

Encellulement Individuel

Faire de la prison un outil de justice

Dominique RAIMBOURG

Député de Loire Atlantique

Vice président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mission auprès de la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Madame Christiane TAUBIRA, confiée par le Premier Ministre, Monsieur Manuel VALLS.
Du 10 au 30 novembre 2014

Co rédacteurs :

André SANCHEZ

Directeur interrégional des services pénitentiaires

Fanny GINSBURG

Élève-avocat

Philippe QUÉRÉ

Assistant parlementaire

Sommaire

LETTRE DE MISSION	p. 05
INTRODUCTION	p. 07
I PRISONS : L'EXISTANT	
• État des lieux au regard de l'encellulement individuel	p. 09
- Les règles de calcul des capacités des établissements pénitentiaires	p. 09
- La situation au 1 ^{er} octobre 2014	p. 10
- Situation de la surpopulation au 1 ^{er} octobre 2014 selon le type d'établissement	p. 11
- Densité de la population pénale selon le type d'établissement par direction interrégionale au 1 ^{er} octobre 2014	p. 12
- Situation des établissements dont la densité carcérale est supérieure à 200% au 1 ^{er} octobre 2014	p. 13
- Situation des établissements dont la densité carcérale est comprise entre 150% et 200% au 1 ^{er} octobre 2014	p. 14
- Les systèmes de couchage	p. 16
- Le nombre de personnes détenues bénéficiant d'un encellulement individuel	p. 16
- La situation dans les établissements pour peine	p. 17
• Données financières	
- Le coût d'une journée de détention	p. 17
- Le coût d'une journée de détention selon les établissements	p. 18
- Coût d'une place de prison à la construction	p. 18
- Coût du contentieux administratif	p. 19
• Évolution de la situation depuis 2009	p. 19
- Évolution du nombre de cellules en maisons d'arrêt et quartiers de maisons d'arrêt depuis 2009	p. 21
- Évolution du nombre de personnes détenues dans les MA et QMA au 1 ^{er} du mois de novembre selon la densité carcérale	p. 21
- Évolution du nombre de personnes condamnées détenues dans les MA et QMA au 1 ^{er} du mois de novembre selon la densité carcérale	p. 22
• Effets des décrets de grâce et des lois d'amnistie	p. 22
• Exemples européens	
- Caractéristiques concernant l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie et la Grande-Bretagne en comparaison avec la France	p. 23
- Statistiques détaillées au 1 ^{er} septembre 2012	p. 24
- Évolution du nombre de personnes sous écrou aux 1 ^{er} septembre 2003, 2011 et 2012	p. 25
- Indicateur de durée moyenne d'emprisonnement	p. 26
- Répartition des écroués condamnés selon le quantum de peine au 1 ^{er} septembre 2012	p. 27
- Flux de placement sous écrou et de libérations au cours de l'année 2011	p. 28
- Situation en Italie	p. 29
II LA QUESTION DE L'ENCELLEMENT INDIVIDUEL	
• Bref historique de la question depuis 1875	p. 31
• La loi pénitentiaire de 2009	p. 32
• Les règles pénitentiaires européennes	p. 33
• La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	p. 35
• La jurisprudence administrative	p. 37
III LES PROJETS EN COURS ET L'OBJECTIF DE L'ENCELLEMENT INDIVIDUEL	
• Projets de construction jusqu'en 2017	p. 39
• Réflexions architecturales	p. 39
• Projet sur la vie carcérale	p. 40

- 80% de places individuelles : le seuil à partir duquel l'exercice du droit à l'encellulement individuel apparaît possible p. 40

IV PRECONISATIONS

- **Les conditions d'un dernier moratoire**
 - Un suivi dans le temps p. 42
 - Mise en place d'un double contrôle p. 43
- **La transparence**
 - Se doter d'un outil plus précis de mesure du parc pénitentiaire p. 43
 - Rendre la prison plus visible par tous les citoyens p. 43
- **Un parc pénitentiaire adapté à l'encellulement individuel**
 - Un homme / Une place : garantir la budgétisation d'un parc pénitentiaire de 66 700 places p. 44
 - 80% de places en cellules individuelles : remplacer toutes les cellules multiples au-delà de deux places, par autant de cellules individuelles que ces cellules multiples comptent de places p. 44
- **Les usages de la prison**
 - Organiser une concertation avec le personnel pénitentiaire p. 45
 - Faciliter les aménagements de peine par le JAP avant incarcération p. 45
 - Limiter les comparutions immédiates en modifiant l'article 394 du code de procédure pénale et en permettant un audiencement dans un délais de 6 mois au lieu de deux avec un placement possible sous contrôle judiciaire p. 46
 - Modifier l'art. 131-8 du code pénale et permettre de prononcer un TIG à l'encontre d'un prévenu représenté à l'audience par un avocat p. 46
 - Donner à la conférence semestrielle chargée de suivre l'exécution des peines dans chaque Cour d'appel une mission de suivi de la surpopulation et d'unification des jurisprudences p. 46
 - Mettre en place une Comex dans chaque TGI p. 46
 - Négocier avec le ministère de la Santé un plan d'action p. 46
 - Prendre spécialement en compte les efforts de réinsertion des détenus affectés dans des établissements surpeuplés p. 47
- **Sans attendre un parc pénitentiaire et une densité carcérale compatibles avec l'encellulement individuel**
 - Recenser les places inoccupées et donner les raisons de ces inoccupations p. 48
 - Supprimer les dortoirs p. 48
 - Recenser et développer les pratiques d'association des détenus à l'élaboration des décisions concernant les activités et le quotidien de la détention en conformité avec l'article 50 des règles pénitentiaires européennes et l'article 29 de la loi pénitentiaire. p. 48
 - Modifier le régime de l'enfermement de jour et augmenter les activités durant la journée, que ce soit le travail, le sport, la formation, etc. p. 48
 - Mise en place d'un encellulement individuel pour les primo incarcérés, au-delà de la période passée dans le quartier arrivant p. 48
 - Mise en place d'un plan d'encellulement individuel pour les plus vulnérables : détenus âgés, handicapés p. 49
 - Inclure dans le contingent des personnes fragiles visées par la proposition ci-dessus les détenus issus des établissements pour peines réaffectés en maison d'arrêt peu de temps avant leur libération p. 50
- **Ne jamais accepter l'inacceptable**
 - Poursuivre l'expérimentation en cours dans la région PACA, visant à dégager des critères d'alerte en matière de surpopulation, établissement par établissement p. 50
 - Mettre en place dans les États major de sécurité des plans départementaux de prévention de la délinquance une concertation pour réagir à des situations de surpopulation p. 50
- **Plein déploiement des dispositions prévues par le loi du 15 août 2014-11-30**
 - Une dynamique de concertation entre les acteurs p. 51
 - Le sens de la peine p. 51
 - La reconnaissance de la probation p. 52
 - La prise en compte effective des victimes p. 52
 - Une approche rationnelle et la recherche de l'efficacité p. 52

1497/14 SG

Monsieur le Député,

Le moratoire sur l'encellulement individuel vient à échéance le 24 novembre prochain. La mise en œuvre dans les maisons d'arrêt de ce principe, inscrit dans notre législation depuis 1875, a été repoussée à trois reprises, ces quatorze dernières années.

La situation de la population carcérale et les capacités des établissements pénitentiaires ne permettent pas encore une application générale de l'encellulement individuel. Il apparaît donc nécessaire de reporter une nouvelle fois son application.

Toutefois, le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont fait part de leur volonté commune d'envisager une application par étapes, comme le préconise le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son avis du 24 mars dernier.

C'est pourquoi, je souhaite que vous fassiez toute préconisation que vous jugerez utile sur les modalités d'application de l'encellulement individuel, en prenant en compte à la fois le respect de la dignité des personnes détenues et la situation carcérale dans notre pays.

Afin de mener cette réflexion et de permettre un débat éclairé de la Représentation nationale, vous établirez un état des lieux de la situation actuelle en France, compte tenu des exigences des règles européennes de probation sur la dignité des conditions de détention.

Dans cette perspective, vous effectuerez :

- un bilan de l'encellulement individuel, depuis le 24 novembre 2009, au regard des exigences du Conseil d'Etat et de la Cour européenne des droits de l'homme en ce domaine ;
- une étude des moyens mis en œuvre par le ministère de la Justice, pendant cette même période, pour diminuer la surpopulation carcérale et améliorer les conditions de détention.

.../...

Monsieur Dominique RAIMBOURG
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

En outre vous étudierez :

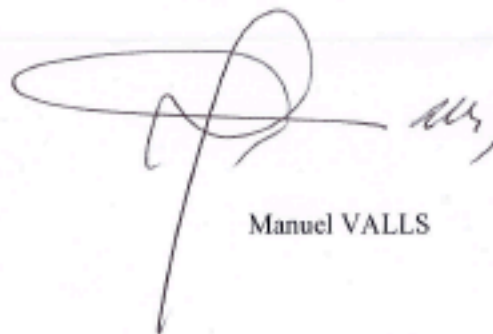
- la capacité de l'administration pénitentiaire à mettre en œuvre un encellulement individuel progressif pour certaines catégories de personnes vulnérables, comme le préconise le contrôleur général des lieux de privation de liberté ; à cet égard, vous tenterez de déterminer l'échéance à laquelle l'encellulement individuel peut être raisonnablement envisagé en France ;
- la pertinence de l'encellulement individuel généralisé, quels que soient les profils concernés.

De façon plus générale, et tenant compte de la jurisprudence existante en ce domaine, vous étudierez l'encellulement individuel dans une politique pénitentiaire plus globale visant à garantir la dignité des conditions de détention.

En application de l'article L.O 144 du code électoral, un décret vous nommera parlementaire en mission auprès de Madame Christiane TAUBIRA, Garde des sceaux, Ministre de la justice. Vous bénéficierez, pour cette mission, de l'appui d'un fonctionnaire de la direction de l'administration pénitentiaire.

Je souhaite que vos conclusions soient remises pour le 30 novembre prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS

INTRODUCTION

L'encellulement individuel est une obligation en France depuis la loi Bérenger de 1875. Cependant son application a été différée régulièrement. Aujourd'hui, les articles 716 et 717-2 du code de procédure pénale tels qu'ils ont été modifiés par la loi du 24 novembre 2009 prévoient l'application de ce principe tant aux condamnés qu'aux prévenus. La même loi du 24 novembre 2009 dans son article 100 a repoussé l'application à 5 ans soit le 24 novembre 2014. Lors de sa séance du 28 octobre 2014, l'Assemblée nationale a demandé au gouvernement de retirer l'amendement prévoyant un nouveau délai pour la mise en application de ce principe. Elle a également demandé la mise en place d'une mission chargée de présenter des propositions destinées à accompagner l'adoption d'un moratoire dont la nécessité est évidente pour tous. C'est dans ces conditions que l'auteur de ces lignes a été désigné parlementaire en mission par le premier ministre le 10 novembre 2014, avec mission de rendre ses conclusions le 30 novembre 2014.

Un simple examen des chiffres démontre la difficulté d'application de ce principe. Il y avait, le 1^{er} octobre 2014, 77 379 personnes sous écrou, dont 66 494 détenus à l'intérieur des murs des prisons. Pour ces 66 494 détenus, l'administration disposait, ce même jour, de 58 054 places opérationnelles. A ce manque de places vient s'ajouter un manque de cellules. Les 58 054 places correspondent en effet à 49 681 cellules dont 40 857 cellules à une place, 6 553 à deux places et 2 271 cellules collectives dont 213 dortoirs de plus de 5 places. La difficulté est donc liée à la fois à la surpopulation et à l'architecture.

Ce constat fait, plusieurs évidences s'imposent.

Tout d'abord, il faut rappeler que jusqu'en 2006, la surpopulation était gérée par l'adoption, chaque année, d'un décret de grâce. Durant les quelques mois d'été, près de 6 000 personnes étaient ainsi libérées chaque année. Cette pratique de libération sans suivi a fait l'objet de nombreuses critiques. Elle a cessé à compter de 2007 dès l'élection du président de la République M. Nicolas Sarkozy. Mais aucun autre mécanisme de régulation plus satisfaisant n'a été mis en place. De plus la réforme constitutionnelle de 2008 a retiré au président de la République le droit de prendre des décrets de grâce collective.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire ne peut à elle seule régler la question de la surpopulation et de l'encellulement individuel. Elle est en effet tributaire du flux de détenus qui lui est adressé par la justice qu'elle ne peut ni refuser ni réguler. La surpopulation est ainsi un symptôme du dysfonctionnement non de la pénitentiaire seule, mais de la chaîne pénale dans son ensemble.

