure de la surpopulation carcérale et de l'encellulement individuel.

Le taux d'encellulement individuel et le nombre de matelas supplémentaires doivent être produits chaque jour par établissement, au regard des caractéristiques propres de chacun de ces derniers, notamment le nombre et le type de cellules (individuelles, doubles ou multiples).

Un plan d'action visant à résorber l'utilisation de matelas supplémentaires doit être sans délai mis en œuvre eu égard à l'aggravation inadmissible des conditions de détention qui en résulte pour les personnes et aux conséquences qui compromettent gravement leurs perspectives de réinsertion.

III – L'absence de corrélation entre la surpopulation carcérale et le nombre de surveillants

Les conditions de détention ne peuvent par ailleurs être considérées dans leur réalité sans appréhender les conditions de travail du personnel, en particulier celles des surveillants. Or la tendance constatée par le CGLPL lors des contrôles au sein des établissements est celle d'une diminution des ressources en personnel concomitante d'une augmentation du nombre des personnes incarcérées. Dans certains établissements, la difficulté à pourvoir les emplois ouverts résulte notamment de la « réputation » des établissements parmi les fonctionnaires. Ainsi, les établissements de la région parisienne pâtissent particulièrement d'un handicap important en raison de la dureté des conditions de travail, notamment en lien avec la surpopulation carcérale¹⁶⁵.

Depuis quelques années, les établissements pénitentiaires sont confrontés simultanément à un double phénomène de baisse des effectifs chez les surveillants et de croissance continue de la surpopulation carcérale. Pour autant, il n'existe aucune corrélation entre ces deux éléments : le manque de personnel n'a pas pour conséquence de diminuer le taux d'occupation d'un établissement et la surpopulation carcérale n'emporte aucune réévaluation à la hausse de l'organigramme du personnel.

L'organigramme du personnel d'un établissement pénitentiaire est fixé par la direction de l'administration pénitentiaire et ne tient pas compte des variations du taux d'occupation. Les critères de détermination d'un effectif de référence sont établis en fonction, d'une part, de la structure de l'établissement (nombre de quartiers, d'étages, de postes protégés de sécurité...), d'autre part, du type de tâches à assurer : certaines sont couvertes par des postes parfaitement identifiés (les « postes fixes », par exemple, la gestion de la correspondance par le vaguemestre), d'autres correspondent à un volume horaire et ne sont pas attribuées nominativement à des agents (les « postes à coupure », par exemple, la surveillance des promenades), d'autres encore peuvent être assurées par des équipes de surveillants dédiés (« brigade » des parloirs par exemple).

Les organigrammes de personnel sont calculés avant l'ouverture des établissements afin de prévoir le nombre d'agents à y affecter. Pour mémoire, ils le sont sur la base de 39 heures hebdomadaires (et non pas de 35 heures), ce qui génère, mécaniquement, des heures supplémentaires et, en soi, une tension structurelle sur les effectifs, hors contexte de surpopulation.

La baisse des effectifs du personnel, telle que relevée dans la plupart des rapports de visite depuis 2014, s'explique par une recherche, partout, de gains de productivité qui, parallèlement à la volonté de baisser les heures supplémentaires, a fini par atteindre un niveau limite, illustré par une expression souvent entendue dans la bouche des surveillants, des représentants syndicaux et des membres de l'encadrement : « on est à l'os ».

Constatés en même temps qu'une surpopulation pénale devenue endémique, le manque de personnel dans un établissement pénitentiaire et la recrudescence d'un absentéisme qui en découle entraînent, outre une dégradation des conditions de travail, de lourdes conséquences sur les conditions de détention et sur le respect des droits fondamentaux.

L'expression « mode dégradé » s'est répandue dans les établissements durant les dernières années pour caractériser les suppressions de postes décidées en raison du sous-effectif et du fait de l'absentéisme du personnel. Ainsi, lors de chaque appel, le matin et l'après-midi, le premier surveillant « chef de poste » se trouve dans l'obligation de procéder à des reventilations des postes à tenir pour tenir compte des agents manquants par rapport au tableau de service initial.

Il en résulte en premier lieu une restriction de la présence des surveillants en détention, par exemple en supprimant un des deux postes prévus pour les deux ailes d'un étage, ce qui a pour effet de restreindre la disponibilité du surveillant pour répondre aux besoins et aux demandes des personnes détenues. De surcroît, cette présence à l'étage peut n'être que très théorique et dépendre de la durée des mouvements liés aux promenades, que la surpopulation allonge en général de façon considérable.

Les mesures de suppression de postes portent ensuite sur ceux liés à la sécurité des personnes (absence de surveillance des cours de promenade ou des couloirs de circulation, diminution des agents de veille la nuit), à l'accès aux soins (annulation, faute d'agents d'escorte, d'extraction médicale à l'hôpital) ou aux activités (suppression des activités en raison de la réaffectation à d'autres tâches des surveillants en charge des ateliers, de la zone d'activité socio-éducative, des moniteurs de sports)...

Le « mode dégradé » entraîne également la ponction d'agents en postes fixes (vaguemestre en charge du courrier par exemple) ou de ceux appartenant à des brigades spécialisées (tel que le surveillant du quartier des mineurs), au détriment de leur propre travail.

La situation critique du personnel de surveillance et les conséquences sur les conditions de détention sont explicitées dans de nombreux rapports de visite, comme dans l'extrait suivant concernant la maison d'arrêt de Grasse (Alpes-Maritimes) – 573 places, 820 personnes incarcérées (taux d'occupation : 143 %) – contrôlée en juin 2014.

¹⁶⁵ Le personnel des lieux de privation de liberté, CGLPL, Dalloz, 2017, p.48.

« Pendant cette période, il est arrivé, sur plusieurs factions, que la détention ne soit encadrée en pleine journée que par un maximum de dix agents – dont deux dans les miradors et un au poste central d’information (PCI) – ce qui correspond globalement à l’effectif prévu en service de nuit alors que toutes les personnes détenues sont enfermées dans leur cellule.

Pour faire face à la situation, [...] un certain nombre de postes ne sont bien souvent plus tenus en détention. Le plus visible est celui du poste central de circulation (PCC) qui est resté inoccupé pendant toute la durée de la mission des contrôleurs, alors qu’il constitue le point de circulation névralgique en détention entre les bâtiments d’hébergement et les secteurs communs (médical, socio-éducatif, parloir...). [...]

D’autres fonctions n’ont pas été tenues [...] : la surveillance du contrôleur à bagage de la porte d’entrée, les escortes pour les extractions médicales – certaines ont été annulées – ou les transfèrements pénitentiaires, la surveillance des ateliers et du secteur socio-éducatif (une journée pour chaque, pendant laquelle les personnes détenues n’ont donc pu se rendre au travail ni assister à leurs activités habituelles), l’encadrement des activités sportives (aucun des trois moniteurs de sport n’était présent). [...]

Durant la visite, les contrôleurs ont été à même de constater que, dans chaque étage, un seul surveillant avait en charge deux ailes. Ayant à faire face à des tâches multiples, tentant de répondre aux diverses sollicitations, l’agent est submergé et sort épuisé de sa journée de travail. De plus, lors des mouvements, les étages sont désertés durant de longues périodes en raison du regroupement des agents ». (Maison d’arrêt de Grasse, 2014)

Chaque établissement détermine son « mode dégradé » et choisit librement les postes supprimés. Selon les établissements, une attention plus ou moins forte est portée aux postes en lien direct avec la prise en charge des personnes détenues et au maintien d’un maximum d’activités pour limiter le temps passé en cellule dans les conditions de promiscuité qui ont été décrites dans la première partie du présent rapport.

En revanche, tous s’interdisent de supprimer certains postes sécuritaires, par exemple de fermer un mirador, alors qu’une telle mesure serait efficace en terme de gain de personnel (un mirador tenu 24 heures sur 24 = sept surveillants) et que la fermeture d’un mirador n’impacterait pas directement les droits fondamentaux des personnes détenues...

Les établissements concernés à la fois par la surpopulation carcérale et le sous-effectif du personnel ont une réputation bien établie au sein de l’administration, en particulier auprès des surveillants qui en connaissent les conséquences sur les conditions de travail. Un tel établissement provoque, corrélativement, un réflexe de fuite parmi son personnel (absentéisme au quotidien, demande de mutation) et un effet répulsif auprès des sortants d’école et des candidats à la mutation.

RECOMMANDATION

Le manque de personnel et la gestion en « mode dégradé » qui en résulte ont des effets préjudiciables sur les conditions de détention que la surpopulation carcérale vient aggraver, quand elle n’en constitue pas une des causes. A défaut de pourvoir les postes prévus dans les organigrammes du personnel au sein des établissements, l’administration pénitentiaire doit définir des critères pour les suppressions de poste et en interdire certaines, notamment celles ayant pour conséquence de réduire l’accès aux parloirs, aux soins médicaux et à l’ensemble des activités.

IV – Une connaissance insuffisante de la population carcérale

La statistique publiée chaque mois par la direction de l’administration pénitentiaire ne fournit pas l’ensemble des données nécessaires pour avoir une bonne connaissance de la population incarcérée. En outre, un changement récent de système d’information a provoqué la disparition d’autres informations à partir de janvier 2015. En conséquence, le décompte de certaines catégories de personnes incarcérées s’avère difficile à réaliser, ce qui pose problème pour définir une politique de lutte contre la surpopulation.

A – Les statistiques publiées par la direction de l’administration pénitentiaire

La direction de l’administration pénitentiaire – bureau des statistiques et des études (SDME - Me5) – publie chaque mois « la statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France ».

En introduction des cinquante-six pages du document et des quarante-sept tableaux qui y figurent, la statistique présente « Les chiffres du mois » avec une mise en évidence de ceux considérés comme principaux. Comme indiqué *supra* (cf. chapitre 2, section 2, II), on trouve sous cette rubrique la seule information sur les matelas au sol.

