



LA SURPOPULATION CARCERALE ENTRE CONTRAINTES EUROPEENNES ET REALITE FRANÇAISE

Jean-Paul Cére

Maître de Conférences à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour. Directeur du Master droit de l'exécution des peines et droits de l'homme (Pau, Bordeaux IV, Dakar). Président du Comité des Pénalistes francophones.

Área de Direito

Penal; Internacional.

RESUMO

As prisões francesas experimentam hoje um estado de superlotação inquietante. A superlotação impossibilita a aplicação do princípio das celas individuais e produz efeitos nefastos nas condições de detenção e nas perspectivas de reinserção. Desde a Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (1987), as recomendações feitas por seu Comitê e o reconhecimento pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos do princípio da dignidade humana aplicado às condições materiais e morais da privação de liberdade, diferentes programas de construção e renovação do parque penitenciário francês foram empreendidos. Apesar dos esforços não insignificantes feitos para aproximar as condições materiais de detenção na França dos padrões europeus, seus efeitos positivos são bastante mitigados pela persistência da superlotação carcerária.

PALAVRAS-CHAVE

Prisões Na França. Prisão. Superlotação Carcerária. Regras Penitenciárias Europeias. Dignidade Humana.

ABSTRACT

The French prisons experience today a disturbing overcrowding state. The overcrowding prevents the application of the individual cells principle and produces adverse effects on the detention conditions and the rehabilitations prospects. Since the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1987), the recommendations made by its Committee and the recognition by the European Court of Human Rights of the principle of human dignity applied to the material and moral conditions of the freedom deprivation, different building and modernizing projects for the French prisons were undertaken. Despite the non-insignificant efforts made to approach the French detention's material conditions to the European standards, its positive effects are quite diminished by the persistence of the overcrowded prisons.

KEYWORDS

Prisons In France. Jail. Overcrowded Prisons. European Prison Rules. Human Dignity.

RESUMEN

Las cárceles francesas experimentan ahora un estado de superpoblación inquietante. La superpoblación impide la aplicación del principio de las células individuales y produce efectos negativos en las condiciones de detención y en las perspectivas de reinserción. A partir del Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (1987), las recomendaciones hechas por su Comité y el reconocimiento por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del principio de la dignidad humana aplicada a las condiciones materiales y morales de la privación de la libertad, diferentes programas de construcción y renovación del parque penitenciario francés se llevaron a cabo. Pese a los esfuerzos no insignificantes hechos para acercar las condiciones materiales de detención en Francia de las normas europeas, sus efectos positivos son disminuidos por la persistencia de la superpoblación en las cárceles.

Palabras-clave

Cárceles De Francia. Prisiones. Superpoblación Carcelaria. Reglas Penitenciarias Europeas. Dignidad Humana.

RÉSUMÉ

Les prisons françaises connaissent aujourd'hui un état de surpopulation inquiétant. La surpopulation impossibilite l'application du principe d'encellulement individuel et produit des effets néfastes sur les conditions de détention et les perspectives de réinsertion. Depuis la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (1987), les recommandations faites par son Comité et la reconnaissance par la Cour européenne des droits de l'homme du principe de la dignité humaine appliqué aux conditions matérielles et morales de la privation de liberté, différents programmes de construction et rénovation du parc pénitentiaire français ont été entrepris. Malgré les efforts non négligeables faites pour rapprocher les conditions matérielles de détention en France des standarts européens, leurs effets positifs sont largement amoindris par la persistance de la surpopulation carcérale.

Mots clés

Prisons En France. Maisons d'arrêt. Surpopulation Carcérale. Règles Pénitentiaires Européennes. Dignité Humaine.

Sumário

1. Introduction. 2. Une lutte europeenne engagee contre la surpopulation carcerale. 2.1. Une prohibition de principe de la surpopulation carcérale. 2.1.1. Le CPT. 2.1.2 La recommandation R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. 2.1.3. Les règles pénitentiaires européennes. 2.1.4. Le Commissaire européen des droits de l'homme. 2.2. Des sanctions possibles contre la surpopulation carcérale. 3. Une réception mitigée des normes européennes. 3.1. Une lutte contre la surpopulation carcérale difficile. 3.1.1. La situation actuelle. 3.1.2. Les réponses actuelles. 3.2. Une éradication de la surpopulation carcérale possible? 4. Conclusion

1. INTRODUCTION

Les prisons françaises accueillent toujours plus d'individus et connaissent un état de surpopulation inquiétant. À plusieurs reprises, le nombre de détenus a battu des records que l'on n'avait pas connus depuis soixante ans (au lendemain de la 2^e guerre mondiale). Plusieurs raisons expliquent cette situation. Le nombre d'incarcérations annuelles a fortement augmenté ces dernières années². Cette variation à la hausse des incarcérations n'explique pas seule l'accroissement du nombre de détenus. L'augmentation du nombre de détenus est aussi la conséquence de l'accroissement sensible de la durée moyenne de détention pour l'ensemble de la population détenue³. Cette durée moyenne a été pratiquement multipliée par deux en 25 ans.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens à apporter quelques précisions sur les termes du sujet traité dans cette conférence.