En outre, force est de constater que si la surpopulation porte atteinte à la dignité des conditions de détention et des conditions de travail du personnel, elle porte aussi atteinte à l'efficacité de la prison. Favorisant une grande promiscuité, la surpopulation et l'absence de placement en cellule individuelle, facilitent le racket, les trafics divers, les violences et renforcent l'influence des plus déterminés des délinquants sur les plus fragiles.

La loi du 15 août 2014 devrait d'ores et déjà améliorer l'efficacité de la chaîne pénale. De plus la contrainte pénale devrait remplacer certaines courtes peines. La libération sous contrainte qui sera applicable à compter du 1^o janvier 2015 devrait conduire une partie des détenus à effectuer une partie de leur fin de peine sous surveillance à l'extérieur. Le présent rapport s'inscrit dans cette continuité. Il vise, modestement, mais pragmatiquement, à renforcer l'efficacité de la chaîne pénale, à améliorer la dignité des conditions de détention, à améliorer les conditions de travail des personnels. Indirectement, mais nécessairement, il vise à lutter contre la récidive.

Pour faire des préconisations, il faut tout d'abord examiner l'existant et les possibilités du parc pénitentiaire. Un détour par plusieurs pays européens permet ensuite de comprendre que ni la surpopulation, ni la surenchère à la construction de places ne sont des fatalités. Enfin l'analyse des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que celle des juridictions administratives donne la mesure du principe de l'encellulement individuel.

I. PRISONS : L'EXISTANT

1.1 Etat des lieux au regard de l'encellulement individuel

1.1.1 Les règles de calcul des capacités des établissements pénitentiaires

La circulaire de l'administration pénitentiaire du 17 mars 1988 fixe le mode de calcul de la capacité d'hébergement des établissements pénitentiaires. Cette capacité est calculée en places, par référence à la surface au plancher selon un barème indiqué dans la circulaire, étant précisé que jusqu'à 11 m² inclus une cellule dispose d'une capacité d'une place.

La capacité théorique est définie par le total des places résultant de la somme des cellules et dortoirs pouvant être utilisés pour héberger des personnes détenues à l'exclusion des cellules de protection d'urgence, d'isolement et disciplinaires.

La capacité opérationnelle correspond à la capacité théorique diminuée des places momentanément rendues indisponibles en raison de travaux pour une durée supérieure à un mois. Par ailleurs, dans les maisons centrales et dans certains centres de détention, des places sont laissées vacantes en raison du profil de la population accueillie et afin de permettre une gestion plus souple de la détention.

La capacité opérationnelle n'est ainsi jamais supérieure à la capacité théorique et l'installation de lits dans une cellule au-delà de sa capacité théorique ne modifie pas la capacité opérationnelle de la cellule considérée.

Ces capacités sont mises à jour par la sous-direction de l'État-major de sécurité (EMS) de la direction de l'administration pénitentiaire au 1^{er} de chaque mois.

Le taux d'occupation correspond au nombre de personnes détenues hébergées divisé par la capacité opérationnelle de l'établissement. Il est calculé chaque mois par le bureau des études et de la prospective (PMJ5) de la sous-direction des personnes placées sous main de justice (PMJ) de la direction de l'administration pénitentiaire, en distinguant les taux d'occupation par types d'établissement.

Un taux d'occupation inférieur à 100% ne permet pas de conclure au respect de l'encellulement individuel. Ainsi en est-il lorsqu'un établissement dispose d'une majorité de cellules de deux places (entre 11 et 14 m²) ou plus et que le nombre de personnes détenues présentes est inférieur à la capacité opérationnelle de cet établissement.

Par exemple, la maison d'arrêt d'Epinal dispose de 140 cellules réparties comme suit :

- 20 cellules individuelles (moins de 11 m²) = 20 places
- 120 cellules de 12,5 m² = 240 places
- 6 cellules de 17 m² = 18 places
- 4 cellules de 22 m² = 16 places

Soit une capacité opérationnelle de 294 places. Au 1^{er} octobre 2014 le nombre de détenus présents était de 246 personnes soit une densité carcérale de 83,7% alors même qu'au maximum seules 20 personnes détenues pouvaient bénéficier d'une cellule individuelle

1.1.2 La situation au 1^{er} octobre 2014

Le **nombre de cellules** était de **49 681** (22 552 en maisons d'arrêt et quartiers de maison d'arrêt et 27 129 en établissements pour peine) dont :

- 40 857 cellules individuelles au sens de la circulaire de 1988 (surface au sol inférieure à 11 m²) ;
- 6 553 cellules doubles (de 11 à 14 m² inclus) représentant en fait 11 863 places¹ ;
- 2 271 cellules multiples (surface au sol supérieure à 14 m²) représentant en fait 6 254 places.

Ces 6 254 places sont réparties comme suit :

- 1 302 cellules de trois places (de 14 à 19 m² inclus) représentant en fait 3 009 places ;
- 755 cellules de quatre places (de 19 à 24 m² inclus) représentant en fait 2 048 places ;
- 213 cellules de 5 à 10 places (de 24 à 54 m² inclus) représentant 1 177 places ;
- 1 cellule de plus de 20 places (+ de 94 m²).

Au 1^{er} octobre 2014, la population sous écrou était de 77 739 personnes dont **66 494** personnes détenues pour une **capacité théorique** d'hébergement des établissements pénitentiaires de **58 974 places** et une **capacité opérationnelle** de **58 054 places**, soit un taux de surpopulation de **114,5%**

Sur les 66 494 personnes détenues, 44 721 étaient écrouées dans les 27 129 cellules recensées dans les maisons d'arrêt ou quartiers de maison d'arrêt. Il existe donc à cette date, un delta de 17 592 entre le nombre de cellules et le nombre de personnes affectées en maison d'arrêt ou quartier de maison d'arrêt.

En revanche, les 21 773 condamnés affectés dans des établissements pour peine (66 494 - 44 721) étaient hébergés dans 22 552 cellules (49 681 - 27 129)

¹ *Le nombre de places peut parfois être inférieur à la capacité théorique calculée au sens de*

Situation de la surpopulation au 1^{er} octobre 2014 selon le type d'établissement

Source : DAP/PMJ/ Statistiques mensuelles des personnes écrouées et détenues en France

Type d'établissement*	Capacité théorique	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes détenues hébergées	Densité en %
MA et QMA	34 210	34 019	44 721	131,5
CD et QCD	19 969	19 582	18 384	93,9
MC et QMC	2 453	2 167	1 750	80,8
CPA et QCPA	609	609	390	64,0
CSL et QCSL	1055	1006	798	79,3
EPM	357	353	248	70,3
CNE et QCNE	321	318	203	63,8
Ensemble	58 974	58 054	66 494	114,5

* MA et QMA : maison d'arrêt et quartier maison d'arrêt ; CD et QCD : centre de détention et quartier centre de détention ; MC et QMC : maison centrale et quartier maison centrale (QMC) ; CPA et QCPA : centre pour peines aménagées et quartier pour centre pour peines aménagées ; CSL et QCSL : centre de semi-liberté (CSL) et quartier de semi-liberté ; EPM : établissement pour mineurs ; CNE et QCNE centre national d'évaluation et quartier de centre national d'évaluation.

Densité de la population pénale selon le type d'établissement par direction interrégionale au 1^{er} octobre 2014

Source : DAP/PMJ/Statistiques mensuelles de la population écrouée et détenue en France

Direction interrégionale	Densité maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt	Densité établissements pour peine (%) *	Densité totale
Bordeaux	106,0%	87,0%	94,8%
Dijon	98,9%	88,2%	93,0%
Lille	128,7%	91,1%	112,5%
Lyon	113,7%	89,6%	106,0%
Marseille	149,6%	91,0%	128,6%
Paris	148,3%	93,5%	136,2%
Rennes	130,5%	84,2%	110,4%
Strasbourg	129,2%	89,2%	110,0%
Toulouse	138,2%	91,0%	120,0%
Outre-mer	127,7%	111,4%	120,2%
Ensemble	130,8%	90,9%	114,5%

**Maisons centrales (MC), centres de détention (CD), centres pour peines aménagées (CPA), établissements pour mineurs (EPM), quartiers maison centrale (QMC), quartiers centre de détention QCD, quartiers centre pour peines aménagées (QCPA) et centres de semi-liberté autonomes (CSL)*

Ce sont les maisons d'arrêt et les quartiers de maison d'arrêt des établissements relevant des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) de Marseille, Paris, Toulouse, Rennes et d'Outre-mer qui sont dans la situation la plus difficile au regard de la surpopulation.

**Situation des établissements dont la densité carcérale est supérieure à 200% au
1^{er} octobre 2014**

Direction interrégionale	Etablissement	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes détenues	Densité (%)	Effectifs des personnels*
Outre-mer Polynésie française	QMA du CP de Faa'a Nuutania	54	172	318,5	151**
Dijon	MA Orléans	99	245	247,5	75
Rennes	MA Fontenay- le-Comte	39	90	230,8	40
Outre-mer Polynésie française	QCD du CP de Faa'a Nuutania	111	234	210,8	151**
Outre-mer Martinique	QMA du CP de Ducos	211	444	210,4	286**
Rennes	MA La Roche/Yon	39	82	210,3	40
Toulouse	MA Nimes	192	389	202,6	135

* Effectifs réels affectés au 27 novembre 2014 tous corps et grades confondus

** Total des effectifs affectés au centre pénitentiaire (CP) comprenant à la fois le quartier maison d'arrêt (QMA) et le quartier centre de détention (QCD)

À noter que la maison d'arrêt d'Orléans est fermée depuis le 20 octobre 2014 et que le nouveau centre pénitentiaire d'Orléans-Saran dispose d'une capacité de 800 places dont 489 au quartier maison d'arrêt.

S'agissant de la situation au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania, un nouvel établissement de 410 places est en cours de construction à Papeari.

Enfin, le centre pénitentiaire de Ducos fait l'objet d'une restructuration immobilière afin de porter sa capacité de 570 à 730 places.

**Situation des établissements dont la densité carcérale est comprise entre
150% et 200% au 1^{er} octobre 2014**

Direction interrégionale	Etablissement	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes détenues	Densité (%)	Effectif des personnels*
Lille	MA Béthune	180	352	195,6%	93
Paris	CSL Gagny	48	93	193,8%	17
Rennes	MA Vannes	52	92	176,9%	43
Lyon	MA Montluçon	21	37	176,2%	32
Paris	CSL La Santé	50	87	174,0%	30
Dijon	MA Auxerre	88	151	171,6%	150
Outre-mer Guadeloupe	QMA du CP de Baie-Mahault	266	455	171,1%	249**
Toulouse	QMA du CP de Perpignan	204	349	171,1%	270**
Paris	QMA du CP de Meaux- Chauconin	385	653	169,6%	284***
Rennes	MA Cherbourg	46	78	169,6%	34
Marseille	MA Nice	363	612	168,6%	200
Rennes	MA Saint- Brieuc	85	142	167,1%	54
Lille	MA Valenciennes	222	370	166,7%	102
Lyon	MA Le-Puy-en- Velay	36	60	166,7%	37
Rennes	MA Coutances	48	80	166,7%	34
Lille	QMA du CP de Longuenesse	195	322	165,1%	210***
Paris	MA Nanterre	592	970	163,9%	222
Strasbourg	MA Strasbourg	445	725	162,9%	270

Paris	MA Villepinte	587	954	162,5%	218
Marseille	QMA du CP de Toulon-la-Farlède	421	680	161,5%	248**
Marseille	QMA du CP de Aix-Luynes	612	976	159,5%	221****
Bordeaux	QMA du CP de Bordeaux-Gradignan	365	579	158,6%	329****
Strasbourg	MA Sarreguemines	67	106	158,2%	46
Paris	MA Bois-d'Arcy	500	789	157,8%	324
Marseille	QMA du CP de Marseille-les-Baumettes	1 196	1 870	156,4%	692***
Paris	MA Fresnes	1 404	2 190	156,0%	929
Dijon	MA Chaumont	78	119	152,6%	53
Lille	QMA du CP de Lille-Sequedin	584	878	150,3%	418*****

* Effectifs réels affectés au 27 novembre 2014 tous corps et grades confondus

** Total des effectifs affectés au centre pénitentiaire (CP) comprenant à la fois le quartier maison d'arrêt (QMA) et le quartier centre de détention (QCD)

*** Total des effectifs affectés au centre pénitentiaire (CP) comprenant à la fois le quartier maison d'arrêt (QMA), le quartier centre de détention (QCD) et le quartier pour peines aménagées (QCPA)

**** Total des effectifs affectés au centre pénitentiaire (CP) comprenant à la fois le quartier maison d'arrêt (QMA) et le quartier centre pour peines aménagées (QCPA)

***** Total des effectifs affectés au centre pénitentiaire (CP) à la fois le quartier maison d'arrêt (QMA), le quartier centre de détention (QCD) et le centre de semi-liberté (CSL)

À noter que sur 35 établissements dont la densité carcérale est supérieure à 150%, les 3/4 relèvent des DISP de Paris (7), de Rennes (6), de Lille (4), de Marseille (4) et de la mission Outre-mer (4).