Les données utiles pour mesurer la surpopulation apparaissent, pour l’ensemble de l’administration pénitentiaire, dans le tableau n°6 (« Effectifs des personnes détenues et densité carcérale »), par direction interrégionale des services pénitentiaires, dans le tableau n°8 (« Répartition des personnes détenues et densité carcérale par direction interrégionale ») et, à l’échelle des établissements, dans les tableaux numérotés de 14 à 23 (« Répartition des personnes détenues par établissement »). Chacun de ces derniers tableaux correspond à une des neuf directions interrégionales et à la mission outre-mer. En outre, le tableau n°11 (« Densité carcérale selon le type de place ») précise la capacité opérationnelle par type d’établissement ou de quartier¹⁶⁶.

Les données figurant dans ces tableaux sont les suivantes :

- la « capacité norme circulaire », qui fait référence à la circulaire AP 88.05G du 17 mai 1988 déjà citée (cf. infra Chapitre 2, Section 2, I, B) ;
- la « capacité opérationnelle », qui correspond au nombre de places effectivement disponibles dans les établissements pénitentiaires ;
- le nombre des « personnes écrouées détenues », à l’exclusion donc des écrous sans hébergement : placement sous sur-

¹⁶⁶ Maison d’arrêt (MA), centre de détention (CD), maison centrale (MC), peines aménagées (PA), semi-liberté (SL), établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM), quartier mineurs (QM), centre national d’évaluation (CNE).

- veillance électronique (PSE) et placement extérieur (PE) ;
- la « densité carcérale », ratio qui s'obtient en rapportant le nombre de détenus présents à la capacité opérationnelle : la densité carcérale est également présentée selon le type d'établissement ou de quartier, avec une distinction particulière pour les places en maison d'arrêt.

ETAT AU 1^{ER} OCTOBRE 2017

Capacité norme circulaire : 60 505 places (56 032 en métropole + 4 473 outre-mer) ;
 Capacité opérationnelle : 59 084 places (54 611 en métropole + 4 473 outre-mer) dont 33 305 en maison d'arrêt (ou quartier de maison d'arrêt) ;
 Nombre de personnes écrouées détenues : 68 574 (63 601 en métropole + 4 973 outre-mer) dont 46 496 en maison d'arrêt ;
 Densité carcérale : 116,1 % (116,5 % en métropole, 111,2 % outre-mer), densité carcérale en maison d'arrêt : 138,8 %.

Le tableau n°41 de la statistique fait la liste des établissements ou quartiers d'établissements dont la densité carcérale est supérieure ou égale à 120 % et mentionne le nombre de personnes détenues concernées. Au 1^{er} juillet 2017, 95 établissements figuraient sur cette liste, principalement des maisons d'arrêt (ou des quartiers de maison d'arrêt), dont sept des huit maisons d'arrêt d'Ile-de-France, mais aussi deux centres de détention (outre-mer) et deux centres de semi-liberté (en région parisienne) ; six établissements dépassaient les 200 % d'occupation.

La situation des mineurs et des femmes fait l'objet d'une présentation distincte, dans les tableaux numérotés de 25 à 30 pour les mineurs et ceux de 31 à 37 pour les femmes.

A la différence des tableaux concernant les hommes majeurs, le terme « taux d'occupation » est utilisé à la place de « densité carcérale », comme synonyme, car les deux calculent le ratio entre la capacité d'un établissement et le nombre de personnes qui y sont incarcérées. D'un point de vue strictement démographique, le terme est sans doute inapproprié car la densité rapportée à une population exprime un nombre d'habitants par rapport à une surface donnée. Mais il paraîtrait intéressant de développer cette approche dans le contexte de surpopulation carcérale et d'axer la présentation statistique non seulement sur l'occupation des places mais également sur la surface dévolue à chaque personne détenue.

La statistique mensuelle présente aussi, seulement par direction interrégionale et non par établissement, des données relatives aux personnes écrouées non hébergées (dont le total est obtenu en additionnant les placements sous surveillance électronique, les placements extérieurs en aménagement de peine ou en libération sous contrainte) et aux personnes détenues selon leur catégorie pénale (prévenu-condamné).

Si la capacité opérationnelle et le nombre de personnes détenues permettent de calculer les places inoccupées dans chaque établissement, aucun recensement général de ces places ne figure dans la statistique ni, *a fortiori*, leur ventilation selon le type d'établissement. Des contraintes de gestion et certaines particularités propres de l'établissement peuvent expliquer l'existence de places vacantes dans un établissement : par exemple, une place peut être destinée à une catégorie spécifique de personnes détenues (une place pour femme ne peut accueillir un homme), des places peuvent ne pas être utilisées dans des zones géographiques à plus faible besoin ou trop éloignées pour permettre le maintien des liens familiaux.

Les « places inoccupées » sont calculées et rendues disponibles grâce aux travaux de l'Observatoire de la privation de liberté et des sanctions et mesures appliquées dans la communauté (OPALE) sur la base des éléments fournis de manière éparse par la statistique mensuelle. La particularité de cette approche est de faire apparaître un chiffre de « détenus en surnombre », qui se calcule par la soustraction des places inoccupées à la capacité opérationnelle, puis par la mesure de l'écart entre ce résultat et le nombre de personnes incarcérées. Son intérêt est d'appréhender plus finement la réalité des conditions de vie des personnes au regard des locaux qui sont réellement occupés et de mesurer plus précisément la surpopulation carcérale, comme le montre la comparaison suivante entre la statistique mensuelle et les travaux d'OPALE.

Statistique mensuelle au 1^{er} septembre 2016 :

- capacité opérationnelle : 58 587 places ;
- nombre de personnes écrouées détenues : 68 253 ;
- écart entre capacité opérationnelle et nombre de personnes détenues : 9 666.

Travaux d'OPALE (à la même date) :

- nombre de cellules inoccupées : 4 102 ;
- nombre de places utilisées (58 587 – 4 102) : 54 485 ;
- écart entre le nombre de personnes incarcérées et celui des places utilisées : 13 768 détenus en surnombre.

Le « contre-rapport » de la FARAPEJ¹⁶⁷ indiquait, en novembre 2016, la pertinence de cet indicateur « puisqu'il repose sur le fait que des places libres dans une prison ne diminuent pas la surpopulation dans une autre prison, ce que ne permettent pas de voir les taux de surpopulation globaux ».

167 Contre-rapport Pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale - Dix propositions de la FARAPEJ pour un véritable plan d'action contre la surpopulation carcérale, Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison et Justice, novembre 2016.

RECOMMANDATION

La notion de densité devrait être davantage développée dans les maisons d'arrêt, afin de connaître la surface dévolue à chaque personne détenue et de mesurer la surpopulation.

La statistique mensuelle devrait faire figurer, par établissement, le nombre de places vacantes et calculer l'écart entre la capacité opérationnelle, abaissée des places vacantes, et le nombre de personnes détenues.

B – Un appauvrissement récent des statistiques pénitentiaires

Depuis l'installation du logiciel GENESIS, la direction de l'administration pénitentiaire a cessé, à partir du 1^{er} octobre 2014, de produire certaines statistiques comme le faisait précédemment le logiciel GIDE.

Pendant trois années, du fait de la disparition de l'« état trimestriel de la population pénale », un certain nombre de données n'a plus été disponible :

- la répartition des prévenus entre les procédures criminelles et les procédures correctionnelles ;
- la ventilation entre les différents statuts de « prévenu » : instruction en cours, appel ou pourvoi en cours, condamnation non définitive car délais en cours d'une voie de recours, en attente de renvoi dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate... ;
- la nature des infractions commises par la population condamnée ;
- la répartition des condamnés par quantum de peines prononcées ;
- les données concernant l'âge et la nationalité des personnes détenues ;
- la durée moyenne de séjour.

La direction de l'administration pénitentiaire a repris une diffusion d'informations à l'occasion de la publication, le 18 octobre 2017, de statistiques trimestrielles des personnes écrouées.

Pour autant, la situation n'a pas été rétablie.

D'une part, les statistiques trimestrielles fournissent des données qui concernent la situation générale de l'administration pénitentiaire durant les années 2015 et 2016, sans distinction de la population incarcérée et sans présentation plus détaillée par direction interrégionale et *a fortiori* par établissement. En outre, les chiffres publiés rendent compte de la situation à la date du 1^{er} janvier 2017 mais ne prennent pas en compte les trois trimestres échus de 2017.

D'autre part, et surtout, à la différence du passé avec le logiciel GIDE, ces données ne sont pas aujourd'hui disponibles dans GENESIS, ce qui signifie que les acteurs pénitentiaires et judiciaires locaux ne disposeront toujours pas d'informations propres à leur maison d'arrêt, qui leur permettent de détenir les éléments quantitatifs et qualitatifs nécessaires pour analyser les causes d'une éventuelle surpopulation.

De ce fait, il est, aujourd'hui comme hier, difficile de connaître avec précision la composition de la population pénale d'un établissement.

Par exception, certains greffes pénitentiaires, généralement dans les maisons d'arrêt de faible capacité, ont conservé des pratiques anciennes qui leur permettent de disposer d'informations : tenue de fichiers, le plus souvent manuels, ou de tableaux renseignés à l'aide de fiches cartonnées à partir de la situation individuelle de chaque personne, prévenue ou condamnée, écrouée à l'établissement.