La surpopulation peut se définir comme la mesure de la densité carcérale, à savoir le nombre de détenus rapporté au nombre de places. Mais si le terme de surpopulation (ou de surpeuplement) est souvent utilisé il n'est pas, forcément le reflet de la réalité. D'abord, les chiffres qui font état de la surpopulation sont utilisés au niveau du pays et sont donc une moyenne nationale qui cache de nombreuses disparités. Par exemple, si on dispose d'un taux de surpopulation de 120%, en moyenne, au niveau d'un pays, cela signifie que quelques établissements peuvent avoir dans les faits un taux très largement supérieur. Ce n'est qu'une moyenne.

Ensuite, quand on parle de surpopulation on se réfère au nombre de places de prison. Or, là encore, dans la réalité, celle-ci ne sont pas toujours occupées. La surpopulation apparente est donc la différence entre le nombre de personnes détenues et le nombre de places opérationnelles. C'est pourquoi certains auteurs utilisent parfois une notion plus précise de « détenus en surnombre ». Pour obtenir le nombre de détenus en surnombre, il faut ajouter à la surpopulation apparente, le nombre de places inoccupées dans les prisons non concernés par la surpopulation (Nombre de détenus en surnombre = surpopulation apparente + nb de places inoccupées)⁴. Je ferai référence parfois donc à cette notion de détenus en surnombre.

Justement en France, la surpopulation ne touche pas l'ensemble des établissements. Elle se focalise sur les maisons d'arrêt. Les établissements pour peines, pour des raisons de sécurité principalement, n'accueillent pas de détenus en surnombre. Or, les effets néfastes de la surpopulation sont évidents. L'absence de place dans les cellules rend les conditions de détentions extrêmement difficiles, produit des dommages sur la santé, avive les tensions entre détenus et surveillants ainsi qu'entre détenus. Elle ne s'accorde même pas avec le respect du principe de l'encellulement individuel, n'autorise pas une répartition adéquate des détenus en cellule au regard de leurs statuts et ne permet plus parfois d'assurer le quota minimum de parloirs hebdomadaires. Il est tout autant évident que la surpopulation limite le nombre de places disponibles pour les activités proposées dans l'établissement pénitentiaire et réduit l'éventualité d'exercer un travail.

Beaucoup de détenus sont, dès lors, hormis le temps de la promenade, installés dans une oisiveté totale, qui éloigne un peu plus les perspectives de réinsertion.

La période 1940 à 1964 s'est caractérisée par l'absence de tout programme de maintien à niveau des établissements. En 198, une loi du 22 juin 1987 sur le service public pénitentiaire prévoit que l'État peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou de droit privé, la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires. Au sein de ces établissements, le secteur privé assure, sous le contrôle de l'État, la gestion de sept fonctions (maintenance des équipements, transports, hôtellerie, restauration, santé, travail et formation professionnelle, soutien général: support logistique). Les fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou de droit privé habilitées. L'État, exerce donc l'intégralité des fonctions "régaliennes", que sont l'exécution des peines privatives de liberté et la réinsertion sociale des détenus. Ce programme s'est traduit par la construction de 13.000 places nouvelles de prison mais il s'est rapidement avéré insuffisant.

Par la suite, en 1999 est lancé le plan 4000, avec la construction de quatre nouveaux établissements pénitentiaires, ouverts entre 2003 et 2005.

En 2002, une loi du 9 septembre attribue ensuite des moyens à l'administration pénitentiaire pour lancer un programme de construction de 13.200 places, dont 400 places dans de nouveaux établissements pour mineurs spécialisés. Il est vrai de nombreux rapports, dont des rapports parlementaires avaient durant l'année 2000 dénoncés les conditions de détention dans les maisons d'arrêt. Le sénat notamment estimait que « les conditions de détention dans les maisons d'arrêt étaient souvent indignes d'un pays qui se targue de donner des leçons à l'extérieur dans le domaine des droits de l'homme ».

Ce rapport relevait que « les efforts de modernisation entrepris depuis dix ans ne doivent pas occulter la vétusté et l'inadaptation d'une grande partie de nos prisons, qui souffrent, de surcroît, d'un manque d'entretien manifeste ».

Cet effort de construction et de rénovation du parc pénitentiaire, sans précédent, s'est avéré insuffisant à ce jour⁵. Nous avons toujours moins de places de détention que de personnes détenues et un nombre encore important d'établissements vétustes.

Indépendamment de la situation liée aux établissements pénitentiaires, la France se caractérisait par un droit pénitentiaire essentiellement porté par des dispositions réglementaires. Le besoin d'une grande loi pénitentiaire était réel car il fallait en outre intégrer les normes européennes qui prennent une ampleur de plus en plus forte. Cette loi tient compte du contexte de surpopulation sévère.

La loi pénitentiaire trace le cadre d'un service public pénitentiaire en entendant clarifier et préciser ses missions. Elle intègre, ce faisant, des dispositions de nature à favoriser la reconnaissance des personnels et l'article 1^{er} précise le sens conféré au régime d'exécution de la peine privative de liberté. Reprenant les accentuations réformatrices récentes de la procédure pénale, en ce qu'elle porte un intérêt accru à la reconnaissance des droits des victimes et un renforcement de la lutte contre la récidive, elle « concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions ».