1.1.3 Les systèmes de couchage

Au 27 octobre 2014, les établissements pénitentiaires étaient équipés de 75 955 lits répartis comme suit :

- Lits fixes correspondant à la capacité opérationnelle : 57 806
- Lits installés au-delà de la capacité opérationnelle : 18 107
- Lits pliants ou lits gigognes : 42

Cependant, à la même date, 1 041 personnes détenues dormaient sur un matelas posé à même le sol de la cellule.

Le nombre de lits installés au-delà de la capacité opérationnelle constitue une variable importante qui permet de retarder le moment où, en situation de surpopulation, une maison d'arrêt ou un quartier maison d'arrêt, est contraint d'installer des matelas au sol.

Ainsi, lorsque la hauteur sous plafond d'une cellule le permet la solution de l'installation d'un lit triple en lieu et place d'un lit double et d'un matelas au sol est privilégiée ce qui améliore les conditions de couchage mais certainement pas les conditions de vie liées à la surpopulation.

1.1.4 Nombre de personnes détenues bénéficiant d'un encellulement individuel

Au 28 octobre 2014, sur 66 522 personnes détenues hébergées, 26 341 étaient seules en cellule dont 7 389 en maisons d'arrêt (16,5%) et 18 952 en établissements pour peine (87,2%) soit 39,65% de l'ensemble de la population pénale détenue. Aucun outil informatique ou statistique ne permettant de connaître à un instant T cette donnée, chaque établissement a dû compter une par une les cellules occupées par une seule personne détenue dans le logiciel GIDE ou GENESIS. Étant précisé qu'une personne seule peut occuper une cellule de deux places ou plus au sens de la circulaire de 1988.

La difficulté se pose dans les mêmes termes pour recenser le nombre de cellules inoccupées.

S'agissant des places opérationnelles inoccupées, au 1^{er} octobre 2014, 3 724 places étaient recensées dont plus de la moitié (2001) dans les établissements pour peine (centres de détention et maisons centrales). Les raisons pour lesquelles une place reste inoccupée sont les suivantes :

- Montée en charge progressive d'un nouvel établissement ;
- Retard dans la mise en service d'un quartier ou d'un bâtiment d'hébergement par manque de personnel ;
- Capacité de l'établissement supérieure aux besoins (centre de semi-liberté, centre pour peine aménagée, par exemple) ;
- Nécessité de disposer de places disponibles dans les établissements pour peine et en particulier dans les maisons centrales pour préserver les équilibres en détention.

1.1.5 La situation dans les établissements pour peine

Le taux d'occupation des centres de détention et quartiers centre de détention s'élevait au 1^{er} octobre à 93,9 % et celui des maisons centrales et quartiers maison centrale à 80,8%.

Le principe d'un *numerus clausus* appliqué dans les établissements pour peine date de 1976.

En effet les révoltes de 1974 ont eu pour conséquences immédiates et provisoires, l'indisponibilité d'une partie du parc pénitentiaire et des transferts massifs, et une conséquence plus durable avec la transformation des catégories d'établissements pour peine et des modes d'affectation respectant, de façon volontaire, un *numerus clausus* pour ces établissements en raison « *de l'impératif que s'est fixé le bureau de l'individualisation des régimes de détention de prononcer dans toute la mesure du possible les affectations de telle sorte que le nombre de condamnés dirigés sur les établissements pour peines ne dépasse pas la capacité réelle de ces derniers* » et de l'affirmation qu'un dépassement des normes de capacité « *serait de nature à mettre en cause la sécurité des établissements où sont regroupés les condamnés aux peines les plus lourdes (...) une telle pratique a contraint l'Administration pénitentiaire à ne pas respecter les dispositions des articles 717 et D.76 du code de procédure pénale aux termes desquels sont seuls maintenus en maison d'arrêt les prévenus ainsi que les condamnés ayant à effectuer un reliquat de peine inférieur à 1 an lors de leur affectation* »².

Par ailleurs, pour permettre une évaluation plus juste de l'efficacité avec laquelle les places en établissements pour peine sont occupées, il convient de relever que les places des quartiers arrivants sont comptabilisées dans le calcul de la capacité opérationnelle. Compte tenu de la faible rotation des effectifs dans certains établissements accueillant des longues peines et de la durée de la phase d'accueil (environ 10 jours), des cellules restent nécessairement inoccupées dans les unités d'accueil.

Enfin, les maisons centrales et quartiers maisons centrales sont des sites sensibles qui doivent faire l'objet d'un traitement particulier. L'existence de places disponibles permettant des changements de cellule sans se livrer à des jeux de chaises musicales constitue un impératif de la gestion de ces établissements.

Dans un contexte national de hausse des effectifs, une attention particulière est cependant portée au taux de remplissage des maisons centrales. Ainsi, ce taux est passé de 76,9% au 1^{er} octobre 2010 à 80,8% au 1^{er} octobre 2014 et la montée en charge de la maison centrale de Condé-sur-Sarthe se poursuit.

1.2 Données financières

1.2.1 Coût d'une journée de détention en 2013

Le coût par journée de détention (JDD) est calculé à partir, d'une part, des dépenses de personnels et, d'autre part, des dépenses d'exploitation des établissements sur l'année considérée.

² Extrait d'un rapport de l'Administration Pénitentiaire de 1976, cité dans Statistiques pénitentiaires et parc carcéral, entre encombrement et (sur)occupation (1900-1995). La gestion des effectifs détenus, des mots aux indicateurs chiffrés. Bruno Aubusson de Cavarlay dans Criminocorpus.

- Les dépenses de personnel recouvrent la consommation en crédits de paiement du titre 2 des établissements et les dépenses en titre 2 de la protection de la jeunesse (DPJJ) pour les établissements pour mineurs (EPM)
- Les dépenses d'exploitation comprennent les dépenses de fonctionnement des établissements et celles engagées par la DPJJ à destination des EPM, les dépenses d'investissement et dépenses d'intervention (subventions versées aux associations)

Le coût JDD d'un établissement est égal à la somme de ses dépenses sur l'année considérée divisée par le nombre de JDD décompté durant l'année considérée.

Coût d'une journée de détention selon les établissements

Source : DAP/SD5/Pôle/mois 2014

Type d'établissement	Gestion déléguée classique	AOT-LOA	PPP	Gestion publique	Moyenne générale
Centre de détention	82,61 €	146,19 €	--	100,42 €	93,57 €
Centre pénitentiaire	83,43 €	110,23 €	141,77 €	87,33 €	90,79 €
Maison d'arrêt	64,65 €	112,74 €	150,49 €	77,08 €	76,55 €
Maison centrale	296,90 €	--	--	165,75 €	179,02 €
Moyenne générale	77,95 €	114,67 €	144,59 €	86,81 €	87,05 €

1.2.2 Coût d'une place de prison à la construction

En valeur 2014, le coût d'investissement à la place est de 160 000 € étant précisé que le coût de construction évolue en fonction de la capacité de l'établissement :

- 95 places : 310 000 € / place ;
- 342 places : 180 000 € / place ;
- 514 places : 149 000 € / place ;
- 682 places : 130 000 € / place.

1.2.3 Coût du contentieux administratif

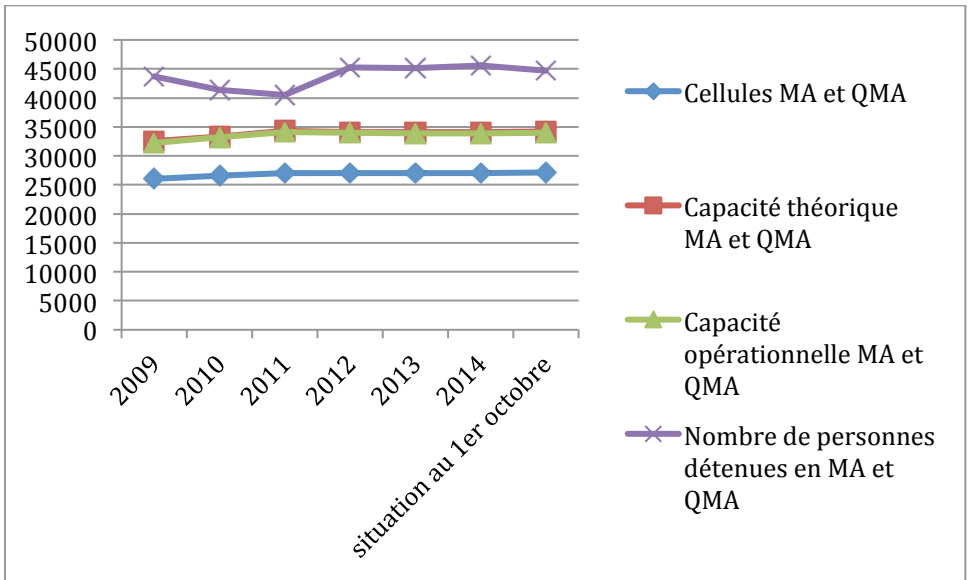
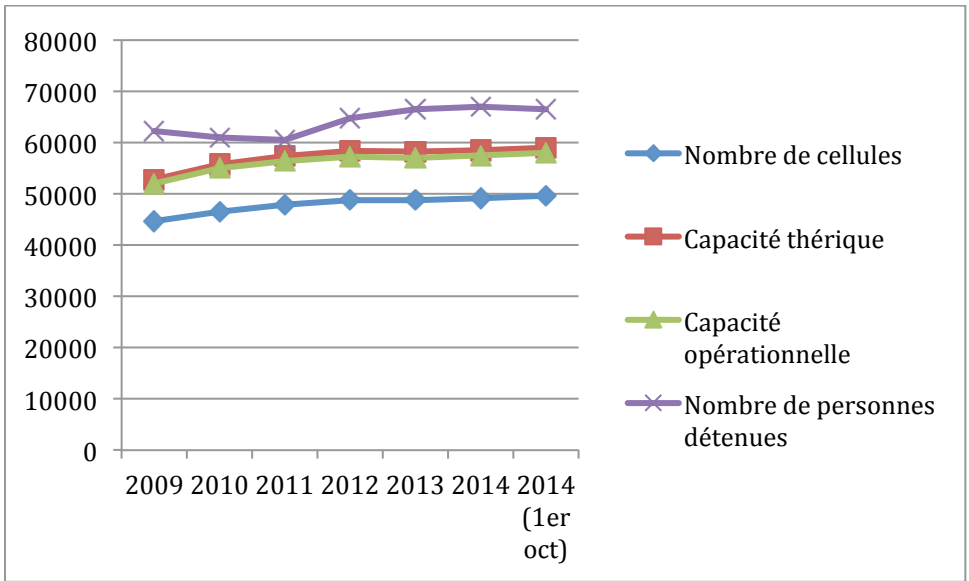
La mise en cause de la responsabilité de l'État, à raison des conditions de détention, a connu une forte augmentation à compter de la fin des années 2000. Ainsi, si en 2009, le coût du contentieux des conditions de détention s'élevait à **48 954 €** (17% du coût total du contentieux), il s'élevait, en 2010 à **149 950 €** (24% du coût total du contentieux) et en 2011, à **401 180 €** (48% du coût total du contentieux).

Cependant, depuis 2012, cette tendance tend à s'inverser. Ainsi, le coût du contentieux des conditions de détention s'élevait, en 2012, à **346 053 €** (32% du coût total du contentieux), il s'élève au 27 octobre 2014 à **188 180 €** (26% du coût total du contentieux).

1.3 Evolution de la situation depuis 2009

Situation au 1 ^{er} janvier	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Situation au 1 ^{er} octobre 2014
Nombre de cellules	44 698	46 557	47 939	48 785	48 799	49 206	49 681
dont MA et QMA	26 028	26 572	27 039	27 026	27 079	27 038	27 129
Capacité théorique	52 843	55 760	57 383	58 353	58 225	58 583	58 974
dont MA et QMA	32 569	33 317	34 320	34 147	34 157	34 113	34 210
Capacité opérationnelle	51 997	54 988	56 358	57 236	56 992	57 516	58 054
dont MA et QMA	32 240	33 265	34 088	33 955	33 866	33 878	34 019
Nombre de personnes détenues	62 252	60 978	60 544	64 787	66 572	67 075	66 494
dont MA et QMA	43 680	41 401	40 488	45 231	45 158	45 580	44 721
Taux d'occupation en %	119,7	110,9	107,4	113,2	116,8	116,6	114,5
dont MA et QMA	135	124,5	118,8	133,2	133,3	134,5	131,5

Entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} octobre 2014, 6 131 places nettes ont été créées alors que le nombre de détenus hébergés a augmenté de 4 242.