Alors que le Conseil de l'Europe fournit annuellement, depuis 1983, des données sur l'emprisonnement et les institutions pénitentiaires, les dernières statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, publiées en mars 2017¹⁶⁸, laissent apparaître l'appauvrissement des données françaises : les rubriques relatives à la durée des peines exécutées et aux infractions les plus fréquentes ne sont plus renseignées alors que la plupart d'entre elles l'étaient dans les études précédentes. A titre d'exemple, l'étude SPACE 1 2014 indiquait que le taux moyen de personnes écrouées condamnées à moins d'un an de prison était de 15,8 % dans l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe, contre 36,6 % en France ; cette information n'est aujourd'hui plus communiquée.

Le même constat a été opéré dans son dernier rapport (décembre 2016) par la commission de suivi de la détention provisoire (CSDP) dans sa quête d'explications sur la montée brutale du nombre de personnes placées en détention provisoire :

« La CSDP a rencontré bien des difficultés pour trouver une réponse à cette question ; tant l'ensemble des statistiques pénales (policières, judiciaires et pénitentiaires) s'est trouvée perturbée par l'implantation de nouveaux outils de gestion informatique qui devaient, en principe, fournir des sources enrichies. Cet état de méconnaissance n'est pas totalement nouveau, mais il est alarmant dans la situation que connaissent les prisons françaises. [...] »

En conclusion, le rapport ne peut qu'émettre des recommandations relatives à la production de statistiques plus pertinentes de façon régulière. Certaines ne sont pas nouvelles. Sans la satisfaction de ces demandes, la CSDP ne pourra pas considérer qu'elle peut utilement poursuivre sa mission et faire suivre ce rapport devenu biennuel d'un nouveau constat de l'impossibilité de donner à la détention provisoire sa juste place dans un diagnostic lucide de la situation judiciaire et pénitentiaire en France »¹⁶⁹.

Dans son « contre-rapport », la FARAPEJ demande d'« adapter les outils informatiques de collecte de données aux besoins de la statistique et non la statistique aux défauts de la conception de ces outils » et recommande plusieurs mesures : la substitution des statistiques de flux relatives à la population sous écrou par celles concernant la population détenue, afin d'évaluer la durée moyenne de détention ; le rétablissement des informations qui étaient produites dans la statistique trimestrielle (détention provisoire, quantum de peine, mode de libération) ; la publication de statistiques sur la contrainte pénale (en prenant en compte la contrainte après la phase d'évaluation et non seulement au moment du prononcé)¹⁷⁰. A ce titre, les recommandations formulées par la FARAPEJ

168 Rapport SPACE I – Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, rapport 2015, mars 2017.

169 Synthèse du rapport 2015-2016, Commission de suivi de la détention provisoire, décembre 2016.

170 Contre-rapport Pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale - Dix propositions de la FARAPEJ pour un véritable plan d'action contre la surpopulation carcérale,

doivent être prises en considération.

RECOMMANDATION

La mise en œuvre d'une politique de réduction de la population carcérale ne peut être sérieusement envisagée faute d'une connaissance précise de l'état de la surpopulation et de l'exécution des peines. La direction de l'administration pénitentiaire doit être de nouveau en mesure de produire, via le logiciel GENESIS, des statistiques relatives à la composition de la population pénale de chaque établissement.

C – Les conséquences de la méconnaissance de certaines catégories de personnes détenues

Le déficit d'information concerne d'abord la catégorie des personnes détenues prévenues. La statistique mensuelle de l'administration pénitentiaire ne donne pas d'autre indication que son augmentation importante et récente – 16 549 personnes prévenues détenues au 1^{er} janvier 2015 contre 20 423 au 1^{er} juillet 2017, soit une hausse de 3 874 personnes (+ 23,4 %) en trente mois – sans apporter d'autres éléments, notamment ceux attendus par la commission de suivi de la détention provisoire pour « tenter de faire la part entre ce qui provient dans une telle augmentation de flux d'entrée en détention provisoire accrus et de durée allongées de détention sous ce régime. (...) La commission s'inquiète de voir que le manque d'informations statistiques congruent avec le peu d'intérêt pour la détention avant jugement dans les années passées, peut conduire à repousser le moment d'une évaluation correcte de sa place, non seulement pour la gestion carcérale, mais aussi dans le développement quotidien des procédures pénales et le choix des sanctions appliquées »¹⁷¹.

Une autre de ces catégories est celle des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement ou en fin de peine. Depuis l'installation du logiciel GENESIS, comme cela vient d'être indiqué, aucune information par quantum de peine n'est désormais disponible au niveau d'un établissement. Cette absence de statistiques rend difficile la collecte d'informations sur le nombre de personnes exécutant des courtes peines d'emprisonnement, donc éligibles à des mesures d'aménagement de peine. Contrairement à ce qui avait été présenté en novembre 2010 dans le rapport Raimbourg¹⁷², il n'est aujourd'hui plus possible de procéder à une répartition des personnes condamnées hébergées en maison d'arrêt selon le reliquat de peine à une date donnée : dans cet exemple, il apparaissait qu'une personne condamnée sur cinq en maison d'arrêt (21 %) se trouvait à moins de trois mois de la sortie et qu'un quart des personnes condamnées (24 %) se situait entre trois et six mois.

Ces lacunes font de la France une cible des recommandations faites en la matière par les instances internationales, comme l'illustre le Livre blanc du Conseil de l'Europe de 2016 : « Une bonne gestion du système d'exécution des sanctions et mesures pénales exige de [...] fournir des informations à jour sur la capacité carcérale et le nombre exact de prévenus et de condamnés incarcérés ou placés sous surveillance » mais aussi au regard de l'article 10 des règles *Nelson Mandela* : « Les systèmes de gestion des dossiers des détenus seront également utilisés pour recueillir des données fiables sur les tendances et les caractéristiques de la population pénale, notamment les taux d'occupation, afin de servir à la prise de décisions fondées sur des données factuelles ».

La mise en place d'un mécanisme de régulation, tel que celui recommandé dans le présent rapport (cf. *infra*) ou préconisé dans le rapport Raimbourg¹⁷³, exige de disposer de données relatives aux personnes condamnées à de courtes peines ou en fin de peine.

Faute de telles statistiques, on doit se contenter d'indices. Le décompte des courtes peines d'emprisonnement et le repérage des personnes en fin de peine ne peuvent aujourd'hui s'effectuer que par des biais, sans aucune valeur scientifique ni garantie de précision, de surcroît particulièrement chronophages.

Procéder à ce décompte est une difficulté, comme les contrôleurs ont pu le constater en tentant eux-mêmes de le réaliser récemment, lors de la visite de deux maisons d'arrêt particulièrement concernées, quoiqu'à des degrés différents, par la surpopulation carcérale : en février 2017, à la maison d'arrêt de Troyes, 154 personnes incarcérées, 139 % de taux d'occupation, aucune possibilité d'encellulement individuel, un matelas au sol ; en avril 2017, à la maison d'arrêt de Villepinte, 1 115 personnes incarcérées, 190 % de taux d'occupation, taux d'encellulement individuel de 2,8 %, 57 matelas au sol.

La première approche a consisté en l'examen des 116 situations pénales des personnes condamnées et incarcérées à la maison d'arrêt de Troyes après les avoir extraites de la totalité des fiches des 285 personnes écrouées. Leur exploitation a permis de connaître, pour chaque condamné détenu, le nombre de peines mises à exécution au cours de la présente détention, la durée de leur(s) peine(s), la proportion de personnes condamnées avec un reliquat de peine inférieur à trois mois et de celles ayant fait l'objet d'un refus de libération sous contrainte ou d'un rejet d'aménagement de peine.

La seconde approche était destinée à connaître la proportion de courtes peines d'emprisonnement au sein de la population condamnée de la maison d'arrêt de Villepinte. La méthode retenue a consisté en l'examen de la situation pénale de chacune des personnes éligibles à la libération sous contrainte à partir des rôles des six dernières audiences mensuelles de la commission de l'application des peines. Une attention particulière a été portée sur la situation des personnes se trouvant à moins de quatre mois de leur fin de peine, puisque cette catégorie représentait la moitié des personnes concernées et qu'on peut estimer que le reliquat de quatre mois constitue le seuil minimal pour mettre en place un réel aménagement des peines. Or il ressort de cette étude une proportion importante de courtes peines d'emprisonnement en cours d'exécution, pour lesquelles on peut considérer l'aménagement des peines comme une perspective faible ou, s'il est décidé, d'une portée très relative – quasiment inopérante – compte tenu de la faible durée de la mesure.

Ces deux tentatives d'approche des courtes peines, loin d'être exclusives, sont sujettes à critiques mais leur mise en avant est

Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison et Justice, novembre 2016.

171 Rapport 2015-2016, Commission de suivi de la détention provisoire, décembre 2016.

172 Rapport fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi (n°2753 rectifié) de Messieurs Dominique Raimbourg, Jean-Marc Ayrault, et plusieurs de leurs collègues visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, Assemblée nationale, 12 novembre 2010, n°2941, p. 21.

173 Ibid.

significative du manque de données objectives à disposition dans la statistique mensuelle de la direction de l'administration pénitentiaire.

Le contexte de mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement n'est pas non plus connu : mandat de dépôt après comparution immédiate, incarcération suite à la révocation d'un sursis avec mise à l'épreuve ou en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale, mise à exécution d'extraits de jugement... Si, lors des visites, les contrôleurs entendent des procureurs de la République leur indiquer que la surpopulation pénitentiaire les conduit, momentanément, à ne pas mettre à exécution des peines d'emprisonnement de courte durée, on constate pourtant la présence, dans la maison d'arrêt de leur ressort, de nombreuses personnes qui exécutent des peines de ce type : ces courtes peines sont, en général, des peines prononcées anciennes et mises à exécution pendant l'incarcération afin de purger le casier judiciaire de la personne ou, au contraire, des peines récemment prononcées en comparution immédiate avec un mandat de dépôt.