La surpopulation carcérale est donc une réalité. Mais des efforts pour l'endiguer doivent être entrepris. Nous verrons que le droit européen impose de plus en plus fermement de lutter efficacement contre la surpopulation carcérale (I) ce qui a amené récemment la France à prendre certain nombres de mesures en ce sens. Celles-ci ont une réception mitigée, pour l'instant, mais un espoir subsiste cependant pour parvenir dans les prochaines années à endiguer la surpopulation (II).

2. UNE LUTTE EUROPEENNE ENGAGEE CONTRE LA SURPOPULATION CARCERALE

2.1. Une prohibition de principe de la surpopulation carcérale

2.1.1. Le CPT

La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradant est entrée en vigueur le 1^{er} février 1987. Très rapidement un Comité (le CPT) chargé de traduire l'esprit de cette convention a vu

le jour. Composé de membres en nombre égal à celui des parties ayant ratifié la convention, il se distingue par son absence de pouvoir juridictionnel. C'est donc un organe de contrôle. Le CPT est habilité à visiter à tout moment les lieux de privation de liberté en Europe. Le rôle du CPT est avant tout de rechercher et d'établir si, en tout lieu où des individus sont privés de liberté par une autorité publique, des abus caractérisés ne débouchent pas sur des actes de torture ou sur des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Le champ d'action du comité couvre ainsi toutes les formes de détention pénales (postes de police), administratives (centres de rétention pour étrangers) ou civiles (hôpitaux psychiatriques), dès lors que la personne est privée de sa liberté d'aller et de venir par une autorité publique. Sa compétence dépasse donc le cadre des seuls établissements pénitentiaires.

Le CPT effectue trois types particuliers de visites : les visites périodiques, les visites de suivi et les visites « exigées par les circonstances » ou visites *ad hoc*. Par exemple, en 2003, le CPT a fait, justement, des visites en France en motivant celles-ci sur les circonstances de surpopulation dans les prisons françaises.

Lorsqu'il effectue une visite (quelle qu'elle soit), le CPT bénéficie d'une latitude d'action très prononcée (fournir pièces, entretiens confidentiels...). Après chaque visite, le CPT établit un rapport exposant ses constatations assorties de recommandations et de conseils. Sur la base de ses rapports annuels d'activité, le CPT a dégagé des normes qui apparaissent aujourd'hui comme de véritables principes directeurs de prévention des mauvais traitements dans les lieux d'enfermement.

Ce dernier a toujours affirmé que des mauvaises conditions matérielles de détention (liées le plus souvent à la surpopulation et à ses effets) pouvaient s'assimiler à un traitement inhumain ou dégradant. Or, la cour européenne des droits de l'homme, depuis le début des années 2000, comme le verra plus précisément, s'est alignée sur cette conception.

Lors de sa dernière visite en France en 2006, le CPT a constaté un fort taux de surpeuplement carcéral dans les maisons d'arrêt visitées. En effet, en contradiction avec leur vocation de lieux de détention provisoire ou pour peines de courte durée (jusqu'à un an), les maisons d'arrêts hébergent, à long - voire à très

long - terme, un taux élevé de détenus condamnés, qui plus est non séparés des prévenus (contrairement aux Règles Pénitentiaires Européennes).

De l'avis du CPT, l'augmentation de la population carcérale est également aggravée par le nombre croissant de peines toujours plus lourdes prononcées. Il ne fait aucun doute à ses yeux que l'allongement continu des peines et le rallongement de la durée effective des peines à perpétuité - un phénomène observé en France depuis de nombreuses années conduisent à une gestion toujours plus problématique de la population pénitentiaire.

Il a constaté des efforts déployés pour développer des alternatives à l'emprisonnement. Cela étant, le CPT est d'avis que les résultats globaux de ces efforts ont été, dans l'ensemble, de faible envergure. Aussi, en 2006, le CPT a réitéré sa recommandation aux autorités françaises visant à mener une stratégie contre le surpeuplement carcéral qui s'inspire des principes contenus dans les Recommandations spécifiques du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

2.1.2 La recommandation R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale

Dans la recommandation du 30 septembre 1999 du Conseil de l'Europe sur Le surpeuplement, on trouve les propositions suivantes :

14. « Il y a lieu de s'efforcer [...] de remplacer les courtes peines d'emprisonnement par des sanctions et des mesures appliquées dans la communauté ».

17. « Il convient d'adopter, dans la législation et la pratique, des combinaisons de sanctions et de mesures privatives et non privatives de liberté, telles que les peines privatives de liberté sans sursis, suivies d'un travail d'intérêt général, d'une surveillance (intensive) au sein de la communauté, d'une assignation à résidence sous surveillance électronique ou, dans les cas appropriés, de l'obligation de se soumettre à un traitement».

18. « Dans l'application de la loi, les procureurs et les juges devraient s'efforcer de tenir compte des ressources disponibles, notamment sur le plan de la capacité carcérale. A cet égard, une attention permanente devrait être accordée à l'évaluation systématique des incidences sur l'évolution de la population carcérale,

des structures existantes et des politiques envisagées en matière de prononcé des peines ».