Evolution du nombre de cellules en maisons d'arrêt et quartiers de maisons d'arrêt depuis 2009

Source EMS

Année au 1 ^{er} janvier	1 place	2 places	3 places	4 places	5 à 10 places	+ de 10 places	Total
2009	21 145	3 294	861	471	252	5	26 028
2010	21 509	3 498	878	465	219	3	26 572
2011	21 752	3 708	900	470	207	2	27 039
2012	21 657	3 772	911	476	208	2	27 026
2013	21 678	3 880	827	488	205	1	27 079
2014	21 624	3 918	819	483	193	1	27 038
Au 1 ^{er} octobre 2014	21 614	4 022	824	494	174	1	27 129

Evolution du nombre de personnes détenues dans les MA et QMA au 1^{er} du mois de novembre selon la densité carcérale

Source : DAP/PMJ5/Statistiques mensuelles de la population écrouée et détenue en France

Champ : France entière

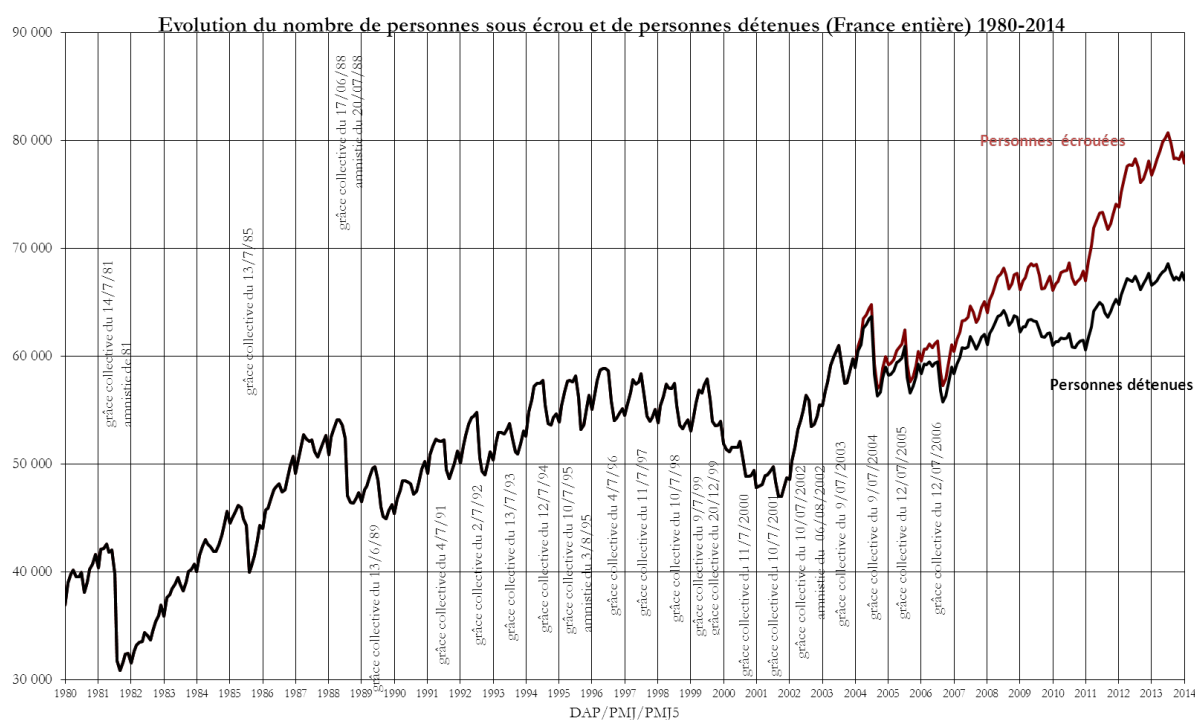
Au 1 ^{er} du mois	Densité <100 %	Densité >=100 % et <120 %	Densité >=120 % et <150 %	Densité >=150 % et <200 %	Densité >200 %	Nombre de personnes détenues
01/11/2004	3 154	9 335	16 507	9 206	2 539	40 741
01/11/2005	6 015	10 244	13 956	9 070	1 375	40 660
01/11/2006	4 604	13 725	12 163	7 499	1 890	39 881
01/11/2007	1 714	5 817	23 088	10 092	2 610	43 321
01/11/2008	2 139	3 922	22 720	13 954	2 283	45 018
01/11/2009	3 434	6 186	20 560	10 649	1 731	42 560
01/11/2010	6 659	5 914	23 188	4 616	826	41 203
01/11/2011	4 957	5 738	22 889	8 758	1 460	43 802
01/11/2012	2 758	6 132	25 304	9 247	2 266	45 707
01/11/2013	3 010	5 378	23 329	11 990	1 802	45 509
01/11/2014	4 114	6 900	17 584	14 690	1 519	44 807

Evolution du nombre de personnes condamnées détenues dans les MA et QMA au 1^{er} du mois de novembre selon la densité carcérale

Source : DAP/PMJ5/ Statistiques mensuelles de la population écrouée et détenue en France
Champ : France entière

Au 1er du mois	Densité <100 %	Densité >=100 % et <120 %	Densité >=120 % et <150 %	Densité >=150 % et <200 %	Densité >200 %	Nombre de personnes condamnées détenues
01/11/2004	1 603	4 717	7 648	4 649	1 316	19 933
01/11/2005	3 229	4 963	6 972	4 189	634	19 987
01/11/2006	2 663	7 047	6 496	4 219	1 046	21 471
01/11/2007	1 082	3 376	14 012	5 862	1 688	26 020
01/11/2008	1 252	2 559	14 734	8 190	1 535	28 270
01/11/2009	2 161	3 870	12 751	7 016	1 121	26 919
01/11/2010	4 093	3 839	13 887	2 964	485	25 268
01/11/2011	3 419	3 491	14 015	5 653	905	27 483
01/11/2012	1 749	4 159	15 828	5 989	1 321	29 046
01/11/2013	1 894	3 528	14 595	7 583	1 044	28 644
01/11/2014	2 715	4 303	10 825	9 131	897	27 871

1.4 Effets des décrets de grâce et des lois d'amnistie



Le nombre de personnes détenues a presque doublé en 30 ans : 37 000 personnes en 1980, 67 000 en 2014. Cette inflation a connu entre 1988 et 2006 de régulières déflations temporaires entre les mois de juillet et de septembre inclus, à la suite des décrets de grâce collective accordée à l'occasion de la fête nationale.

C'est ainsi qu'à la suite du dernier décret de grâce du 11 juillet 2006, entre cette date et le 30 septembre 2006, 16 322 personnes condamnées ont été libérées dont 5 539 qui ont bénéficié d'au moins un jour de remise gracieuse. Comme en 2004 et 2005, la remise gracieuse était, pour les condamnés concernés, de 15 jours par mois de détention non encore exécutée, dans la limite de 4 mois.

La baisse des effectifs entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} septembre 2006 a été de 4 178, la population écrouée étant passée de 61 413 à 57 235.

Depuis 2006, l'inflation carcérale se poursuit sur un rythme plus linéaire.

1.5 Exemples européens

1.5.1 Caractéristiques de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Italie et du Royaume-Uni en comparaison de celles de la France

Au 1^{er} septembre 2012, l'Allemagne et les Pays-Bas avaient des densités carcérales inférieures à 100 % (respectivement 89 % et 86 %), contrairement à la France (117 %) et à l'Italie (145 %) (Tableau 1).

Cette situation résulte d'une tendance générale sur les 10 dernières années. Pour l'Allemagne et les Pays-Bas (Tableau 2) – l'Allemagne passe d'un taux d'incarcération de 96 pour 100 000 en 2003 à 85 pour 100 000 en 2012 et les Pays-Bas de 87 à 68 pour 100 000, contrairement à la France qui passe de 92 à 117 pour 100 000 sur la même période. L'Italie suit la même tendance que la France.

On ne peut pas dire pour autant que l'Allemagne et les Pays-Bas ont moins recours à l'incarcération. En effet, ces deux pays ont des taux de renouvellement de la population carcérale bien plus élevés que ceux de la France et de l'Italie.

Tout d'abord, les durées moyennes d'incarcération et de détention sont largement inférieures à celles observées en France (Tableau 3).

Ensuite, la proportion de courtes peines est plus importante en Allemagne (22,7 % des condamnés exécutent une peine de moins de 6 mois) et au Pays-Bas qu'en France (17,8 %) et en Italie (1,7%) (Tableau 4).

Enfin, les flux annuels de placements sous écrou, (tableau 5) montrent que l'Allemagne et surtout les Pays-Bas incarcèrent davantage que la France (le taux d'entrées pour 100 000 habitants s'élève respectivement à 137 et 240, contre 135 pour la France).

Ainsi, l'Allemagne et les Pays-Bas ont des flux d'incarcération plus élevés, mais pour des peines de plus en plus courtes. De ce fait, ces pays maintiennent un taux d'incarcération pour 100 000 habitants relativement bas. La France et plus encore l'Italie ont des flux d'incarcération identiques mais pour des peines plus longues. Ainsi, le taux d'incarcération ne cesse d'augmenter.

TABLEAU 01 : Statistiques détaillées au 1er septembre 2012 (STOCK)

Champs : pays submentionnés

Source : Space I, Rapport annuel 2012

Emplacements : Table 1 (p37), Table 1.3 (p57)

Pays	Nombre de personnes sous écrou	Nombre de places opérationnelles	Densité carcérale (nombre de détenus pour 100 places)	Taux de personnes sous écrou pour 100 000 habitants,	Nombre de personnes détenues **	Taux de détention pour 100 000 habitants
<i>France *</i>	76 407	56 991	117,0	117,0	66 704	102,2
Allemagne	69 268	78 161	88,6	84,6	62 262	76,1
Italie	66 271	45 568	145,4	111,6	65 104	109,6
Pays-Bas	11 324	13 192	85,8	67,7	11 128	66,5
RU : Angleterre et Pays de Galles	86 048	90 897	94,7	152,1	83 626	147,8
RU : Irlande du Nord	1 779	1 813	98,1	97,6	1 741	95,5
RU : Ecosse	8 145	7 784	104,6	153,3	7 444	140,1

* Pour la France, données au 1er octobre

** Correspond au nombre de personnes détenues pour la France, au nombre de personnes détenues dans des institutions pénales pour adultes sous l'autorité de l'administration pénitentiaire ; Les chiffres pour les autres pays ne correspondent donc pas forcément à la méthodologie retenue pour la France et sont sujets à caution.

Au 1^{er} septembre 2012, l'Allemagne disposait de 78 161 places, les Pays-Bas de 13 192 places et la France de 56 991 places. Et cela pour une densité carcérale de 88,6% pour l'Allemagne, 85,8% pour les Pays-Bas et de 117% pour la France.

Au 1^{er} septembre 2012, avec 102,2 détenus pour 100 000 habitants, la France a un taux de détention supérieur à celui de l'Allemagne (76,1) et des Pays-Bas (66,5).

TABLEAU 02 : Evolution du nombre de personnes sous écrou aux 1^{er} septembre 2003, 2011, 2012 (STOCK)

Champs : pays submentionnés

Source : Space I, Rapport annuel 2001

Emplacements : Table 1.5 (p60)

Pays	Au 01.09.2003		Au 01.09.2011		Au 01.09.2012		Evolution du nombre de personnes sous écrou	
	Nombre de personnes sous écrou	Taux de personnes sous écrou pour 100 000 habitants	Nombre de personnes sous écrou	Taux de personnes sous écrou pour 100 000 habitants	Nombre de personnes sous écrou	Taux de personnes sous écrou pour 100 000 habitants	Entre 2003 et 2012	Entre 2011 et 2012
France *	57 440	92,8	72 326	111,3	76 407	117,0	26,1%	5,1%
Allemagne	79 567	96,4	70 931	86,8	69 268	84,6	-12,2%	-2,5%
Italie	57 238	99,9	67 104	110,7	66 271	111,6	11,7%	0,8%
Pays-Bas	14 025	86,6	11 579	69,5	11 324	67,7	-21,8%	-2,6%
RU : Angleterre et Pays de Galles	72 992	138,3	85 374	152,0	86 048	152,1	10,0%	0,1%
RU : Irlande du Nord	1 185	69,6	1 703	94,3	1 779	97,6	40,2%	3,5%
RU : Ecosse	6 642	131,3	8 267	157,3	8 145	153,3	16,8%	-2,5%

* Pour la France, données au 1^{er} octobre

Entre 2003 et 2012, le nombre de personnes sous écrou a augmenté de 26% pour la France alors qu'il a diminué de 12,2% pour l'Allemagne et de 21,9% pour les Pays-Bas.