A côté des personnes prévenues et condamnées à de courtes peines ou en fin de peine, d'autres catégories de personnes devraient prioritairement relever de mesures de « déjudiciarisation ou alternatives à l'incarcération »¹⁷⁴ : les personnes souffrant de troubles mentaux, les personnes âgées, les personnes en fin de vie ou souffrant d'un handicap pour qui la détention aggrave la condition.

Le garde des sceaux de l'époque l'a dit avec force, en 2016, dans son rapport au Parlement sur l'encellulement individuel : « Lutter contre la surpopulation, c'est donc d'abord accepter de reconnaître que les déficients mentaux, les malades en phase terminale, les vieillards à la santé dégradée n'ont pas leur place dans les établissements pénitentiaires ». Opinion reprise à son compte par la directrice de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, citée par le quotidien *Le Monde* à l'occasion de la visite de la présidente de la commission des Lois de l'Assemblée nationale dans son établissement le 6 novembre 2017 : « Cela apaiserait la détention et améliorerait la sécurité des surveillants confrontés à une violence totalement imprévisible »¹⁷⁵. De manière incidente, leur élargissement permettrait un surcroît de disponibilité des services de santé au sein des établissements pénitentiaires, ce qui bénéficierait à l'ensemble des personnes incarcérées.

RECOMMANDATION :

Les pouvoirs publics doivent s'interroger sur le sens des courtes peines d'emprisonnement qui ont le plus souvent pour effet de provoquer de réelles ruptures dans la vie d'une personne condamnée sans qu'elle puisse bénéficier d'une aide quelconque en prison en raison de la brièveté de son séjour.

RECOMMANDATION :

Les juges qui prononcent des peines d'emprisonnement doivent être attentifs aux conditions de détention dans les maisons d'arrêt de leur ressort et s'assurer que cette incarcération puisse avoir du sens.

La mise en œuvre d'une telle ambition nécessite cependant de disposer d'une connaissance précise de ce public, au regard de ses caractéristiques et sur le plan quantitatif, ce qui implique la mise en place d'outils d'étude et de recherche qui n'existent pas aujourd'hui.

Section 3

La perspective de mettre fin à la surpopulation carcérale

Inverser la tendance de la croissance de la population pénale des dernières décennies nécessite une réflexion globale sur notre système pénal, opérée par tous les acteurs et à tous les stades de la décision : politique, législatif, judiciaire et pénitentiaire. De multiples voix se sont élevées depuis des années pour attirer l'attention de tous sur l'urgence de la situation.

Le CGLPL est le témoin privilégié d'initiatives locales mises en œuvre pour tenter de mettre fin à des situations indignes. Ces initiatives doivent être soutenues et pérennisées par une politique nationale.

I – Les initiatives locales, de « bonnes pratiques » insuffisantes

Le CGLPL a relevé lors des visites d'établissement des « bonnes pratiques » visant à résorber des situations de surpopulation dans certains établissements ; elles consistent principalement à organiser des circuits d'aménagement de peine particulièrement efficaces. Il a également été informé de la mise en place d'un dispositif particulier portant sur l'accompagnement des prévenus. Il a constaté que ces initiatives étaient largement tributaires d'engagements individuels des différents acteurs de la chaîne pénale, animés par la volonté de renforcer la coordination des services afin de mettre en place des dispositifs innovants.

A – Un aménagement des peines proactif

A Coutances, l'ensemble des intervenants a souligné que la politique d'aménagement des peines prenait en compte les conditions d'hébergement particulièrement difficiles de l'établissement, notamment lors de l'octroi des permissions de sortir à caractère familial, ainsi que des conditions d'emploi et de transport peu favorables du département. Ainsi, le taux d'aménagement des peines sous écrou lors de la visite du CGLPL dans cet établissement était de 58,3 %, à comparer avec un pourcentage national de 20,1 % à la même époque. Il n'en reste pas moins qu'au même moment le taux d'occupation de cette maison d'arrêt était proche de 150 %¹⁷⁶.

De la même façon, le CGLPL a pu constater la politique d'aménagement des peines volontariste et diversifiée mise en place à

174 Manuel sur les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, mai 2013.

175 *Le Monde*, mercredi 8 novembre 2017.

176 Coutances, 2016, pp.58 et 59.

Reims, où le taux d'aménagement des peines sous écrou s'élevait lors de la visite du CGLPL à 50 %. En raison du nombre important de personnes condamnées à de courtes peines se trouvant rapidement dans le délai pour déposer une demande d'aménagement de peine, un effort particulier a été dirigé vers l'organisation d'un circuit permettant de prononcer des mesures d'aménagement de peine sans débat contradictoire, avec l'accord du parquet. Un tel procédé permettait de réduire de façon importante le délai de traitement de la requête à un mois, contre quatre pour les requêtes faisant l'objet d'un débat contradictoire. La qualité des relations entre les services judiciaires et la direction de l'établissement a été mise en avant. Il a également été souligné par les intervenants qu'une telle politique entraînait une charge de travail accrue tant pour le magistrat que pour le greffe et pour le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation¹⁷⁷.

Un dispositif comparable à celui-ci a été mis en place à Fresnes puis analysé dans un rapport rédigé par les magistrats du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Créteil au titre évocateur : *Les obstacles à l'aménagement des peines - L'impact des courtes périodes de détention sur la mise en œuvre des aménagements de peine*¹⁷⁸. Ce rapport dresse un bilan de la mise en place d'une procédure spécifique au quartier arrivants du centre pénitentiaire de Fresnes, qui vise à rendre possible l'aménagement des courtes peines : une équipe de conseillers d'insertion et de probation identifie les dossiers des personnes concernées dès leur arrivée et le juge de l'application des peines recourt en priorité à une procédure d'aménagement de peine sans débat contradictoire, ce qui permet de raccourcir considérablement les délais. De sorte que « 73,07 % des demandes d'aménagement des peines [...] examinées au cours de la période d'avril à juin 2013 au stade du quartier arrivants ont concerné des détenus ayant à effectuer une période de détention inférieure à six mois ». Cette intervention « permet essentiellement de préserver des situations qui, sur le plan professionnel, familial ou de l'hébergement, [sont] préexistantes à l'incarcération ».

Ce rapport constate toutefois, par l'observation d'une cohorte de 131 personnes détenues, l'importance de la mise à exécution des peines d'emprisonnement des personnes condamnées libres, alors même que dans 21 des 58 situations examinées il n'avait pas été possible de retrouver trace de la saisine du juge de l'application des peines, pourtant obligatoire selon les termes de l'article 723-15 du code de procédure pénale. Il formule la conclusion suivante : plus la durée de détention à effectuer est courte, moins il y a de demandes d'aménagement de peine. Les magistrats soulignent qu'une telle corrélation entre la durée de détention et l'existence d'un aménagement de peine est par ailleurs corroborée par les données nationales figurant dans l'étude d'impact menée par le ministère de la justice à la suite de la présentation du projet de loi de réforme pénale en 2014, « les sorties sèches concernent 98 % des personnes condamnées à une peine de moins de 6 mois ».

À Aix-Luynes, le CGLPL a constaté lors de sa visite en décembre 2016 l'état de surpopulation chronique de l'établissement ; la volonté de maintenir un taux d'aménagement de peine élevé a été soulignée auprès des contrôleurs, notamment dans la mise à exécution des jugements conformément à l'article 723-15 du code de procédure pénale et ce afin d'éviter, autant que faire se peut, un accroissement de la surpopulation pénale endémique au sein de l'établissement. Il est apparu au CGLPL que les relations de l'institution judiciaire avec l'administration pénitentiaire étaient de qualité, les déplacements du magistrat coordinateur pour les commissions d'application des peines et les débats étant toujours précédés d'une visite au quartier pour peines aménagées. Le vice-président coordonnateur, se faisant l'écho de ses collègues, a dit être profondément convaincu de la nécessité d'une politique d'aménagement des peines encourageant la réinsertion et porteuse d'espoir pour les personnes incarcérées ; il soulignait toutefois l'exigence posée par les critères d'octroi des aménagements de peine au regard de la nature des faits commis et des risques de récidive.

Après sa visite, le CGLPL a été tenu informé de la création au tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence d'un comité de pilotage destiné à mettre en place des mesures de lutte contre la surpopulation carcérale (COFIL). Ce comité a été créé à la suite du communiqué du 4 avril 2017 de l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP), du syndicat national des directeurs pénitentiaires (SNDP) et de l'association française des magistrats instructeurs (AFMI) invitant à la réunion de comités de pilotage locaux pour co-construire des solutions et développer des alternatives efficaces à l'incarcération. Il a notamment été proposé de mettre en place une détection mensuelle des personnes condamnées dont la sortie proche pourrait permettre un aménagement de peine simplifié sans débat contradictoire, sous forme de semi-liberté ou de libération conditionnelle. Plusieurs difficultés pratiques ont néanmoins rapidement été détectées : l'examen des situations pénales des personnes concernées a provoqué la mise à exécution de peines qui ne l'avaient pas été lors de l'incarcération ; le délai d'un mois avant la fin de peine initialement retenu s'est révélé trop court pour permettre l'aménagement d'un nombre de peines suffisant pour voir un effet sur la population de l'établissement. Les premières réunions n'ont pas permis de mettre en place un dispositif efficace. La mise en place d'une commission d'application des peines dédiée à la libération sous contrainte, envisagée comme un autre outil de lutte contre la surpopulation locale n'a à ce jour pas pu être réalisée, en raison notamment des effectifs du SPIP.