2.1.3. Les règles pénitentiaires européennes

La règle 18 prévoit que 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. 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. Dans la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir choisir avant d'être contraints de partager une cellule pendant la nuit.

2.1.4. Le Commissaire européen des droits de l'homme

Malgré les efforts non négligeables entrepris pour rapprocher les conditions matérielles de détention en France des standards européens, leurs effets positifs sont largement amoindris par la persistance de la surpopulation carcérale. Dans son rapport de 2006, le Commissaire européen constatait l'existence d'un engorgement des établissements pénitentiaires. Ces constatations se basaient sur des travaux au niveau national, et notamment deux rapports parlementaires de 2000 sur les conditions des prisons en France⁶.

Le droit européen prohibe la surpopulation car ses conséquences sont bien connues. Il est impossible de respecter le principe d'encellulement individuel. Le personnel pénitentiaire étant déterminé pour chaque établissement en fonction de sa capacité maximale théorique, toute surpopulation engendre automatiquement une carence en termes de surveillants, de travailleurs sociaux ou de personnel administratif. Ceci a pour conséquence une promiscuité subie accrue, une détérioration des conditions d'hygiène en raison d'un accès réduit aux douches, des délais rallongés pour l'obtention d'une consultation médicale ou des difficultés dans la gestion des parloirs. Les tensions et des violences entre surveillants et détenus mais aussi entre détenus sont également plus fréquentes. De telles conditions sont intolérables pour les détenus mais aussi pour le personnel de

l'administration pénitentiaire qui subissent tous les dysfonctionnements de la gestion pénitentiaire française. Des effets néfastes dans les maisons d'arrêt persistent, en termes de conditions matérielles, de programmes d'activités, de contacts avec le monde extérieur, et de l'atmosphère générale dans les établissements concernés.

Relevons enfin, que les dernières statistiques disponibles à l'échelle européenne (2008), montrent que la France se situait (sur 50 pays) à la 45^e place. Seuls 5 pays avaient un taux de surpopulation supérieur (Chypre, 150,5 ; Serbie 146,3 ; Espagne 141,9 ; Croatie 135,2 ; Bulgarie 134,9 et France 131,1)⁷.

2.2. Des sanctions possibles contre la surpopulation carcérale

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales se distingue des autres mécanismes européens par sa nature contraignante, en raison du contrôle juridictionnel des droits protégés par ce texte, exercé par la Cour européenne des droits de l'homme. Cette jurisprudence peut se résumer au travers d'une formule célèbre de la Cour selon laquelle « *La justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons* »⁸. Ses décisions embrassent aujourd'hui toute la prison et la Cour européenne est à l'unisson avec les normes du CPT. À la suite d'une évolution de sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme fait entrer les conditions générales de détention dans le champ de protection de l'article 3 de la Convention⁹.

Les règles pénitentiaires européennes et le Comité de prévention contre la torture ont toujours préconisé que la privation de liberté devait avoir lieu dans des conditions matérielles et morales assurant le respect de la dignité humaine mais il a fallu attendre un arrêt "*Kudla c/ Pologne*" pour que ce principe s'inscrive dans la jurisprudence de la Cour (CEDH, [GC], 26 oct. 2000, n° 30210/96). Bien qu'en l'espèce l'article 3 n'ait pas été violé, cette décision est l'occasion pour la Cour d'affirmer, pour la première fois, que l'accomplissement d'une peine de prison ne doit pas soumettre « l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérente à la détention » (§ 94).

Cet arrêt signifie que le secours de l'article 3 ne se limite plus dorénavant aux seuls actes de maltraitance physique mais qu'il porte aussi sur les conditions

objectives de vie en prison. Le droit pour tout prisonnier à des conditions de détention conformes à la dignité humaine a été, peu après, consacré par une décision de condamnation¹⁰. À cette occasion, la Cour s'est appuyée sur les recommandations effectuées par le Comité de prévention contre la torture lors de la visite de l'établissement dans lequel était incarcéré le requérant. Cette assimilation des normes du Comité de prévention contre la torture s'est par la suite développée et on ne compte plus, aujourd'hui, les décisions de condamnations prenant appui sur le travail du Comité de prévention contre la torture.

Si l'on se réfère aux normes de références du comité de prévention contre la torture, la surface disponible ne doit pas être inférieure à 6 m² par prisonnier. Un seuil de tolérance est cependant accepté pour les cellules abritant plusieurs détenus, étant entendu que les dortoirs à grande capacité sont considérés comme inadaptés aux prisons, indépendamment de tout constat de surpeuplement. C'est ainsi que l'on peut considérer que, pour le CPT, un minimum de 6 m² carrés est tolérable pour un seul détenu, de 9 m² pour deux détenus et de 4 m² par personne au-delà. Il s'agit bien d'une surface minimale acceptable. La taille souhaitable d'une cellule abritant un détenu devrait être de 9 à 10 m² environ¹¹.

La protection de l'article 3 sur le terrain des conditions de détention joue indépendamment de toute volonté d'humiliation du détenu. Le constat de conditions de vie déficientes suffit à générer une violation de l'article 3, principalement lorsqu'il s'agit de surpopulation chronique et de défaillance en matière de respect des règles d'hygiène¹².