Entre 2011 et 2012, ce nombre a augmenté de 5,1% en France et diminué de 2,5% en Allemagne et de 2,6% aux Pays-Bas.

TABLEAU 03 : Indicateur de durée moyenne d'emprisonnement (FLUX)

Champs : pays submentionnés

Source : Space I, Rapport annuel 2012

Emplacements : Table 10 (p120), Table 11.1 (p122)

Pays	Taux de renouvellement (%) *	Indicateur de durée moyenne de détention basé sur les JDD en mois **	Indicateur de durée moyenne de détention basé sur la population moyenne en mois ***
France	54,4%	8,8	10,4
Allemagne	NA	7,4	7,6
Italie	57,4%	10,5	10,5
Pays-Bas	78,7%	3,5	3,5
RU : Angleterre et Pays de Galles	NA	NA	8,5
RU : Irlande du Nord	76,6%	NA	3,2
RU : Ecosse	NA	NA	NA

* Correspond aux sorties de 2011 divisées par la somme de la population au 1er septembre 2010 et des entrées de 2011

** Correspond aux ((journées de détention de 2011 / 365) / entrées de 2011) * 12

*** Correspond au (nombre de détenus au 1er octobre 2011 / entrées de 2011) * 12 ; Pour la France, nous fournissons celui estimé par PMJ5 et non celui fourni par SPACE

TABLEAU 04 : Répartition des écroués condamnés selon le quantum de peine au 1^{er} septembre 2012 (STOCK)

Champs : pays submentionnés

Source : Space I, Rapport annuel 2012

Emplacements : Table 7.1 (p104), Table 7.2 (p105)

Pays	Ensemble des écroués condamnés	Dont part des écroués condamnés effectuant une peine :				
		de moins de 6 mois	de moins d'un an	de moins de 3 ans	De 3 ans et plus	De 5 ans et plus
France *	59 492	17,8%	36,5%	66,8%	34,4%	21,7%
Allemagne	57 607	22,7%	43,3%	63,1%	33,3%	8,4%
Italie	38 906	1,7%	6,5%	27,5%	68,5%	46,1%
Pays-Bas	5 658	31,0%	43,5%	68,9%	27,9%	18,0%
RU : Angleterre et Pays de Galles	73 562	6,6%	10,0%	33,3%	38,6%	22,4%
RU : Irlande du Nord	1 113	5,9%	9,3%	32,6%	46,5%	29,6%
RU : Ecosse	6 592	20,9%	NA	NA	NA	NA

* Pour la France, données au 1^{er} octobre

La part des écroués non condamnés est moins importante en Allemagne (16,8%) qu'en France (22,1%), les Pays-Bas ont en revanche une part de 50%.

S'agissant du quantum de peine prononcé pour les condamnés, au 1^{er} octobre 2012 :

- France : 17,8% de moins de 6 mois, 36,5% de moins d'un an et 66,8% de moins de 3 ans.
- Allemagne : 22,7% de moins de 6 mois, 43,5% de moins d'un an et 63,1% de moins de 3 ans.
- Pays-Bas : 31% de moins de 6 mois, 43,5% de moins d'un an et 68,9% de moins de 3 ans.

TABLEAU 05 : Flux de placements sous écrou et de libérations au cours de l'année 2011 (FLUX)

Champs : pays submentionnés

Source : Space I, Rapport annuel 2012

Emplacements : Table 8 (p110), Table 9 (p114)

Pays	Placements sous écrou annuels	Taux d'entrée pour 100 000 habitants	Part des prévenus placés sous écrou (%)	Libérations annuelles	Taux de sorties pour 100 000 habitants	Part des prévenus libérés	Part des condamnés libérés	Dont condamnés libérés en LC et autres mesures de probation *
France	88 058	134,9	53,7%	81 213	124,4%	13,2 %	86,8 %	10,6%
Allemagne	112 437	137,4	46,5%	NA	NA	NA	NA	NA
Italie	76 982	129,6	88,3%	83 408	140,4%	50,4 %	48,9 %	40,5%
Pays-Bas	40 180	240,2	44,9%	40 837	244,1%	27,2 %	70,2 %	1,7%
RU : Angleterre et Pays de Galles	120 760	213,5	78%	NA	NA	NA	NA	14,8%
RU : Irlande du Nord	6 340	347,7	NA	5 986	328,2%	39,6 %	60,2 %	NA
RU : Ecosse	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA

* Pour la France, correspond aux LC accordées annuellement

En 2011, taux d'entrée de 134,9 pour 100 000 habitants pour la France, contre 137,4 pour l'Allemagne et 240,2 pour les Pays-Bas.

Pour les sorties en 2011 :

- France : taux de sorties de 124,4 pour 100 000 habitants (13,2% de prévenus et 86,8% de condamnés dont 10,6% en LC/Milieu ouvert et le reste en fin de peine).
- Allemagne : ND
- Pays-Bas : taux de sorties de 244,1 pour 100 000 habitants (27,2% de prévenus, et 70,2% de condamnés dont 1,7% en LC/Milieu ouvert et le reste en fin de peine).

La durée moyenne d'emprisonnement en 2011 basée sur le nombre de JDD est de 8,8 mois pour la France, 7,4 pour l'Allemagne et 3,5 pour les Pays-Bas.

La durée moyenne passée sous écrou en 2011 (basé sur la population au 1^{er} septembre et les entrées de l'année) est de 8,7 mois pour la France, 7,6 pour l'Allemagne et 3,5 pour les Pays-Bas.

Pour conclure, la baisse observée en Allemagne et aux Pays-Bas au cours des deux dernières années ne semble pas due à une augmentation des aménagements de peine (pas d'augmentation de la population prise en charge en milieu ouvert pour ces pays) mais essentiellement à la baisse de la durée moyenne de détention qui est passée de 8 mois en 2006 à 7,6 mois en 2011 pour l'Allemagne et de 4,1 mois en 2006 à 3,5 mois en 2011 pour les Pays-Bas.

La population carcérale de ces deux pays est condamnée à de plus courtes peines et se renouvelle davantage que la population carcérale Française.

1.5.3 Situation en Italie

Source : service de la communication et des relations internationales (SCERI) à la direction de l'administration pénitentiaire.

La question de la surpopulation carcérale est centrale depuis des années en Italie et au cœur des préoccupations politiques.

Le 29 juillet 2006, le Parlement italien a approuvé à une vaste majorité une loi qui a introduit une mesure d'indulto pour « les infractions commises jusqu'au 2 mai 2006 sanctionnées d'une peine d'emprisonnement non supérieure à trois ans et à 10 000 € s'agissant des peines pécuniaires ». Ont été exclus les délits de terrorisme, de bande organisée, de prostitution de mineurs, de traite des êtres humains, de violences sexuelles, de blanchiment, trafic et détention de stupéfiants et des délits concernant la mafia. A été prévue la révocation, en cas de commission, dans les cinq années à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, d'une infraction pour laquelle est encourue une peine d'emprisonnement non inférieure à deux ans.

En 2006, le pape Jean-Paul II avait demandé au Parlement un signe de clémence.

L'ampleur de la mesure notamment en ce qui concerne les délits graves comme l'homicide volontaire, a été fortement critiquée.

En octobre 2007, le directeur de l'administration pénitentiaire a affirmé que d'ici une à trois années, si rien n'était fait en matière de structures carcérales, l'Italie serait, en ce qui concerne la population carcérale, de retour à la situation d'avant l'indulto.

Effectivement, les prisons se sont rereplies à plus de 140% en 2010 et cette surpopulation critique des prisons italiennes a été sanctionnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'arrêt « Torregiani » sur le fondement des articles 3 (interdiction de la torture) et 13 (droit au recours effectif) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans cette affaire, les détenus partageaient à trois une cellule de 9 m². La Cour avait donné un an, jusqu'au 28 mai 2014, à l'Italie pour instaurer une procédure de recours de droit interne permettant aux détenus de voir cesser ou réparer ce type d'atteinte fondamentale à leurs droits. Après avoir pris actes des efforts entrepris par l'Italie, pour répondre à la problématique de la surpopulation carcérale, le Comité des ministres lui a accordé le 5 juin 2014 un nouveau sursis d'un an, afin que les réformes puissent être poursuivies.

De 2010 à 2014 de nombreuses mesures législatives ont ainsi été adoptées en urgence sous l'égide des ministres de la justice successifs Paola Severino, Annamaria Cancellieri et Andrea Orlando pour limiter les placements en détention et augmenter les sorties.

Les principales mesures ont été :

- D'étendre la possibilité pour le juge de l'application des peines de prononcer une mise à l'épreuve pour les peines allant jusqu'à quatre ans d'emprisonnement ;
- De pérenniser le recours à la détention domiciliaire pour purger les peines jusqu'à 18 mois de détention avec possibilité pour le juge de l'application des peines ou le tribunal de l'application des peines selon les cas, d'imposer un bracelet électronique ;
- De favoriser le transfèrement des détenus étrangers dans leur pays (une des particularités de la population carcérale italienne est le taux élevé des détenus étrangers qui représentent près de 35% de la population carcérale contre 21% en France) en n'imposant plus d'obtenir le consentement des condamnés originaires de l'Union européenne ;
- D'autoriser des réductions de peines exceptionnelles de manière rétroactives et transitoire (du 1^{er} janvier 2010 au 24 décembre 2015 à l'exception de certains condamnés pour délits de mafia ou pour des délits graves). C'est ainsi que le décret-loi 93/2014 entrée en vigueur le 28 juin et converti en loi le 11 août 2014, prévoit que la peine à purger permet de bénéficier d'un jour de remise en liberté pour 10 jours passés dans des conditions de surpopulation carcérale. Pour les personnes qui sont déjà en liberté, une indemnisation de 8 € par jour subi dans de telles conditions est prévue mais sous réserve de la solliciter dans les six mois suivant la fin de peine.

Ces mesures ont permis de diminuer le nombre de détenus de 69 000 en 2010 à 58 861 au 31 mai 2014 pour un taux d'occupation de 119%

Le 3 novembre dernier, la CEDH a rejeté les 3 564 recours qui étaient pendant devant elle sur le motif de la surpopulation carcérale en Italie. Les juges européens ont estimé que les mécanismes d'indemnisation introduit en Italie permettaient désormais aux requérants d'obtenir justice devant les tribunaux italiens.

Cette décision de la CEDH est un satisfecit pour l'Italie suite à tous les efforts effectués pour améliorer la situation carcérale depuis plusieurs années.

Au 31 octobre 2014, 54 207 personnes étaient détenues pour une capacité de 49 327 places soit un taux de surpopulation de 110%.

II. LA QUESTION DE L'ENCELLULEMENT INDIVIDUEL

2.1 Bref historique de la question depuis 1875

Le principe de l'encellulement individuel a été introduit en droit français par la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales. Alors qualifié de philadelphien ou pennsylvanien, ce régime consistait en un isolement cellulaire de jour comme de nuit et était réservé à tous les prévenus et aux condamnés à des peines inférieures ou égales à 1 an et 1 jour. Les détenus soumis à ce régime ne quittaient pas leur cellule, où ils travaillaient et prenaient leurs repas à l'exception d'une courte promenade quotidienne effectuée dans un préau cellulaire, pour que le détenu ne puisse voir personne. De plus, les détenus se voyaient imposer le port d'une cagoule lors des déplacements au sein de l'établissement.

Deux justifications à la mise en œuvre de ce régime ont pu être avancées. La première étant d'isoler totalement le détenu pour faciliter son amendement. La seconde tenant à des conditions de sécurité, pour le détenu mais aussi pour l'établissement en essayant d'éviter la corruption des détenus entre eux. Ce régime était dur à supporter, et aboutissait au développement de pathologies tant physiques que psychologiques chez nombre de détenus qui le subissaient. Une remise d'un quart de la peine prononcée était d'ailleurs prévue pour inciter les détenus éligibles à se soumettre à un tel régime. La mise en place de ce principe correspondait donc à une préoccupation différente de celle qui nous anime aujourd'hui.