B – La préparation de la mise en liberté des personnes prévenues

Ainsi qu'il a été mentionné dans l'introduction de ce rapport, le CGLPL a été témoin d'une initiative, qui reste à sa connaissance isolée, à Villepinte. En avril 2017, la directrice de cet établissement a indiqué qu'elle ne pourrait plus accueillir de personnes supplémentaires, son établissement ayant atteint 200 % de taux d'occupation et 65 % de personnes prévenues. À la même période, le SPIP expérimentait dans cet établissement un travail de repérage et d'évaluation de la situation des personnes prévenues afin de proposer aux magistrats instructeurs des alternatives à la détention provisoire. Ainsi, la directrice du service a demandé aux travailleurs sociaux de repérer, parmi les personnes prévenues, les plus nombreuses dans l'établissement et généralement exclues des dispositifs de préparation à la sortie, celles dont la situation personnelle et le comportement en détention permettraient de proposer aux magistrats instructeurs d'autres modalités que l'incarcération. Cette initiative novatrice, née dans un contexte de surpopulation carcérale, mérite d'être articulée avec le pôle de l'instruction du tribunal de grande instance de Bobigny et pérennisée.

177 Rapport de visite de la maison d'arrêt de Reims, avril 2015.

178 *Les obstacles à l'aménagement des peines - L'impact des courtes périodes de détention sur la mise en œuvre des aménagements de peine*. Rapport relatif à la visite du centre pénitentiaire de Fresnes du 21 juin 2013 par les magistrats au service de l'application des peines du TGI de Créteil, 11 mars 2014.

Ces quelques exemples de dispositifs locaux innovants tendant à multiplier les sorties de détention montrent que l'utilisation du cadre légal existant peut être le support de politiques volontaristes de baisse de la surpopulation carcérale. Ils montrent cependant également les limites de l'action locale, en l'absence d'une politique globale visant à les soutenir et à agir également sur les flux entrants de personnes incarcérées.

II – Les solutions au niveau national

De multiples propositions visant à réduire la population carcérale ont été faites dans les rapports cités en introduction. L'objectif n'est pas ici de les recenser. Il est cependant regrettable que si peu d'entre elles aient été suivies d'effet. La situation actuelle des maisons d'arrêts démontre que les moyens nécessaires à une réelle politique de déflation carcérale n'ont encore jamais été mis en œuvre.

Depuis sa création, dans ses rapports annuels, ses avis et dans ses rapports de visite, le CGLPL a fait de nombreuses propositions visant à lutter contre la surpopulation carcérale ; elles sont ici reprises et développées.

La situation actuelle de surpopulation carcérale ne cessera pas tant qu'une politique ambitieuse ne sera pas mise en place. Une telle politique doit nécessairement combiner des mesures ponctuelles, visant à résorber rapidement le phénomène, comme l'amnistie, et des mesures de long terme. Elle doit s'inspirer des expériences internationales et s'appuyer sur le contexte européen de déflation carcérale.

A – Améliorer la connaissance de la population incarcérée

Ainsi qu'il a été dit plus haut, la définition d'une politique efficace de réduction de la population carcérale a pour préalable indispensable l'amélioration de la connaissance de la population pénale par le renforcement des outils statistiques et la publication régulière de statistiques détaillées ainsi qu'une analyse approfondie de la population carcérale (cf. chapitre 2, section 2).

B - Améliorer le dialogue et la concertation entre l'ensemble des acteurs

Elle doit par ailleurs s'appuyer, ainsi qu'il a déjà été dit et conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe, sur une appréhension très large du phénomène et des acteurs concernés : l'administration pénitentiaire mais aussi tous les acteurs de la chaîne pénale, le législateur, les politiques et les pouvoirs publics dans leur ensemble.

C'est le sens de la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat, s'agissant des conditions de détention. Dans une décision récente, le Conseil d'Etat a ainsi affirmé que l'administration pénitentiaire ne peut être tenue responsable d'une « atteinte grave à une liberté fondamentale » et renvoie la responsabilité à la fois au politique, au regard de l'insuffisance des moyens alloués, et à l'autorité judiciaire, qui détient le pouvoir de décision exclusif en matière de mises sous écrou¹⁷⁹. C'est en effet la responsabilité de l'Etat qui est en cause et des solutions pérennes et globales doivent être trouvées.

A ce titre, l'initiative de plusieurs parlementaires ayant visité de façon inopinée des établissements pénitentiaires au début du mois de novembre 2017, emblématique « d'une volonté nouvelle d'aborder les politiques publiques sur la base de contrôles exercés sur le terrain », selon les propos de Mme Braun-Pivet, députée, doit être encouragée et renouvelée régulièrement.

Au niveau national il est nécessaire que cette politique, à des fins de cohérence et de pérennisation, soit définie par des lois de programmation, fixant des objectifs clairs et mettant fin aux injonctions contradictoires adressées à l'autorité judiciaire. A ce titre, il convient de souligner qu'en sus de l'inflation législative qui concerne l'ensemble du droit pénal depuis plusieurs années, son évolution récente est faite, dans une même période, de mesures destinées à limiter l'incarcération tout en augmentant le champ des incriminations et des peines. Un rapport de l'Institut des hautes études sur la justice sur l'office du juge relevait en 2013 « qu'en même temps que le législateur contraint le jugement du juge pénal par les peines plancher, il demande au juge de l'application des peines d'aménager les peines d'emprisonnement inférieures à deux années pour limiter le surembourgeoisement des établissements pénitentiaires. Le juge sait pourtant que c'est sur lui que sera rejeté l'opprobre en cas de nouveau fait divers sanglant. Il fait les frais de l'écart de plus en plus intenable entre les paroles et les actes, entre ce qui est annoncé et ce qui est fait ou, plus exactement, ce qu'il est possible de faire »¹⁸⁰. Ce paradoxe, qui est loin d'avoir été résolu par la suppression des peines planchers par la loi du 15 août 2014, doit être dépassé.

RECOMMANDATION

La surpopulation doit cesser d'être appréhendée comme une problématique essentiellement pénitentiaire.

La lutte contre la surpopulation carcérale doit devenir une véritable politique publique, à laquelle des moyens propres et pérennes doivent être alloués.

Au niveau local, les magistrats doivent davantage être sensibilisés au phénomène de la surpopulation carcérale ; il relève de leur responsabilité de connaître les lieux de détention et le contexte propre aux établissements de leur ressort. L'obligation des magistrats de visiter les lieux de détention, consacrée dans le code de procédure pénale, n'est pas effective, notamment car elle n'est à ce jour pas définie de façon précise dans la loi. Les juges des libertés et de la détention doivent par ailleurs, en raison de leur place centrale dans les décisions d'incarcération, être associés à ce contrôle. Il en est de même des juges qui siègent lors des audiences correctionnelles et des juges de l'application des peines.

179 Conseil d'Etat, 30 juillet 2015, Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) et Ordre des avocats au barreau de Nîmes, req. nos 392043, 392044, § 18-19.

180 La prudence du juge et l'autorité, l'office du juge au XXIème siècle, rapport de la mission de réflexion confiée par Madame Christiane Taubira, garde des sceaux, à l'Institut des hautes études sur la justice, mai 2013.

A ce titre on peut citer l'exemple de la Bulgarie, condamnée à de multiples reprises depuis 2005 par la CEDH pour la surpopulation carcérale et les mauvaises conditions de détention, mentionné par Lubov Stoytcheva, membre du service de l'exécution des arrêts de la CEDH lors d'un colloque sur le surpeuplement carcéral en Europe, qui s'est déroulé à Aix-en-Provence le 24 mars 2017 : « au fil des années les juges sont devenus plus sensibles au rôle que leur confère la loi afin d'éviter des peines privatives de liberté inutiles. Les réformes législatives et la sensibilisation des juges semblent avoir contribué au raccourcissement de la durée des peines privatives de liberté et l'application plus large des peines non privatives de liberté ».

Cette sensibilisation locale à la surpopulation doit également s'appuyer sur les commissions d'exécution et d'application des peines et sur les conférences régionales sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération, qui ont fait l'objet d'un décret du 10 mai 2017¹⁸¹. Ces instances sont expressément chargées de prévenir la surpopulation carcérale au sein des établissements de leur ressort. Le décret du mois de mai 2017 a élargi leurs compétences et leur composition, et leur permet d'être des organes utiles et pertinents dans cette optique. Les commissions d'exécution des peines ont notamment vocation à être un lieu d'échange sur la situation des établissements du ressort du tribunal de grande instance.

Si des échanges sur le sujet de la lutte contre la surpopulation carcérale ont d'ores et déjà lieu lors des réunions de ces commissions depuis plusieurs années, elles ont vocation à devenir plus opérationnelles et mettre en place de véritables politiques de lutte contre la surpopulation, en intensifiant les échanges d'information sur les données locales disponibles et en créant des outils de pilotage adaptés.

RECOMMANDATION

Il relève de la responsabilité des magistrats de connaître les lieux de détention et le contexte propre aux établissements de leur ressort. Pour ce faire, ils doivent notamment contrôler de façon effective les lieux de détention et s'appuyer sur les commissions d'exécution des peines pour mettre en place de véritables politiques de lutte contre la surpopulation, en intensifiant les échanges d'information sur les données locales disponibles et en créant des outils de pilotage adaptés.

C – Limiter les flux d'entrée et améliorer les dispositifs de sortie anticipée

La mise en œuvre d'une politique de déflation carcérale implique que le principe de privation de liberté comme mesure de dernier recours, consacré par différents textes européens mais aussi au niveau national par la loi pénitentiaire de novembre 2009, devienne réalité ; elle doit être réaffirmée par des mesures législatives privilégiant d'autres peines et dans le cadre des politiques pénales définies par les pouvoirs publics, appliquées par les parquets et les magistrats du siège, qui doivent être davantage incités à recourir aux alternatives à l'incarcération ; il faut donc, non seulement l'affirmer dans les textes, mais réorienter totalement le droit existant et les politiques pénales.