Au regard des décisions rendues par la Cour, il est possible de préciser que la protection recouvre tous les lieux de détention. Ainsi, il a été jugé que l'article 3 était invocable pour des détenus séjournant dans un quartier de haute sécurité¹³ ou dans un couloir de la mort¹⁴.

Quant à la durée des mauvaises conditions matérielles de détention, quelques semaines peuvent suffire à caractériser un manquement à l'article 3 (par exemple pour un individu en détention provisoire qui n'était pas suffisamment nourri, qui dormait par terre, sans oreiller, sans draps et couvertures et sans possibilité de faire des exercices à l'extérieur d'une cellule dont les fenêtres étaient

obstruées par des plaques métalliques, *CEDH, 4 oct. 2005, n° 3456/05, Becciev c/ Moldova*).

Un critère supplémentaire est, au surplus, pris en compte par la Cour. Il tient au temps quotidien passé en dehors de la cellule. Une surpopulation peu conséquente, compensée par une grande liberté de mouvement à l'extérieur de la cellule ne permet pas de se prévaloir d'une violation de l'article 3¹⁵. Pour une surpopulation sévère, le fait que le détenu dispose d'une télévision, d'une radio et qu'il ait accès à de nombreux périodiques ou livres est inopérant¹⁶.

3. UNE RECEPTION MITIGEE DES NORMES EUROPEENNES

3.1. Une lutte contre la surpopulation carcérale difficile

3.1.1. La situation actuelle

Au 1er janvier 2010, le taux d'encombrement s'établissait à 113,1%, tous établissements pénitentiaires confondus puisque 60.978 personnes étaient écrouées détenues pour 54.088 places opérationnelles. La plupart des établissements pour peines – réservés aux condamnés à de longues peines – dépassent rarement leur taux d'occupation maximal. Il en est tout autre pour les maisons d'arrêts qui ont un taux d'occupation moyen de 140%. Dans 13 maisons d'arrêts, ce taux dépasse les 200%. Au 1^{er} janvier 2009, le taux de détention en France était de 102,9 détenus pour 100.000 habitants.

Il est unanimement acquis que l'encellulement individuel, dans son principe, doit s'imposer. Il est d'ailleurs prévu par les règles pénitentiaires européennes. Dans le contexte de surpopulation actuelle, la loi pénitentiaire affirme le principe de l'encellulement individuel pour « les personnes mises en examen, prévenus, et accusés soumis à la détention provisoire » (CPP, art. 716). Les dérogations sont restreintes aux seules hypothèses où l'intéressé en fait la demande, si sa personnalité justifie, dans son intérêt, qu'il ne soit pas laissé seul ou s'il a été autorisé à travailler ou à suivre une formation professionnelle ou scolaire et que les nécessités d'organisation l'imposent. Mais, un moratoire de cinq ans est prévu.

3.1.2. Les réponses actuelles

Nouveau programme de construction. Un plan sans précédent de restructuration du parc immobilier pénitentiaire visant à assurer des conditions dignes de détention, à mettre notre pays en conformité avec les règles pénitentiaires européennes et à garantir la mise en œuvre des prescriptions de la loi pénitentiaire adoptée en novembre 2009 par le Parlement est mis en place (l'annonce a été faite par le ministre de la justice fin juillet 2010). Ainsi, d'ici la fin de l'année 2017, environ 9.000 places vétustes seront fermées et près de 14.000 places seront ouvertes dans plus de vingt établissements qui comprendront les espaces et les structures permettant de faciliter la réinsertion des détenus pour prévenir la récidive. La France sera alors dotée de 68.000 places de prison, dont plus de la moitié auront été ouvertes après 1990.

Parallèlement, la loi pénitentiaire s'est engagée sur une voie de développement à plusieurs niveaux des aménagements de peine et sur une véritable recherche de limitation de la détention provisoire. Sans cesse retouchée depuis plusieurs décennies pour toujours plus la limiter, la détention provisoire pourrait réellement devenir une mesure d'ultime recours. Dans cette optique, le Code de procédure pénale (art. 137) intègre une restriction de liberté nouvelle : l'assignation à résidence avec surveillance électronique.

L'assignation à résidence avec surveillance électronique vient donc s'intercaler entre la mise sous contrôle judiciaire et le placement en détention provisoire. Elle s'apparente à une restriction de liberté renforcée entre un simple contrôle judiciaire et une détention provisoire privative de liberté.

Les Aménagement de peine ab initio. La loi pénitentiaire tout en affirmant la nécessité d'éviter la prison ferme en matière correctionnelle, promeut l'exploration tous azimut d'un aménagement de peine par la juridiction de jugement dans le cas où cette dernière prononcerait néanmoins une peine d'emprisonnement (C. pén., art. 132-24, al. 2). Cette faculté d'aménagement *ab initio* (semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique) est affirmée¹⁷. Elle est étendue à l'ensemble des peines inférieures ou égales à deux ans, y compris quand l'emprisonnement est partiellement assorti

d'un sursis ou d'un sursis avec mise à l'épreuve, dès l'instant où la partie ferme est inférieure ou égale à deux ans. Ces critères s'appliquent aux condamnations en récidive légale dans la limite du prononcé d'une peine égale ou inférieure à un an.