En 1945, une commission de réforme des institutions pénitentiaires énonce 14 principes parmi lesquels, le principe de l'encellulement individuel pour les personnes placées en emprisonnement préventif selon les termes de l'époque et pour les condamnés à une peine d'un an maximum, les autres détenus étant soumis à un régime progressif allant de l'encellulement individuel à la semi-liberté.

Puis le code de procédure pénale de 1958 reprend le principe de l'encellulement individuel tout en l'assortissant de dérogations. Ainsi, le principe peut être écarté à titre exceptionnel et provisoire, « *en raison de la distribution intérieure* » ou de l'« *engorgement temporaire* » des établissements ou encore des « *nécessités de l'organisation du travail* ».

Avec la loi du 15 juin 2000, les possibilités de dérogation sont supprimées s'agissant des prévenus sauf s'ils en font la demande ou en raison des nécessités de l'organisation du travail ou de la formation, le cas échéant. Un délai de trois ans est fixé pour la mise en œuvre effective du principe.

Quelques jours avant l'expiration du délai initial, l'entrée en vigueur du principe est de nouveau reportée de 5 ans par la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière. Ce principe a été maintenu à l'initiative du Sénat, l'Assemblée nationale ayant à l'époque voté sa suppression. Cette loi introduit en outre une nouvelle dérogation au principe, relative à la personnalité du prévenu qui justifierait qu'il ne soit pas laissé seul.

Le 10 juin 2008 est pris le décret n°2008-546 relatif au régime de détention et modifiant

le code de procédure pénale qui insère un article D. 53-1 au code de procédure pénale, visant à rendre effectif le principe de l'encellulement individuel, au niveau national. Le détenu peut ainsi présenter sa demande au chef d'établissement pénitentiaire qui, s'il n'est pas en mesure d'y accéder, doit lui permettre au terme d'une procédure placée sous le contrôle du juge d'être transféré dans l'établissement le plus proche où il peut bénéficier de l'encellulement individuel.

2.2 La loi pénitentiaire de 2009

Avec la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le principe de l'encellulement individuel a une nouvelle fois été affirmé, avec un double objectif : guider la politique pénitentiaire des années à venir et se mettre en conformité avec les règles pénitentiaires européennes. S'agissant des personnes condamnées, les exceptions fondées sur l'encombrement temporaire ou la distribution intérieure des locaux de détention sont alors supprimées et remplacées par les mêmes dérogations que pour les prévenus, au détail prêt que seules les nécessités liées à l'organisation du travail sont prises en compte, aucune mention n'étant faite des formations. Cependant, pour permettre la mise en œuvre effective du principe dans les maisons d'arrêt, la loi prévoit de nouveau un délai de 5 ans, devant expirer le 25 novembre 2014 tout en entérinant le mécanisme mis en place par le décret du 10 juin 2008.

Depuis le décret n°2013-368, les dispositions relatives à la procédure de demande d'encellulement individuel au niveau national sont inscrites au sein du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires annexé aux articles R. 57-6-18 et suivants du code de procédure pénale.

Depuis la loi pénitentiaire, l'encellulement individuel est prévu aux articles 716 et 717-2 du code de procédure pénale, dans des termes assez similaires sans être totalement identiques pour le régime des personnes mises en examen et de celles condamnées, une différence étant d'ailleurs prévue pour ces dernières, suivant qu'elles purgent leur peine dans un établissement pour peine ou une maison d'arrêt.

Article 716

Les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire sont placées en cellule individuelle. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les cas suivants :

1° Si les intéressés en font la demande ;

2° Si leur personnalité justifie, dans leur intérêt, qu'ils ne soient pas laissés seuls ;

3° S'ils ont été autorisés à travailler ou à suivre une formation professionnelle ou scolaire et que les nécessités d'organisation l'imposent.

Lorsque les personnes mises en examen, prévenus et accusés sont placées en cellule collective, les cellules doivent être adaptées au nombre des personnes détenues qui y sont hébergées. Celles-ci doivent être aptes à cohabiter. Leur sécurité et leur dignité doivent être assurées.

Article 717-2

Les condamnés sont soumis dans les maisons d'arrêt à l'emprisonnement individuel du jour et de nuit, et dans les établissements pour peines, à l'isolement de nuit seulement, après avoir subi éventuellement une période d'observation en cellule.

Il ne peut être dérogé à ce principe que si les intéressés en font la demande ou si leur personnalité justifie que, dans leur intérêt, ils ne soient pas laissés seuls, ou en raison des nécessités d'organisation du travail.

2.3 Les Règles pénitentiaires européennes

Les Règles pénitentiaires européennes posent le principe de l'encellulement individuel de nuit, sans pour autant lui donner un caractère absolu. Aux termes de la règle 18.5, « *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* », étant précisé qu'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* »³.

L'énoncé du principe porte déjà en lui une dérogation à laquelle s'ajoute une certaine souplesse se déduisant d'une lecture a contrario de la règle 18.7 qui prévoit que « *dans la mesure du possible, les détenus doivent pouvoir choisir avant d'être contraints de partager une cellule pendant la nuit* ».

Plus généralement, il est rappelé que la répartition des détenus au sein d'un établissement doit s'effectuer en respectant la séparation des prévenus et des condamnés, la séparation des sexes et la séparation des jeunes adultes des adultes plus âgés⁴. Une dérogation est néanmoins admise, s'agissant de permettre aux détenus de participer « *ensemble à des activités organisées* », étant précisé que les détenus doivent « *être séparés la nuit, à moins que les intéressés ne consentent à cohabiter et que les autorités estiment que cette mesure s'inscrit dans l'intérêt de tous les détenus concernés* »⁵. Il est enfin précisé que « *les conditions de logement des détenus doivent satisfaire aux mesures de sécurité les moins restrictives possibles et compatibles avec le risque que les intéressés s'évadent, se blessent ou blessent d'autres personnes* »⁶.

Par ailleurs, il convient d'analyser la portée de ce principe à la lumière des autres règles pénitentiaires énoncées. Ainsi, s'agissant du régime pénitentiaire, il est indiqué que « *le régime prévu pour tous les détenus doit offrir un programme d'activités équilibré* »⁷ qu'il doit être permis « *à tous les détenus de passer chaque jour hors de leur cellule autant de temps que nécessaire pour assurer un niveau suffisant de contacts humains et sociaux* »⁸, ce qui implique notamment la possibilité de travailler pour le détenu qui le souhaite⁹, d'exercer des activités physiques ou récréatives¹⁰ ou encore de pouvoir suivre un enseignement¹¹. De façon plus générale, il est posé comme principe que la vie en prison

³ Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes, règle 18.6.

⁴ Ibid., règle 18.8.

⁵ Ibid., règle 18.9.

⁶ Ibid., règle 18.10.

⁷ Ibid., règle 25.1.

⁸ Ibid., règle 25.2.

⁹ Ibid., règles 26.1 et 26.2.

¹⁰ Ibid., règle 27.3.

¹¹ Ibid., règle 28.1.

doit être « alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison »¹².

Ceci étant, les Règles pénitentiaires européennes renvoient à la recommandation de 1999 qui traite de la seule question de la surpopulation pénale et pose à cet égard un certain nombre de principes. La privation de liberté doit être considérée comme une « mesure de dernier recours »¹³ et l'extension du parc pénitentiaire comme une « mesure exceptionnelle », celui-ci devant être en outre réparti de façon rationnelle sur le territoire¹⁴. Il est recommandé de prévoir un « ensemble approprié » de sanctions alternatives à l'emprisonnement s'effectuant dans la communauté et « d'inciter les procureurs et les juges à y recourir aussi largement que possible »¹⁵. De plus, les Etats membres sont invités à « examiner l'opportunité de décriminaliser certains types de délits ou de les requalifier de façon à éviter qu'ils n'appellent des peines privatives de liberté »¹⁶ et à mener « une analyse détaillée des principaux facteurs contribuant » au phénomène de surpopulation en tenant notamment compte des « catégories d'infractions susceptibles d'entraîner de longues peines de prison », des « priorités en matière de lutte contre la criminalité », des « attitudes et préoccupations du public » et des « pratiques existantes en matière de prononcé des peines », « afin de concevoir une action cohérente contre le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale »¹⁷.

Plus précisément, il est préconisé de fixer une capacité maximale pour les établissements pénitentiaires¹⁸. En cas de surpopulation, il convient « d'accorder une importance particulière à la notion de dignité humaine » en tenant compte du rôle joué par l'administration pénitentiaire, et des critères posés par les règles pénitentiaires en termes d'espace, d'hygiène, d'intimité, d'accès au soins médicaux et de possibilité de faire de l'exercice en plein air¹⁹. De plus, il est recommandé de « faciliter dans la mesure du possible le contact des détenus avec leurs familles et de faire appel le plus possible au soutien de la communauté » pour « contrebalancer certaines des conséquences négatives du surpeuplement des prisons »²⁰.

Enfin, concernant les peines, il est recommandé de recourir autant que possible à des « modalités spécifiques d'exécution des peines privatives de liberté, notamment des régimes de semi-liberté et des régimes ouverts, des congés pénitentiaires ou des placements extra-muros en vue de contribuer au traitement des détenus et à leur réinsertion, au maintien du lien avec leur famille ou avec d'autres membres de la communauté, ainsi qu'à l'atténuation des tensions dans les établissements pénitentiaires »²¹ ou encore de « favoriser le développement des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine purgée, en préférant les mesures individualisées, telle la libération conditionnelle, aux mesures collectives de gestion du surpeuplement carcéral, telle la libération conditionnelle »²² en créant « dans la communauté les meilleures conditions de soutien et d'aide au délinquant ainsi que de supervision de celui-ci en particulier en vue d'amener les

¹² Ibid., règle 5.

¹³ Recommandation n°R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, règle 1.

¹⁴ Ibid., règle 2.

¹⁵ Ibid., règle 3.

¹⁶ Ibid., règle 4.

¹⁷ Ibid., règle 5.

¹⁸ Ibid., règle 6.

¹⁹ Ibid., règle 7.

²⁰ Ibid., règle 8.

²¹ Ibid., règle 9.

²² Ibid., règle 23.

instances judiciaires ou administratives compétentes à considérer cette mesure comme une option valable et responsable»²³.

Les règles pénitentiaires s'inscrivent ainsi dans une logique très favorable aux mesures alternatives à l'enfermement et au développement des activités des personnes détenues.

2.4 La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Le principe d'encellulement individuel ne se retrouve pas en tant que tel dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, la Cour a élaboré un contrôle des conditions de détention des personnes incarcérées à l'aune du principe de la dignité humaine protégé par l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un arrêt rendu le 26 octobre 2000 en Grande chambre, la Cour a ainsi consacré le droit de toute personne incarcérée à être détenue dans des conditions assurant le respect de la dignité humaine, en indiquant qu'il revient à l'Etat de s'assurer que les conditions de détention « *ne soumettent pas l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention* » en s'assurant notamment du bien être du prisonnier²⁴. C'est dans ce cadre que la Cour s'intéresse à la question de la surpopulation, l'existence de celle-ci ayant un effet direct sur les conditions de détention.

Si la France a été relativement épargnée jusqu'à récemment, il convient de s'intéresser à l'évolution jurisprudentielle de la Cour. En effet pour la première fois un arrêt mentionne la question de la surpopulation lors de la condamnation de la France en 2013 pour les conditions de détention d'un détenu dans la maison d'arrêt de Nancy Charles III. La Cour a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention interdisant les traitements inhumains et dégradants. De plus des affaires en attente de jugement relatives aux conditions de détention au centre pénitentiaire de Nouméa²⁵ risquent de donner lieu à de nouvelles condamnations de la France.

La Cour n'a eu de cesse d'étendre son contrôle. Dès 2001, elle se contente du seul constat objectif des conditions de détention pour déterminer la caractérisation de la violation de l'article 3 de la Convention²⁶, abandonnant son exigence initiale d'intention d'humilier. De même, au regard du seuil minimum de gravité nécessaire pour emporter le constat de la violation de l'article 3, la Cour adopte parfois une approche objective s'agissant des conditions de détentions dont la surpopulation carcérale. Si classiquement elle relève chez le détenu l'existence de « *sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité propres à l'humilier, à l'avilir et à briser éventuellement sa résistance morale ou physique* »²⁷, elle procède désormais aussi de façon plus objective, en relevant l'existence de conditions qui ont « *forcément dû* »²⁸ porter atteinte à la dignité de la personne détenue, dans certaines affaires où les conditions dénoncées étaient particulièrement déplorables.

²³ Ibid., règle 25.

²⁴ CEDH Gde ch. 26 octobre 2000, Kudla c/Pologne, Rec. 2000-XI.