L'exemple de la Finlande est révélateur à ce titre, qui a divisé sa population pénale par trois en cinquante ans, avec une politique fondée sur trois axes principaux : refonte totale du système de sanctions pénales, révision de l'échelle des peines pour certains délits et révision de la politique d'application des peines¹⁸².

En Suède, la baisse importante de la population carcérale des dix dernières années est notamment due au choix de ne plus punir d'emprisonnement mais d'une amende de nombreuses infractions ; entre 2006 et 2015, le nombre de peines de deux à six mois à considérablement baissé.

RECOMMANDATION

Il y a urgence à prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à l'utilisation excessive de la peine d'emprisonnement ; à réajuster le périmètre de la peine d'emprisonnement en application du principe de nécessité des peines, en procédant notamment au remplacement des peines de prison encourues pour certaines infractions par d'autres peines, ainsi qu'en procédant à des mesures de dé-pénalisation.

En France, l'analyse des peines prononcées montre que le recours à l'emprisonnement, y compris pour des durées courtes, est encore trop prégnant malgré une diversification importante des peines alternatives. Ces peines doivent être développées et privilégiées. Les données statistiques relatives au prononcé et à l'exécution des peines doivent être affinées. Les propositions figurant dans le rapport remis en décembre 2015 par Bruno Cotte à la garde des sceaux Christiane Taubira intitulé *Pour une refonte du droit des peines* visant à rénover l'échelle et la nomenclature des peines principales et alternatives, et à promouvoir les peines permettant de cantonner l'emprisonnement apparaissent de nature à amorcer un mouvement vers un recours moins systématique à l'incarcération¹⁸³. Dans un objectif de régulation de la population carcérale, faire du placement sous surveillance électronique une peine principale offrirait une alternative crédible à l'emprisonnement. C'est le cas en Italie où le placement sous surveillance électronique existe en tant que peine autonome. Les peines de probation et les initiatives tendant à renforcer la justice réparatrice, c'est-à-dire une justice de médiation, sont des alternatives positives à l'incarcération, permettant de redonner du sens à la peine. Les efforts pour donner toute sa place à la contrainte pénale doivent être poursuivis.

Engager une politique de déflation carcérale implique également de réfléchir à la manière dont fonctionnent nos juridictions pénales. Sans porter atteinte à l'indépendance de la justice, il est nécessaire de rénover la procédure de comparution immédiate, qui a pour effet de conduire au prononcé d'un grand nombre de peines d'emprisonnement. La nature même de cette procédure, qui participe de l'accélération du temps judiciaire, questionne depuis plusieurs années tant les magistrats que les chercheurs en sciences

181 Décret n°2017-1018 du 10 mai 2017 relatif aux commissions d'exécution et d'application des peines et aux conférences régionales sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération.

182 Revue *Dedans Dehors* n°93, "Décroissance carcérale : ces pays qui ferment des prisons", Observatoire International des Prisons section française, octobre 2016, p. 15.

183 *Pour une refonte du droit des peines*, Rapport à Madame la garde des sceaux, ministre de la justice, Bruno Cotte, décembre 2015.

sociales. En 2014 était organisé sous l'égide de Christiane Taubira, alors garde des sceaux, un séminaire sur les enjeux du ministère de la justice en matière d'étude et de recherche, où cette question était évoquée¹⁸⁴. Il était notamment souligné par Christian Mouhanna, chercheur au CESDIP, qu'une étude comparative avec les Pays-Bas montrait la résistance de la magistrature belge à ce phénomène d'accélération, au nom de l'exigence de qualité de la justice ; il rappelait que l'équivalent du Conseil constitutionnel avait dans un arrêt Mertens de 2002 proscrit la comparution immédiate, estimant qu'un système trop rapide serait facteur de mauvaise justice. Si des données publiques, précises et actualisées sont manquantes en France, une note de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, datée du 9 octobre 2012 et publiée dans le cadre de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, indique que le recours à la comparution immédiate entraîne, depuis 1995, un taux de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme d'environ 70 %¹⁸⁵.

En comparution immédiate comme dans toute autre procédure de comparution devant le tribunal, le dossier soumis aux juges au moment de l'audience doit comporter des éléments de personnalité suffisants pour permettre de favoriser le prononcé de peines alternatives et, si la situation le justifie, de prononcer un aménagement de peine *ab initio* ; pour ce faire, particulièrement lorsque les affaires sont traitées en temps réel, des éléments de personnalité doivent être recueillis dès le stade de la procédure de police et les enquêtes rapides menées lors des déferrements doivent être améliorées.

De la même façon, les éléments de personnalité dont dispose le juge des libertés et de la détention au moment du choix du placement en détention provisoire ou au moment de l'éventuel renouvellement de la détention doivent être fournis, afin qu'il puisse décider de la mesure nécessaire. Une réflexion doit par ailleurs être initiée sur la durée des instructions et sur les délais d'audiencement des dossiers ayant fait l'objet d'une instruction, afin d'éviter la prolongation inutile des durées de détention provisoire.

Par ailleurs, une réflexion doit être initiée sur le sens des très courtes peines, qui proscrivent trop souvent le recours à des aménagements de peine comme l'expérience menée à Fresnes le montre, ainsi que sur celui des peines mises à exécution très longtemps après les faits, qui ont un effet désocialisant immédiat et durable sans que, pour autant, la prison puisse jouer son rôle en matière de réinsertion ou de prévention de la récidive. Pour ces personnes, que l'on rencontre dans toutes les maisons d'arrêt, le placement en détention n'a aucun effet sur la réinsertion, et a même le plus souvent des conséquences négatives liées aux nombreuses ruptures qu'il suscite (liens familiaux, logement, emploi, formation, liens sociaux, etc.) et à « l'inscription » qu'il peut provoquer dans le monde de la délinquance.

De la même façon, il faut s'interroger sur le sens de la présence en prison de personnes détenues présentant des pathologies mentales ou souffrant d'affections chroniques, afin de faciliter les décisions de suspension de peine. Une politique de concertation systématique entre les acteurs, afin de rechercher des formules d'hébergement adaptées aux personnes condamnées à de très courtes peines et aux personnes détenues dont l'âge ou l'état de santé est incompatible avec le maintien en détention doit être menée.

Enfin, une réflexion et des moyens supplémentaires doivent être alloués à la mise en œuvre tant des peines alternatives, évoquées plus haut, que des aménagements de peine – dont il faut rappeler de façon incessante qu'ils constituent bien l'exécution d'une peine, contrairement à ce qui est parfois véhiculé dans l'opinion publique, tout en évitant les effets collatéraux de l'incarcération. Le taux d'aménagement des peines sous écrou a augmenté considérablement ces dernières années, passant de 11,7 % en avril 2008 à 18,6 % au 1^{er} janvier 2012. Il est de 20,25 % au 1^{er} octobre 2017. Pourtant, de très grandes disparités subsistent localement.

Lors des visites effectuées en 2016 et 2017, le CGLPL a pu observer à quel point le contexte actuel rend les magistrats craintifs sur le prononcé des aménagements de peine. La question des moyens qui y sont dédiés est également très souvent évoquée auprès des contrôleurs : emplacement non propice à la réinsertion des quartiers de semi-liberté, manque de structures pouvant accueillir des personnes détenues en placement extérieur, insuffisance des postes de travail d'intérêt général (TIG).

Le développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine ne pourra se faire sans la mise en adéquation des moyens humains et matériels avec l'objectif recherché.

Les liens avec le tissu associatif et les collectivités locales doivent être développés, et les moyens dédiés à ces missions renforcés. Des dispositifs innovants doivent être mis en place. A ce titre, le Livre blanc sur les peines alternatives à l'incarcération, les aménagements de peine et l'insertion des personnes en sortie de détention de la Commission nationale post-sententielle de la Fédération Citoyens et Justice propose des exemples d'actions entreprises sur le territoire national¹⁸⁶.

De façon plus générale, il faut souligner les constats révélateurs de la mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, mission commune de l'inspection générale des services judiciaires, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances¹⁸⁷. Dans son rapport en date de juillet 2016 la mission indique avoir constaté que le système pénal était arrivé à un niveau de saturation nécessitant à la fois la maîtrise du recours à la détention et la valorisation du milieu ouvert. Il est constaté que la part des personnels d'insertion dans l'ensemble des agents placés sous la direction de l'administration demeure très faible par rapport à ce qui peut être rencontré dans d'autres pays comparables. Globalement, les établissements demeurent orientés vers des préoccupations sécuritaires ; la mission conclut qu'un rééquilibrage est indispensable pour les faire évoluer vers une finalité centrale de réinsertion. Le rapport formule une série de recommandations visant à la rénovation de la gouvernance des politiques d'insertion, visant notamment à la création d'un dispositif interministériel dédié aux politiques d'insertion des personnes détenues et à une implication accrue des collectivités locales. Il conclut à la nécessité d'une amélioration globale de la prise en charge des publics concernés et d'un renforcement des politiques sectorielles d'insertion en matière d'accès aux droits sociaux, d'insertion professionnelle, de logement et

184 *Justice : état des savoirs, Un dialogue entre les chercheurs et le ministère de la Justice* ; Les enjeux stratégiques du ministère de la justice en matière d'étude et de recherche, Madame Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, Ecole des hautes études en sciences sociales, vendredi 23 mai 2014.

185 <https://conference-consensus.justice.gouv.fr/>

186 Livre blanc sur les peines alternatives à l'incarcération, les aménagements de peine et l'insertion des personnes en sortie de détention de la Commission nationale post-sententielle de la Fédération Citoyens et Justice, 15 septembre 2017.

187 Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, inspection générale des services judiciaires (n°2016-35), inspection générale des affaires sociales (M2015-076), inspection générale des finances (2015-M-041), juillet 2016.

d'addiction.