Le fait de considérer que, dans l'hypothèse où une peine d'emprisonnement est quant même prononcée, celle-ci doit faire l'objet d'un aménagement s'inscrit dans les recommandations européenne (R. 99 22 sur le surpeuplement en prison).

Les Aménagement de l'exécution des peines. En parfaite conformité avec les critères nouveaux applicables ab initio, le législateur étend le bénéfice d'une mesure d'aménagement de la peine aux condamnés pour lesquels il reste à subir « une ou plusieurs peine privative de liberté dont la durée totale n'excède pas deux ans ». La durée de deux ans est réduite à un an pour les condamnés en état de récidive légale.

Les Sorties automatiques. Des dispositions dans la loi pénitentiaires dénotent une volonté manifeste de multiplier les aménagements de la peine. Il est vrai que le contexte de surpopulation carcérale s'y prête. Aussi, le législateur n'a pas hésité à franchir le gué d'une individualisation de la mesure pour sombrer dans une politique d'automatisation des modalités d'exécution de la fin de la peine d'emprisonnement. Ainsi, tout condamné en matière délictuelle à une peine « d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, lorsqu'aucune mesure d'aménagement n'a été ordonnée six mois avant la date d'expiration de la peine », exécutera un reliquat de peine sous le régime du placement sous surveillance électronique. Cette modalité d'exécution automatique s'appliquera à « toute personne condamnée à laquelle il reste quatre mois d'emprisonnement à subir, où, pour les peines inférieures ou égales à six mois, à laquelle il reste les deux tiers de la peine à subir » (CPP, art. 723-28). Fort heureusement, cette systématisation cède devant quelques oppositions. Tel est le cas en présence d'une impossibilité matérielle, de refus de l'intéressé, d'incompatibilité entre sa personnalité et la nature de la mesure ou de risque de récidive. Mais cette mécanisation suppose l'absence de tout aménagement de peine préalable. Compte tenu des multiples vecteurs œuvrant pour favoriser cet aménagement, une telle configuration pourrait laisser entendre que le condamné était en réalité fort peu accessible à une mesure d'élargissement¹⁸. Il ne faudrait pas alors que cette mécanique induise des effets

contraires à ceux recherchés en ramenant précipitamment le condamné sur le chemin de la prison en cas d'échec d'une mesure inadaptée.

Autres situations en Europe. Confronté à un taux de surpopulation inédit, l'Italie a voté 31 juillet 2006, une loi à mi-chemin entre une loi d'amnistie et loi d'aménagement de peine¹⁹. Il s'agit d'une sorte de grâce automatique qui est accordé pour tous les délits commis avant le 2 mai 2006, y compris pour les peines non encore mise à exécution et qui peut aller jusqu'à 3 années de remise de peine. Cette loi a eu pour effet d'entraîner une diminution impressionnante de la population carcérale (59.523 au 31 décembre 2005 à 38.000 environ au 3 septembre 2006). Seulement, l'effet n'a été que très relatif dans le temps, la population au ensuite continuée à augmenter et en septembre 2009, l'Italie comptait 64.000 détenus pour environ 44 places disponibles. La solution maintenant annoncée pour tenter d'endiguer cette situation est un plan de construction de 17.000 places de prisons d'ici 2012. La Grèce qui connaît un phénomène de surpopulation exacerbée a été confrontée à une révolte de détenus à l'automne 2008. Celle-ci a orienté une réforme visant à diminuer la population carcérale en soutenant la sortie immédiate de détenus condamnés à des peines d'emprisonnement inférieure à cinq ans. Quelques mesures choisies reposent sur une pure logique comptable, avec pour unique objectif de faire sortir un maximum de détenus. Leur octroi est automatique, à moins que la juridiction qui avait prononcé la condamnation refuse par une décision spécialement motivée eu égard à la présence d'un risque de récidive.

3.2. Une éradication de la surpopulation carcérale possible?

Parallèlement à la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme, l'on assiste depuis peu à un accroissement des recours des détenus qui dénoncent leurs mauvaises conditions de détention devant le juge national. Il y a peu, de tels recours étaient systématiquement voués à l'échec. Ce n'est plus le cas maintenant. En quelques étapes, le juge administratif français a admis de tels recours.

Dans un premier temps, des détenus ont saisi le juge en référé afin qu'il désigne un huissier de justice chargé de constater leurs conditions de détention.

C'est pourquoi certains détenus ont saisi le juge administratif en référé aux fins de désignation d'un huissier de justice. L'objectif est de faire constater les conditions de détention par un huissier posséder des preuves et engager ensuite une action en responsabilité de l'administration pénitentiaire. Le Conseil d'État a confirmé que le référé conservatoire qui autorise le juge administratif à ordonner toutes mesures utiles de nature à protéger immédiatement des intérêts en présence ou à faire constater une situation appelée à évoluer trouvait à s'appliquer pour les détenus²⁰.