²⁵ V. notamment CEDH Yengo c/ France, req. n° 50494/12 ; CEDH Jodar et autres c./ France, req. n° 2871/11.

²⁶ CEDH 6 mars 2001, Dougoz c/ Grèce, req. n° 40907/98 ; CEDH, 19 avr. 2001, Peers c/ Grèce, req. n° 28524/95.

²⁷ CEDH 19 avr. 2001, Peers c/ Grèce, préc., § 75.

²⁸ CEDH 20 janv. 2005, Mayzit c/ Russie, req. n° 63378/00, §. 42.

S'agissant spécifiquement de la surpopulation carcérale, la Cour a développé au côté de l'approche casuistique traditionnelle, où elle base son analyse sur l'effet cumulé des conditions de détention, une approche principielle qui la conduit à déduire du seul manque d'espace l'atteinte au principe de dignité humaine²⁹. Dans la première hypothèse, au côté du critère de la surpopulation, la Cour tient compte d'autres éléments matériels des conditions de détention comme notamment le respect des normes d'hygiène, l'accès à des toilettes dans le respect de l'intimité, l'accès à la lumière naturelle, l'existence d'un système de ventilation ou de chauffage adéquat. Dans la seconde hypothèse, en présence de ce que la Cour qualifie de surpopulation flagrante, le seul critère de surpopulation suffit à emporter la condamnation de l'Etat. A ce jour, il s'agit d'espèces où les détenus disposaient de moins de 3m² chacun.

Cependant, l'analyse de la Cour ne s'en tient pas à ces seuls éléments puisqu'elle prend aussi en considération le nombre d'heures que l'individu est en mesure de passer en dehors de sa cellule, dans le cadre d'activités mais aussi de la promenade dont elle apprécie les conditions qualitativement et quantitativement. En effet, la Cour considère que le temps passé en dehors de la cellule pourrait être de nature à « *contrebalancer les inconvénients* » subis par l'individu « *de manière continue en raison de la promiscuité régnant à l'intérieur des cellules* »³⁰.

Le prise en considération des éléments de cette jurisprudence est d'autant plus impérieuse que la Cour vise désormais clairement à infléchir les orientations et pratiques pénales des Etats concernés par la surpopulation carcérale en conférant un effet contraignant aux Règles pénitentiaires européennes auxquelles elle se réfère explicitement, dans les quatre arrêts pilotes qu'elle a rendus depuis 2009³¹.

De ces arrêts ressortent deux recommandations majeures de la Cour. D'une part, elle invite l'Etat qui ne peut garantir des conditions de détention conformes aux exigences de l'article 3 « *à réduire le nombre de personnes incarcérées, notamment en appliquant davantage des mesures punitives non privatives de liberté et en réduisant au minimum le recours à la détention provisoire* »³², faisant écho aux règles pénitentiaires qu'elle vise explicitement.

D'autre part, se fondant sur le droit à un recours effectif garanti par l'article 13 et sur le principe de subsidiarité prévu à l'article 35 et au terme duquel il revient en premier lieu au juge national de garantir les droits conventionnels et d'en réparer la violation, le Cour exige que soit mis en place au côté du système de réparation civile, « *un système efficace de recours auprès de l'administration pénitentiaire et des autorités chargées de surveiller l'exécution des peines, notamment le juge d'application des peines, lesquelles sont mieux à même que les tribunaux de prendre rapidement des mesures appropriées, notamment d'ordonner le transfert d'un détenu en vue de son placement durable dans une cellule conforme aux normes prévues par la Convention* »³³.

²⁹ V. notamment CEDH, 16 juill. 2009, Sulejmanovic c/ Italie, req. n° 22635/03.

³⁰ CEDH, 22 oct. 2009, Norbert Sikorski c/ Pologne, n° 17599/05, § 138.

³¹ CEDH, 22 oct. 2009, Norbert Sikorski c/ Pologne, préc. ; CEDH Orchowski c/ Pologne, n° 17885/04 ; CEDH, 10 janv. 2012, Ananyev et autres c/ Russie, n° 42525/07 et 60800/08 ; CEDH, 8 janv. 2013, Torreggiani c/ Italie, n° 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10.

³² CEDH, 22 oct. 2009, Norbert Sikorski c/ Pologne, préc., §. 158 ; CEDH, 8 janv. 2013, Torreggiani c/ Italie, préc., §. 94.

³³ CEDH, 22 oct. 2009, Norbert Sikorski c/ Pologne, préc., § 161.

Suite à sa condamnation, l'Italie a mis en place un plan d'action avec les lois des 21 février, 28 avril et 11 août 2014. De nombreuses mesures ont ainsi été adoptées parmi lesquelles l'amélioration de l'accès aux réductions de peine pour bonne conduite, l'extension du recours à la détention à domicile, la refonte du système de sanctions de certains délits ou encore le recours à un système informatique de gestion des places en temps réel. S'agissant des conditions de détention, les détenus disposent désormais d'une plus grande liberté de déplacement en dehors de leur cellules, d'un meilleur accès au travail et de la possibilité de recevoir plus de visites familiales. Ils bénéficient en outre de nouvelles voies de recours internes. A titre de compensation, le juge octroie désormais 1 jour de réduction de peine pour 10 jours de détention subis dans des conditions contraires au principe de dignité ou lorsque cela ne peut être mis en œuvre notamment du fait de la durée de la peine restant à effectuer, une indemnité de 8 euros par jour.

De nouveau saisie de la question des conditions de détention en Italie, la Cour européenne jugeant les requêtes irrecevables pour non épuisement des voies de recours internes, s'est félicitée « *de l'engagement de l'État défendeur* », soulignant « *les résultats significatifs obtenus jusqu'à présent grâce aux efforts considérables déployés par les autorités italiennes à plusieurs niveaux* », et constatant « *que le problème du surpeuplement carcéral en Italie, bien que persistant, présente aujourd'hui des proportions moins dramatiques* »³⁴.

2.5 La jurisprudence administrative

Le juge administratif admet, depuis le jugement rendu par le tribunal administratif de Rouen le 27 mars 2008, que les conditions de détention contraires à la dignité des personnes incarcérées sont de nature à engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire. Le juge administratif a ainsi indiqué que « *si l'administration pénitentiaire peut déroger au principe de l'encellulement individuel [...] elle ne peut le faire que dans le respect de conditions satisfaisantes d'hygiène et de salubrité et le respect de la dignité inhérente à la personne humaine* »³⁵.

En pratique, pour déterminer si les conditions de détention contreviennent au principe de dignité, le juge prend en considération un ensemble d'éléments. La taille des cellules partagées par plusieurs détenus, l'insalubrité et l'absence d'intimité constituent ainsi des manquements constituant « *un comportement fautif de nature à engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire* »³⁶.

Plus récemment le Conseil d'Etat est venu préciser les conditions dans lesquelles le juge des référés peut octroyer une provision aux détenus. A cette occasion, visant l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au côté des dispositions du droit français qui visent à protéger la dignité des personnes détenues, il reprend l'analyse de la Cour européenne en indiquant « *que tout prisonnier a droit à être détenu dans des conditions conformes à la dignité humaine, de sorte que les modalités d'exécution des mesures prises ne le soumettent pas à une épreuve qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention* »³⁷.

³⁴ CEDH 16 sept. 2014, Stella et a. c/ Italie, req. n° 49169/09, §54.

³⁵ TA Rouen 27 mars 2008, req. n° 0602590.

³⁶ Ibid.

³⁷ CE, sect., 6 déc. 2013, req. n° 363290.

Le Conseil d'Etat se saisit en outre de cette opportunité pour indiquer précisément le raisonnement que doit suivre le juge dans le cadre d'un contentieux relatif à l'indemnisation des conditions de détention. Dépassant largement le cas d'espèce qui concernait une personne en fauteuil roulant incarcérée pendant plusieurs mois dans une cellule non adaptée à son état, le Conseil d'Etat indique « *qu'en raison de la situation d'entière dépendance des personnes détenues vis-à-vis de l'administration pénitentiaire, l'appréciation du caractère attentatoire à la dignité des conditions de détention dépend notamment de leur vulnérabilité, appréciée compte tenu de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap et de leur personnalité, ainsi que de la nature et de la durée des manquements constatés et des motifs susceptibles de justifier ces manquements eu égard aux exigences qu'impliquent le maintien de la sécurité et du bon ordre dans les établissements pénitentiaires, la prévention de la récidive et la protection de l'intérêt des victimes* »³⁸.

De plus, le Conseil d'Etat se référant aux dispositions du code de procédure pénale, et particulièrement aux articles D. 349 à D. 351, pose comme exigence la prise en considération d'éléments très concrets tels que l'aménagement des bâtiments, le fonctionnement des services économiques et l'organisation du travail, les règles de propretés individuelles, la pratique d'exercice physique³⁹, le cubage de l'air, l'éclairage, le chauffage, l'aération⁴⁰ et l'accès suffisant à la lumière naturelle pour permettre une lecture aisée⁴¹.

³⁸ Ibid.

³⁹ Article D. 349 : « L'incarcération doit être subie dans des conditions satisfaisantes d'hygiène et de salubrité, tant en ce qui concerne l'aménagement et l'entretien des bâtiments, le fonctionnement des services économiques et l'organisation du travail, que l'application des règles de propreté individuelle et la pratique des exercices physiques. »

⁴⁰ Article D. 350 : « Les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement, doivent répondre aux exigences de l'hygiène, compte tenu du climat, notamment en ce qui concerne le cubage d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération. »

⁴¹ Article D. 351 : « Dans tout local où les détenus séjournent, les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que ceux-ci puissent lire et travailler à la lumière naturelle. L'agencement de ces fenêtres doit permettre l'entrée d'air frais. La lumière artificielle doit être suffisante pour permettre aux détenus de lire ou de travailler sans altérer leur vue.

Les installations sanitaires doivent être propres et décentes. Elles doivent être réparties d'une façon convenable et leur nombre proportionné à l'effectif des détenus.

III. LES PROJETS EN COURS ET L'OBJECTIF DE L'ENCELLEMENT INDIVIDUEL

3.1 Evolution du parc immobilier jusqu'en 2017

Le 17 novembre 2014, la Garde des Sceaux a annoncé que le financement d'un parc pénitentiaire de 63 500 places était provisionné : 35 800 places en maison d'arrêt et 27 700 places en établissement pour peine

Par ailleurs, un nouveau programme immobilier de 3 200 places nettes est également prévu en autorisation d'engagement. Les critères retenus pour le choix des sites ont été la vétusté, la sur occupation, les conditions de sécurité et de travail et l'optimisation du maillage territorial. L'outre-mer sera prioritaire

3.2 Réflexion architecturale

La construction de nouvelles places n'est pas en tant que telle satisfaisante si elle n'est pas accompagnée d'une réflexion sur la conception et l'architecture des établissements guidée elle-même par la définition des modalités de prise en charge adaptées aux besoins des personnes détenues et aux objectifs fixés par l'administration pénitentiaire.

Il s'agit de centrer la conception architecturale et fonctionnelle sur la personne et non exclusivement la peine :

- S'écarter des conceptions classiques symétriques et répétitives ;
- Diversifier les réponses architecturales et fonctionnelles pour favoriser l'individualisation des parcours avec notamment des niveaux de sécurité différents entre les établissements et entre les quartiers au sein d'un même établissement ;
- Renouveler les concepts architecturaux : aération entre l'espace bâti et l'espace non construit, renouvellement des formes des bâtiments d'hébergement ;
- Diversifier les ambiances : mise en scène artificielle et naturelle de l'éclairage, augmentation de la luminosité naturelle et des surfaces de rangements dans les cellules ;
- Travailler sur la perception et les sens : valoriser la diversification des matériaux (bois, pierre) mise en scène de la signalétique, redonner la notion du temps en plaçant des horloges dans les espaces communs ;
- Atténuer les signes et facteurs anxiogènes de l'enfermement : végétalisation haute et basse, cellule en étage donnant des perspectives sur l'horizon, espaces sociaux en rez-de-chaussée avec vue sur la cour intérieure ;
- Améliorer les espaces de travail et de vie des personnels et intervenants : l'espace détente du personnel devra présenter une coupure totale avec l'espace de travail, bornes d'information ;

3.3 Projets sur la vie carcérale

Il s'agit de penser la prison comme un lieu de passage et de transition

- Favoriser la socialisation pour préparer la réinsertion : concevoir des espaces de socialisation pour permettre aux personnes détenues de sortir de leur cellule, rendre possible les prises de repas en commun pour des unités de vie, concevoir des cours de promenade mieux insérées et plus sûres, permettre la mixité des publics à certains moments, favoriser les alternatives aux espaces de socialisation ;
- Améliorer l'accueil et l'attente des familles pour diminuer le stress et favoriser un échange plus chaleureux et moins formel, repenser les espaces mères-enfants ;
- Rester en phase avec les évolutions de la société : faire des nécessités de demain les standards d'aujourd'hui (téléphonie en cellule, écran interactif en cellule) ;
- Favoriser les échanges et le dialogue entre les agents du service public et les personnes détenues : réduire le nombre de postes protégés, favoriser les possibilités de surveillance par îlotage en binôme afin d'accentuer la présence et l'accompagnement des surveillants et prévenir le sentiment d'isolement professionnel, passer d'une surveillance passive à une surveillance par objectif, permettre que les cours soient des lieux de passage ;
- Lutter contre les sorties sèches : faire du temps de détention un temps utile à la réinsertion : définition d'une doctrine harmonisant les appellations et les régimes de prise en charge dans le cadre de la libération sous contraintes et des personnes en aménagement de peine hébergées (unification quartier pour peines aménagées, quartier nouveau concept, quartier de semi-liberté), cohérence du maillage territorial.