A ce titre, l'annonce faite en octobre 2017 devant la Cour européenne des droits de l'homme par le Président de la République d'un projet de création d'une agence dédiée au développement et à l'encadrement des travaux d'intérêt général constitue une première initiative intéressante, dans le cadre d'un discours qui invitait à une réflexion sur le sens de la peine et mettait en avant la nécessité de réintégrer dans la société les personnes détenues¹⁸⁸. Toutefois, il convient de noter que le projet de loi de finance pour 2018 prévoit une baisse notable des moyens dédiés à la prise en charge en milieu ouvert, notamment dans le cadre d'alternatives à l'emprisonnement ou d'aménagements de peine. Ainsi, les crédits alloués à la location des bracelets électroniques passent de 15,4 à 11,2 millions d'euros, soit une diminution de 27,2 %. Les crédits alloués au placement extérieur passent de 9,5 à 7 millions d'euros, ce qui constitue une diminution de 26,3 % par rapport à 2017, alors même que le nombre de personnes en placement extérieur est passé de 920 au 1er juillet 2016 à 1 000 au 1er juillet 2017. Un collectif de vingt-sept associations et syndicats impliqués dans le champ pénitentiaire a adressé une lettre ouverte aux parlementaires afin de « les inviter à remettre en cause les choix budgétaires qui leur sont proposés et à s'engager en faveur d'une politique pénale basée sur les recommandations des instances nationales et internationales. Instances, qui, toutes, appellent à mettre un terme à l'inflation carcérale et à privilégier la décroissance pénale et les mesures alternatives, mieux à même de favoriser la prise en charge des personnes et leur sortie de délinquance »¹⁸⁹.

S'agissant tant des peines alternatives que des aménagements de peine, il est également nécessaire que les avocats, auxiliaires de justice, soient investis tant au stade du prononcé de la peine, où ils doivent être en mesure de faire des propositions aux juridictions, que dans le processus d'aménagement de la peine ; il est indispensable que les barreaux proposent des formations sur l'application des peines, matière où la défense est encore trop peu présente.

RECOMMANDATION

La manière dont fonctionnent nos juridictions pénales et l'ensemble du processus d'exécution et d'application des peines doit faire l'objet d'une réflexion, en corrélation avec l'objectif de déflation carcérale. Des objectifs chiffrés doivent être fixés, et faire l'objet d'un suivi renforcé.

D – Mettre en place un mécanisme national de régulation carcérale

L'idée de mettre en place un mécanisme de régulation carcérale n'est pas nouvelle. Les propositions initiales évoquaient un *numerus clausus* par établissement ; elles ont évolué pour prendre la forme de propositions plus complexes, dont l'objectif est non plus de régler dans l'urgence le phénomène de la surpopulation mais de le prévenir, en faisant jouer des seuils d'alerte.

En 1999, dans sa recommandation concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, le Conseil de l'Europe indiquait qu'il convenait, pour éviter des niveaux de surpeuplement excessifs, de fixer, pour les établissements pénitentiaires, une capacité maximale. Cette recommandation a rapidement trouvé sa traduction en France dans le rapport d'une mission sénatoriale remis en décembre 2000 intitulé « Prisons, une humiliation pour la République », qui proposait l'instauration d'un *numerus clausus* sur les entrées en détention. Cette proposition n'avait toutefois pas été adoptée à l'unanimité des membres de la mission, certains groupes sénatoriaux y étant opposés.

Si un tel dispositif n'a été pas concrétisé à l'époque, l'idée de régulation carcérale a fait son chemin. Dans une proposition de loi et un rapport déposés en 2010 et 2013, Dominique Raimbourg proposait un mécanisme reposant sur l'interdiction du dépassement de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires et la régulation des flux d'entrée et de sortie, ainsi que la mise en place d'une libération conditionnelle de droit aux deux tiers de la peine. Cette seconde proposition a donné lieu à des débats lors des travaux ayant abouti à la loi du 15 août 2014, qui a créé le dispositif de la libération sous contrainte. Le dispositif s'éloigne toutefois largement de la proposition initiale, car seul l'examen de la situation est automatique, et non le principe de l'aménagement de peine. Les premiers bilans très mitigés de ce dispositif ont été évoqués plus haut.

Le rapport Urvoas sur l'encellulement individuel suggère la mise en place de protocoles locaux entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire « visant à déterminer des seuils d'alerte en terme de surpopulation, élément susceptible d'influer sur les seules décisions qui peuvent être différées et d'examen accéléré des mesures d'aménagement pour les détenus en fin de peine ». Cette proposition, en raison de son caractère facultatif, n'apparaît pas à la hauteur des défis posés par la surpopulation actuelle.

Plus récemment, dans son contre-rapport *Pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale* publié en réponse au rapport Urvoas sur l'encellulement individuel et au rapport sur l'application de la loi du 15 août 2014, la FARAPEJ a proposé un mécanisme fondé sur la définition d'une capacité maximale et d'un nombre de place « réservées » par établissement, déclenchant une alerte visant à activer les sorties par l'accélération des aménagements de peine. La FARAPEJ propose une mise en œuvre échelonnée dans le temps de ce mécanisme.

Dans son avis du 24 mars 2014 relatif à l'encellulement individuel, le CGLPL avait souligné que le préalable à la mise en œuvre du principe de l'encellulement individuel était de desserrer l'étreinte de la surpopulation carcérale, en agissant à la fois par la diminution des flux d'entrée et par l'augmentation des flux de sortie. Il évoquait des initiatives locales permettant de différer les incarcérations lorsque la capacité d'une maison d'arrêt était atteinte et de libérer certaines personnes détenues en fin de peine, en leur proposant un accompagnement, c'est-à-dire un projet et un contrôle adaptés à leur situation.

La position du CGLPL a été précisée lors d'une audition de la Contrôleure générale le 24 novembre 2014 devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur la question de l'encellulement individuel. La Contrôleure générale soulignait que les initiatives locales, pour intéressantes qu'elles soient, tenaient à des personnes et étaient donc fragiles ; que leur généralisation était nécessaire, par la mise en œuvre d'une politique nationale visant à créer un mécanisme de régulation carcérale, seul à même de mettre fin à l'état de surpopulation actuellement rencontré par les maisons d'arrêt. Elle soulignait que cette solution se distinguait de

188 <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-du-discours-du-president-de-la-republique-a-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme/>

189 <http://www.casp.asso.fr/index.php/nos-actions/structures-et-services/pole-asile/cada/item/612-budget-penitentiaire-2018-pour-un-vote-eclairer.html>

la notion de *numerus clausus*, plus clivante et suggérant un certain automatisme : « plus que l'appellation, c'est l'esprit qui compte. En tout cas, il me semble que cette régulation de la population carcérale est la seule façon de désencombrer les prisons et donc de parvenir à l'encellulement individuel progressif que nous appelons de nos vœux. Ajoutée à l'effet des nouvelles mesures prévues par la loi du 15 août 2014, cette régulation fera baisser le nombre de détenus et nous permettra d'atteindre notre objectif dans un délai raisonnable et non pas dans plusieurs décennies ».

Un tel mécanisme devra être créé par voie législative et avoir un caractère contraignant afin d'être effectif. Sa mise en place devra s'accompagner de protocoles locaux dont la responsabilité devra essentiellement reposer sur les autorités judiciaires locales, c'est-à-dire sur les présidents et procureurs des tribunaux de grande instance ; la mise en place de ces protocoles devra également avoir un caractère contraignant.

Ces derniers auront pour objet de renforcer le dialogue entre les différents acteurs de la chaîne pénale, magistrats du siège comme du parquet, direction de l'administration pénitentiaire et intervenants associatifs, afin d'adapter le flux des incarcérations (entrées et sorties) afin de tenir compte de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires dans les décisions de jugement, de placement en détention, d'exécution et d'application des peines.

Sa mise en œuvre pourra largement s'appuyer sur des dispositifs existants, permettant de gérer localement les mesures d'incarcération et de libération de manière concertée entre tous les acteurs de la chaîne pénale, et notamment sur les commissions d'exécution et d'application des peines et sur les conférences régionales sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération, précédemment évoquées. Il ne pourra être efficace que dans le cadre d'une politique volontariste, portée par tous les acteurs.

La distinction fondamentale d'un tel mécanisme avec les propositions relatives à la mise en place d'un *numerus clausus* porte sur l'individualisation du dispositif : le *numerus clausus* est fondé sur une approche automatique consistant à faire sortir le détenu le plus proche de sa date de sortie, alors que le dispositif de régulation carcérale suppose une analyse individuelle de chaque situation et un choix de la personne détenue qui semble la mieux préparée à la sortie, couplée à une analyse affinée des entrées en détention.

Il devra s'agir d'un dispositif obligatoire, visant à éviter d'atteindre un taux d'occupation de l'établissement supérieur à 100 % en toute circonstance. Le mécanisme de régulation devra être activé dès l'atteinte d'un seuil d'alerte, provoquant le déclenchement du dispositif de concertation. Ce seuil d'alerte devra être fixé localement, au regard de la connaissance des acteurs du contexte local en terme de flux d'incarcération.

Si le taux d'occupation atteint 100 % malgré la mise en œuvre du mécanisme, le chef d'établissement devra refuser tout écrou supplémentaire.

La mise en place d'un tel mécanisme devra être réalisée dans le courant de l'année 2018, en vue d'une amélioration notable de la situation à l'échéance du moratoire sur l'encellulement individuel, en novembre 2019. Elle pourra être accompagnée d'une loi d'amnistie ou de mesures de grâce présidentielle collectives, afin d'alléger la charge pesant sur les acteurs préalablement à la mise en place du mécanisme. Si elle implique un changement de regard tant du politique que de l'autorité judiciaire, elle nécessite en pratique des actions concrètes s'appuyant largement sur les dispositifs existants.