Ces actions en référé augurent de l'essor à court terme d'un contentieux au fond, au regard du contexte avéré de surpopulation que connaissent certains établissements. Les premières décisions commencent à être rendues. La question posée au juge administratif est celle de savoir si le manque d'espace que peut subir un détenu au sein de sa cellule liée à des manquements aux règles d'hygiène et de salubrité peut entraîner la responsabilité de l'administration pénitentiaire. Les premiers recours ont aboutis à une condamnation de l'administration pénitentiaire²¹. A l'évidence les recours des détenus dénonçant des mauvaises conditions de détention vont avoir tendance à se multiplier, ce qui nécessairement va poser des difficultés pour l'administration pénitentiaire si elle doit indemniser à grande échelle les détenus. Par exemple, dans une prison 40 détenus viennent d'engager ensemble une telle action en justice.

Cette jurisprudence évolue vite. Une décision récente vient ainsi de préciser qu'il n'est même pas besoin de solliciter une expertise par un huissier sur les conditions de détention subies quand le contrôleur général des lieux de privation de liberté a précédemment établi un constat de défaillance qui aborde l'ensemble des points décriés par le requérant (not. taille et aération des cellules, conditions d'hygiène et de salubrité...) ²². Le rapport du contrôleur général qui est une autorité administrative indépendante, revient à considérer pour le juge que les faits sont avérés.

Premiers résultats ? (Regard sur les derniers chiffres)

- Les aménagements de peine

Personnes écrouées en aménagement de peine

01/07/2010 01/07/2009 Evolution annuelle (%)

8 728	7 479	16,7% (total)
1 779	1 768	0,6% (semi-liberté)
5 864	4 731	23,9% (PSE) 300 % d'augmentation en environ 3 ans.
1 085	980	10,7% (placement extérieur)

Ensemble des personnes sous écrou

01/07/2010	01/07/2009	Evolution annuelle (%)
68 659	68 518	0,2%

- Le parc pénitentiaire

Au 1^{er} août 2010, le parc pénitentiaire compte désormais 56.428 places opérationnelles, pour 60.881 détenus. Ce qui représente une hausse de près de 12% en deux ans (50.835 places au 1^{er} août 2008). En apparence, la surpopulation est de 4.453 détenus. Toutefois, il faut compter dans la réalité avec le nombre de places inoccupées, car forcément si certaines places ne sont pas utilisées, cela augmente mécaniquement en pratique le nombre de détenus qui doivent occuper les cellules utilisées.

Au 1^{er} août 2010, le nombre de détenus en surnombre est de 8.831. Pour trouver un indice plus faible, il faut remonter près de 4 ans en arrière (en 2006)²³.

Ce résultat est d'autant plus encourageant qu'il existe un nombre de places inoccupées très important (4.378 places : 1.641 en maisons d'arrêt, 2.737 en établissements pour peine). Cette situation ponctuelle est la conséquence de l'ouverture de plusieurs établissements pénitentiaires qui vont être remplis progressivement.

Si toutes les places de ces nouveaux établissements étaient occupées, le nombre de détenus en surnombre pourrait descendre rapidement au dessous de 7.000, soit 2 fois moins qu'à la même période, en 2008 (14.589).

4. CONCLUSION

La surpopulation carcérale n'est pas une fatalité. Elle s'est certes accentuée, de façon générale, au début des années 2000 en Europe occidentale mais tous les pays ne sont pas affectés (par ex. les pays scandinaves) et la France avait même vu une diminution de la population carcérale entre 1996 et 2001. Des remèdes

existent. L'augmentation du parc pénitentiaire est une première réponse. C'est l'une des voies choisie en France mais cette solution ne doit pas leurrer. Elle est insuffisante à résoudre la surpopulation sur le long terme car elle amène à un usage plus fréquent de la peine de prison, ce qui a pour effet d'absorber les nouvelles capacités. La mise en place d'un *numerus clausus* – une place pour un détenu – ne saurait non plus pleinement satisfaire, ne serait-ce que parce que cette mesure ne résout en rien les origines de la surpopulation.

Seule une politique globale et cohérente de lutte contre la surpopulation peut produire des résultats convaincants. Elle suppose d'éviter les courtes peines privatives de liberté et de développer des mesures alternatives (not. semi-liberté, placement sous surveillance électronique), d'aménager les longues peines (not. libération conditionnelle) et de contenir l'utilisation bien trop importante encore de la détention provisoire. C'est la voie choisie par la France. Cette voie n'est cependant pas pleinement convaincante car elle comprend une dimension « quantitative » qui passe par l'octroi de mesures uniquement destinée à diminuer la durée de la l'incarcération au détriment de mesures qualitatives, fondées sur les efforts accomplis par le détenu²⁴. Les mesures de masse ne peuvent être que contreproductives (comme l'étaient les décrets de grâce collective). J'aime bien la formule d'un auteur qui parle d'une situation qui passe de l'individualisation de la peine à celle de l'industrialisation des aménagements de peine, en les assimilant à des aménagements *low cost*. C'est donc risqué en termes de politique pénitentiaire. Il est encore trop tôt pour savoir si cette politique suffira à résorber la surpopulation.