RECOMMANDATION

Un mécanisme national de régulation carcérale doit être mis en place par voie législative et s'accompagner de protocoles locaux contraignants, associant les divers acteurs sous la responsabilité des autorités judiciaires. Il a pour objet d'éviter que tout établissement dépasse un taux d'occupation de 100 %.

Recommandation 1

Le droit à l'encellulement individuel doit être effectif pour l'ensemble des personnes détenues. Ce droit implique que les cellules d'une place, en raison de leur superficie inférieure à 11 m², ne soient occupées que par une seule personne. Les personnes qui expriment le souhait d'être ou qui, de fait, sont à plusieurs en cellule doivent l'être dans une pièce adaptée en termes d'espace vital et d'équipements.

Un plan d'action visant à résorber l'utilisation de matelas supplémentaires doit être sans délai mis en œuvre eu égard à l'aggravation inadmissible des conditions de détention qui en résulte pour les personnes et aux conséquences qui compromettent gravement leurs perspectives de réinsertion.

Recommandation 2

Le calcul des places et de la capacité des établissements pénitentiaires doit être revu et actualisé dans une norme de nature réglementaire. Cette norme doit prendre en compte les recommandations des instances du Conseil de l'Europe. En outre, aucune autre donnée que la capacité opérationnelle ne doit être prise en considération pour calculer le taux d'occupation d'un établissement.

Outre le nombre de personnes détenues, celui des places opérationnelles et le taux d'occupation par établissement, il est nécessaire que l'administration pénitentiaire se dote d'outils statistiques plus précis de mesure de la surpopulation carcérale et de l'encellulement individuel.

Le taux d'encellulement individuel et le nombre de matelas supplémentaires doivent être produits chaque jour par établissement, au regard des caractéristiques propres de chacun de ces derniers, notamment le nombre et le type de cellules (individuelles, doubles ou multiples).

La notion de densité devrait être davantage développée dans les maisons d'arrêt, afin de connaître la surface dévolue à chaque personne détenue et de mesurer la surpopulation.

La statistique mensuelle devrait faire figurer, par établissement, le nombre de places vacantes et calculer l'écart entre la capacité opérationnelle, abaissée des places vacantes, et le nombre de personnes détenues.

Recommandation 3

La mise en œuvre d'une politique de réduction de la population carcérale ne peut être sérieusement envisagée faute d'une connaissance précise de l'état de la surpopulation et de l'exécution des peines. La direction de l'administration pénitentiaire doit être de nouveau en mesure de produire, via le logiciel GENESIS, des statistiques relatives à la composition de la population pénale de chaque établissement.

Recommandation 4

Le manque de personnel et la gestion en « mode dégradé » qui en résulte ont des effets préjudiciables sur les conditions de détention que la surpopulation carcérale vient aggraver, quand elle n'en constitue pas une des causes. A défaut de pourvoir les postes prévus dans les organigrammes du personnel au sein des établissements, l'administration pénitentiaire doit définir des critères pour les suppressions de poste et en interdire certaines, notamment celles ayant pour conséquence de réduire l'accès aux parloirs, aux soins médicaux et à l'ensemble des activités.

Recommandation 5

La surpopulation doit cesser d'être appréhendée comme une problématique essentiellement pénitentiaire.

La lutte contre la surpopulation carcérale doit devenir une véritable politique publique, à laquelle des moyens propres et pérennes doivent être alloués.

Recommandation 6

Les juges qui prononcent des peines d'emprisonnement doivent être attentifs aux conditions de détention dans les maisons d'arrêt de leur ressort et s'assurer que cette incarcération puisse avoir du sens.

Il relève de la responsabilité des magistrats de connaître les lieux de détention et le contexte propre aux établissements de leur ressort. Pour ce faire, ils doivent notamment contrôler de façon effective les lieux de détention et s'appuyer sur les commissions d'exécution des peines pour mettre en place de véritables politiques de lutte contre la surpopulation, en intensifiant les échanges d'information sur les données locales disponibles et en créant des outils de pilotage adaptés.

Recommandation 7

Il est temps de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à l'utilisation excessive de la peine d'emprisonnement ; de réajuster le périmètre de la peine d'emprisonnement en application du principe de nécessité des peines, en procédant notamment au remplacement des peines de prison encourues pour certaines infractions par d'autres peines, ainsi qu'en procédant à des mesures de dépenalisation.

Recommandation 8

Les pouvoirs publics doivent s'interroger sur le sens des courtes peines d'emprisonnement qui ont le plus souvent pour effet de provoquer de réelles ruptures dans la vie d'une personne condamnée sans qu'elle puisse bénéficier d'une aide quelconque en prison en raison de la brièveté de son séjour.

Recommandation 9

La manière dont fonctionnent nos juridictions pénales et l'ensemble du processus d'exécution et d'application des peines doit faire l'objet d'une réflexion, en corrélation avec l'objectif de déflation carcérale. Des objectifs chiffrés doivent être fixés, et faire l'objet d'un suivi renforcé.

Recommandation 10

Un mécanisme national de régulation carcérale doit être mis en place par voie législative et s'accompagner de protocoles locaux contraignants, associant les divers acteurs sous la responsabilité des autorités judiciaires. Il a pour objet d'éviter que tout établissement dépasse un taux d'occupation de 100 %.

Table des matières

Introduction.....	3
Chapitre 1.....	7
Le respect des droits fondamentaux compromis par la surpopulation.....	7
Section 1.....	7
La surpopulation, facteur d'aggravation de conditions matérielles de détention indignes.....	7
I – Du droit à l'encellulement individuel à l'obligation de dormir sur un matelas au sol.....	7
A – Un droit à l'encellulement individuel illusoire.....	7
B – L'obligation de dormir sur un matelas au sol.....	8
II – L'accueil et l'affectation dans les bâtiments : la difficile mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes.....	9
A – L'altération des conditions d'accueil à l'arrivée dans les établissements.....	9
B – L'altération des conditions d'affectation en cellule.....	10
III – Atteintes à l'intimité et à l'hygiène des personnes détenues.....	11
A – L'absence totale d'intimité.....	11
B – Des conditions d'hygiène et de maintenance dégradées.....	11
IV – La limitation drastique des sorties à l'air libre.....	12
Section 2.....	13
La surpopulation, obstacle à la délivrance de soins de qualité.....	13
I – Une augmentation des besoins à effectif constant du personnel.....	13
II – Des conditions matérielles inadaptées et des locaux insuffisants.....	14
III – La détérioration de la qualité des soins et le non-respect du secret médical.....	14
Section 3.....	15
La surpopulation, situation propice à l'insécurité et facteur de tensions.....	15
I – Les atteintes à la sécurité physique et à l'intégrité psychique des personnes détenues.....	16
A – Les incidents directement liés à la surpopulation.....	16
B – Des infrastructures propices à l'insécurité.....	17
C – Les violences.....	17
II – Les réactions face à l'insécurité.....	18
A – Se protéger, se mettre à distance.....	18
B – Réprimer : la discipline dans les établissements surpeuplés.....	19
Section 4.....	20
La surpopulation, cause d'altération des liens avec l'extérieur.....	20
I – Des conditions difficiles de maintien des liens avec les proches.....	20
A – Parloirs et UVF.....	20
B – Le téléphone et la correspondance.....	21
II – Des difficultés d'accès au parloir-avocat.....	22
Section 5.....	23
La surpopulation, frein à l'accès aux dispositifs de réinsertion.....	23
I – L'accès aux activités, clé de la réinsertion.....	23
II – L'enseignement.....	23
III – Le travail et la formation professionnelle.....	24
IV – Les activités sportives.....	25
V – Les activités socio-culturelles.....	26
VI – L'accès aux cultes.....	26

VII – La surpopulation, obstacle à la réinsertion	27
Chapitre 2.....	29
La nécessité d’une politique publique efficace de déflation carcérale	29
Section 1.....	29
Des échecs et un manque d’ambition.....	29
I – Le contexte européen de déflation carcérale	29
II – La réalité française : se défaire des idées reçues sur la population carcérale.....	30
III – Les programmes immobiliers, une fuite en avant	32
IV – Les limites de la politique de transfert et d’affectation en établissements pour peine	32
Section 2.....	34
La nécessité de se doter d’outils précis de mesure et d’identification de la population carcérale.....	34
I – Une mesure insuffisante des places et de la capacité des établissements.....	34
A – La situation de la France au regard des standards de mesure du « surpeuplement carcéral » par les instances du Conseil de l’Europe	34
B – Le calcul des places et du taux d’occupation en France	35
II – L’absence d’information sur le taux d’encellulement individuel, une imprécision dans le décompte des matelas au sol.....	36
III – L’absence de corrélation entre la surpopulation carcérale et le nombre de surveillants	37
IV – Une connaissance insuffisante de la population carcérale.....	38
A – Les statistiques publiées par la direction de l’administration pénitentiaire	38
B – Un appauvrissement récent des statistiques pénitentiaires.....	40
C – Les conséquences de la méconnaissance de certaines catégories de personnes détenues	41
Section 3.....	42
La perspective de mettre fin à la surpopulation carcérale.....	42
I – Les initiatives locales, de « bonnes pratiques » insuffisantes.....	42
A – Un aménagement des peines proactif.....	42
B – La préparation de la mise en liberté des personnes prévenues.....	43
II – Les solutions au niveau national	44
A – Améliorer la connaissance de la population incarcérée	44
B - Améliorer le dialogue et la concertation entre l’ensemble des acteurs.....	44
C – Limiter les flux d’entrée et améliorer les dispositifs de sortie anticipée.....	45
D – Mettre en place un mécanisme national de régulation carcérale	47
Recommandations.....	49