² Ex. 64.730 entrées en 2001 pour 81.905 entrées en 2003, source : *Chiffres clefs de la Justice*.

³ 4,6 mois en 1980, 7,6 mois en 1995, 8,6 mois en 2001, 8,3 mois en 2005.

⁴ TOURNIER, Pierre. Arpenter le champ pénal, n° 201, 30 août 2010.

⁵ HERZOG-EVANS, Martine. Les voies du droit contre la surpopulation carcérale. Paris : Dalloz, 2006, p. 198.

⁶ Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, CommDH(2008)34.

⁷ Conseil de l'Europe Statistiques pénales annuelles SPACE 1, 2008. Trois pays n'ont pas délivrés de statistiques sur le sujet : Russie, Monténégro, BH : BH

⁸ CEDH, 28 juin 1984, Campbell et Fell c/ Royaume-Uni, § 69 : Rec. CEDH 1984, Série A, n°80

⁹ ECOCHARD, Bertrand. L'émergence d'un droit à des conditions de détention décente garantie par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. RFD adm. 2003, p. 99.

¹⁰ CEDH, 19 avr. 2001, n° 28524/95, Peers c/ Grèce.

¹¹ V. MORGAN ; EVANS. Combattre la torture en Europe. Les éditions du Conseil de l'Europe, 2002, p. 105. - MURDOCH. Le traitement des détenus. Critères européens, Les éditions du Conseil de l'Europe. 2007, p. 227.

¹² par exemple, CEDH, 15 juill. 2002, *Kalachnikov c/ Russie* : Rec. CEDH 2002-VI. - CEDH, 13 sept. 2005, *Ostrovar c/ Moldavie* : AJP 2005, p. 421, obs. J.-P. Céré. - CEDH, 13 juill. 2006, n° 26853/04, *Popov c/ Russie*. - CEDH, 22 oct. 2009, n° 17599/05, *Sikorski c/ Pologne*.

¹³ CEDH, 4 févr. 2003, *Lorsé et a. c/ Pays-Bas*. - CEDH, 4 févr. 2003, *Van der Ven c/ Pays-Bas* : JCP G 2003, I, 160, n° 2, obs. F. Sudre ; Rev. sc. crim. 2004, p. 441, obs. F. Massias

¹⁴ CEDH 8 juill. 2004, *Ilaşcu et a. c/ Moldova et Russie*, n° 48787/99

¹⁵ Ainsi en est-il pour l'hypothèse où le détenu disposant de 3m² d'espace personnel, passe 8 h 30 par jour en dehors de la cellule, CEDH 16 juill. 2009, n° 22635/03, *Sulejmanovic c/ Italie*. Contra pour 1 h de promenade par jour, CEDH, 14 févr. 2008, n° 66802/01. - CEDH, 27 mars 2008, n° 67086/01, *Korobov et a. c/ Russie* ou pour 2 h de promenade par jour agrémenté d'une douche par semaine, CEDH, 27 mars 2008, n° 63955/00, *Sukhovoy c/ Russie*

¹⁶ CEDH, 26 mai 2009, n° 25763/03, *Maciucă c/ Roumanie*

¹⁷ Outre les conditions préexistantes à la loi pénitentiaire, un aménagement de peine pourra être prononcé de façon plus générale par « l'existence d'efforts sérieux de réadaptation sociale résultant de [l'implication durable du détenu] dans tout autre projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive » (L. n° 2009-1436, art. 66, I, 1° ; C. pén., art. 132-25 mod.).

¹⁸ Excepté, peut être, pour le condamné à moins de six mois d'emprisonnement qui peut ne pas bénéficier du temps suffisant pour consolider une demande d'aménagement de peine.

¹⁹ V. MANSUY, Isabelle Droit pénal étranger et comparé : Droit Italien. Rev. pénit., 2006, p. 470 ; Rev. 2009, p. 925.

²⁰ CE, 15 juill. 2004, D. 2005, p. 995, obs. J.-P. Céré

²¹ TA Rouen, 27 mars 2008 : D. 2008, p. 1959, note M. Herzog-Evans ; AJP 2008, p. 245, obs. E. Péchillon ; AJDA 2008, p. 668 ; Rev. sc. crim. 2008, p. 972, obs. P. Poncela ; Rev. pénit. 2008, p. 413, obs. J.-P. Céré. - TA Rouen, 6 mai 2009 : AJP 2009, p. 278, obs. E. Péchillon ; Rev. pénit. 2009, p. 413, obs. J.-P. Céré ; CAA Douai 12 nov. 2009, n° 09DA00782

²² TA Pau, ord., 19 janv. 2010, n° 0902577, D. 2010, p. ?, obs. J.P. Céré

²³ TOURNIER, Pierre. Arpenter le champ pénal. n° 201, 30 août 2010.

²⁴ M. Janas, Les dispositions relatives au prononcé et à l'application des peines. De l'individualisation à l'industrialisation des aménagements de peine, des peines aménagées aux aménagements low cost ?, Gaz. Pal. 28 janv. 2010, n° 28, p. 30. V. aussi M. Giacomelli, La promotion du milieu ouvert par l'aménagement des peines, AJ Pénal 2005, p. 89.