3.4 80% de places individuelles : le seuil à partir duquel l'exercice du droit à l'encellulement individuel apparaît possible.

Comme cela a été justement rappelé très récemment dans le rapport d'information n°2388 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, présenté par son Président M. Jean-Jacques URVOAS, depuis plus de dix ans maintenant, la quasi totalité des majorités parlementaires ont fortement argumenté en faveur de l'instauration du principe de l'encellulement individuel.

La dignité des personnes, le sens et l'efficacité de la peine de prison, la préservation de l'intimité, ne sont pas négociables. Il convient donc d'inscrire plus clairement que cela n'est le cas actuellement ce principe dans la loi de la République.

Cela ne doit pas pour autant être une obligation faite aux détenus. Comme cela est rappelé dans le même rapport d'information, une enquête de l'OIP datant de 2006 avait

mis en évidence que 16% des détenus alors interrogés ne souhaitent pas être seuls en cellule.

Par ailleurs, en juin 2009, à l'occasion de la mise en service du centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville (692 places dont 80% en cellules individuelles) et de la fermeture de la maison d'arrêt Charles III de Nancy (252 places en cellules collectives), il a été donné aux 284 personnes détenues transférées de l'ancienne maison d'arrêt dans le nouvel établissement, la possibilité de choisir entre un encellulement individuel et un encellulement dans une cellule double. Les résultats de la consultation organisée par la direction de l'établissement ont révélé que 30% des personnes détenues ont demandé à être affectées dans une cellule double avec un codétenu de leur choix.

Enfin, il se dégage un large consensus pour considérer que certains détenus peuvent avoir à être, au moins temporairement, placés en cellule collective pour des raisons de fragilités personnelles.

Ainsi, semble-t-il adéquat de prévoir que l'inscription dans la loi du principe de l'encellulement individuel offre la possibilité à chaque détenu, s'il en exprime officiellement le souhait, de sursoir à l'exercice de ce droit, de manière permanente ou temporaire pendant sa période d'incarcération.

Sur la base des enquêtes et expériences recensées précédemment, un taux de 80% de places individuelles au sein du parc pénitentiaire apparaîtrait comme permettant l'exercice de ce droit à l'encellulement individuel.

IV. PRÉCONISATIONS

Que conclure ?

Tout d'abord un nouveau moratoire est nécessaire car l'encellulement prévu par la loi pénitentiaire ne peut être réalisé aujourd'hui. Il ne faut pas permettre la multiplication des recours et des condamnations multiples de l'État. Mais s'il faut se donner du temps, il faut aussi se fixer un calendrier.

Ensuite il faut se doter à la fois d'outils de mesures et de plans d'actions. Ces actions doivent traiter les deux questions en cause, la surpopulation, mais également l'inadaptation des cellules existantes qui ne sont pas toutes individuelles et donc rendent impossible un encellulement individuel.

Par ailleurs, les exemples étrangers nous montrent que ni la surpopulation, ni la fuite en avant ne sont des fatalités. L'Allemagne et les Pays Bas ne connaissent pas de surpopulation (les Pays Bas louent même la prison de Tillburg à l'Etat belge. Ils y incarcèrent 650 détenus belges pour un coût de 43 millions d'Euros par an. Des négociations sont en cours avec la Norvège pour incarcérer 300 détenus norvégiens). Point n'est besoin de surcroît de construire des milliers de places de prison au-delà de celles déjà projetées : notre parc pénitentiaire devrait nous permettre d'atteindre à terme dans des conditions satisfaisantes, un taux de 100 détenus pour 100 000 habitants, ce qui paraît largement suffisant.

En outre, il paraît capital que tous les acteurs de la chaîne pénale se sentent responsables de l'outil qu'est la prison. Tous doivent participer à la maîtrise de cette surpopulation. Agir autrement aboutit à diminuer l'efficacité de l'ensemble de l'appareil pénal, police, justice et pénitentiaire et nuit à la sécurité du pays.

Quant à cette question de l'encellulement individuel, il doit être un droit et non une obligation. Elle doit être reliée aux conditions de détention en général et à la question des activités au sein des prisons.

Enfin, il faut se donner les moyens de faire face aux situations d'urgence, comme on va le voir ci dessous.

4.1 Les conditions d'un dernier moratoire

4.1.1 Un suivi dans le temps

Il faut éviter de reproduire les erreurs du passé : voter des lois, croire que ce vote suffit à changer le réel et se contenter ensuite d'une application très molle de la loi.

Il faut donc un suivi dans le temps en se donnant trois étapes.

En juin 2016, tous les recensements évoqués ci-dessous, toutes les collectes d'information doivent être effectués. De même, toutes les instances prévues doivent

être en place. Enfin tous les plans envisagés doivent être prêts. Un point d'avancement devra être effectué trois ans plus tard en juin 2019. En octobre 2022, soit à nouveau trois ans plus tard, le strict respect de l'encellulement individuel devrait pouvoir être atteint.

Préconisation n°01

4.1.2 Mise en place d'un double contrôle

La mise en œuvre de ce plan est évidemment la prérogative de l'administration. Mais son avancement doit faire l'objet d'un double contrôle. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté pourrait être chargé de ce contrôle. Un débat annuel devant le Parlement sur la politique pénale devrait également servir d'outil de contrôle.

Préconisation n°02

4.2 La transparence

4.2.1 Se doter d'un outil plus précis de mesure du parc pénitentiaire

Au-delà du nombre de places calculé à partir de la surface, cet outil devra recenser le nombre de cellules. Il devra également renseigner sur la surface de ces cellules, la qualité offerte (existence d'un WC avec portes fermées ou sans porte, arrivée d'eau, existence de l'eau chaude, existence d'une douche, éclairage suffisant par la lumière naturelle, puissance électrique suffisante pour brancher un réchaud, équipements de télévision...)

Préconisation n°03

4.2.2 Rendre la prison plus visible par tous les citoyens

La peine prononcée au nom du peuple français, doit être comprise par lui. La prison doit donc être plus visible. Il faut adopter une disposition législative qui permette au parlementaire qui visite une prison puisse se faire accompagner par un(e) journaliste, suggestion faite par Pierre Botton.

Préconisation n°04

4.3 Un parc pénitentiaire adapté à l'encellulement individuel

Deux problématiques sont intimement mêlées. Le nombre de places et la nature des cellules (individuelles, doubles ou multiples). Il convient tout à la fois d'accroître le nombre de places et de faire progresser fortement la proportion de places individuelles.

De plus, s'agissant des préconisations sur cette question du parc pénitentiaire, les objectifs chiffrés proposés ici sont à prendre avec précaution car les réalités sont très différentes d'une région à l'autre. Il conviendra lors des décisions effectives de construction et de reconstruction de distribuer ces efforts de manière non uniforme sur le territoire national.

Cependant, ces deux préconisations donnent une indication très précise des deux grandes directions dans lesquelles il est indispensable de produire un effort réel pour arriver à dimensionner un parc pénitentiaire adéquat avec le libre exercice du droit à l'encellulement individuel.

4.3.1 Un Homme / Une Place: Garantir la budgétisation d'un parc pénitentiaire de 66 700 places.

Les prévisions de création de nouvelles places présentées en 3.1 du présent rapport doivent impérativement se traduire dans les faits.

Ceci permettra de porter le parc pénitentiaire à une capacité de l'ordre de 66 700 places, soit légèrement au-delà du nombre de personnes incarcérées actuellement.

Il va sans dire que ces nouveaux établissements doivent permettre l'exercice du droit individuel à l'encellulement individuel, et prévoir donc au moins 80% de places en cellule individuelle.

Préconisation n°05

4.3.2 80% de places individuelles: Remplacer toutes les cellules multiples au-delà de deux places, par autant de cellules individuelles que ces cellules multiples comptent de places.

Quand bien même 100% des nouvelles places présentées précédemment seraient construites sous forme de cellules individuelles, cela ne suffirait pas à atteindre à l'échelle du parc pénitentiaire la proportion de 80% de places individuelles. En effet, nous arriverions alors à 74% de places individuelles. Proportion qui ne sera de plus pas atteinte alors, car il ne serait pas adéquat non plus de construire des établissements avec 100 % de places individuelles.

Dans la perspective d'un parc pénitentiaire de 66 700 places, selon les hypothèses retenues ici d'un ratio minimum de 80% de places individuelles, il faut arriver à 53.360 cellules individuelles aux côtés de 6.670 cellules doubles au sein du parc pénitentiaire.

Il existe aujourd'hui 6 553 cellules doubles. Leur nombre s'accroîtra de quelques centaines dans le cadre des constructions nouvelles. S'agissant de ce format de cellule le parc pénitentiaire sera donc adéquat à l'issue des programmes en cours.

L'enjeu majeur au-delà des constructions nouvelles sera donc de remplacer intégralement les 2 271 cellules multiples aujourd'hui existantes par des cellules simples pour les 6 254 places qu'elles représentent.

Une telle reconstruction de cellules, qui ne pourra pas se faire au sein des seuls établissements actuels, porterait le nombre de cellules simples aux alentours de 54.000 (les 40 857 cellules individuelles actuelles, plus les 6 960 nouvelles cellules individuelles (80% des nouvelles places construites), plus ces 6 254 nouvelles cellules individuelles en remplacement des 2 271 cellules multiples), ce qui représenterait alors plus de 81% des

places disponibles au sein du parc pénitentiaire. Proportion qui peut être considérée comme adéquate à l'exercice du droit à l'encellulement individuel.

Préconisation n°06

4.4 Les usages de la prison

Comme on l'a déjà dit, la surpopulation des maisons d'arrêt interdit à la prison de remplir correctement sa fonction. En effet, la surpopulation a tendance à retarder l'incarcération des condamnés laissés en liberté. Les procureurs hésitent en effet à mettre à exécution les condamnations en attente pour ne pas aggraver la situation. Or plus s'écoule de temps entre la condamnation et son exécution, plus la peine risque de perdre son sens. Ensuite le manque d'espace, la promiscuité génèrent des tensions et de la violence entre détenus d'abord et envers le personnel également. Cette surpopulation interdit une répartition fine des détenus, force les plus fragiles à cohabiter avec des délinquants chevronnés et par là favorise tous les trafics et tous les rackets. En outre, elle gêne évidemment la préparation de la sortie et donc la lutte contre la récidive. Le rappel de ces évidences oblige à mettre en place une meilleure régulation des flux.

4.4.1 Organiser une concertation avec le personnel pénitentiaire

L'adoption d'un plan visant à la mise en place de l'encellulement individuel et de lutte contre la surpopulation carcérale doit évidemment faire l'objet d'une concertation avec tout le personnel pénitentiaire et notamment le personnel de surveillance et le personnel de commandement, comme c'est la tradition dans l'administration. La diminution de la surpopulation devrait logiquement améliorer les conditions de travail. Cependant cela pourrait être l'occasion de poursuivre la réflexion sur l'évolution des métiers.

Préconisation n°07

4.4.2 Faciliter les aménagements de peine par le JAP avant incarcération

Il faudrait inciter les Parquets à pratiquer les rendez-vous pénitentiaires en convoquant une première fois à la maison d'arrêt les condamnés libres avant de les faire arrêter. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, ces rendez-vous donnent des résultats et ce de deux façons: certains se rendent à la maison d'arrêt, d'autres se précipitent chez les juges d'application des peines pour faire aménager une peine qu'ils avaient oubliée ou essayé d'oublier.

Ensuite il faudrait envisager des petites modifications législatives :

- Passer le délai d'examen par le JAP, prévu à l'art. 723-15 de 4 à 6 mois ;
- Autoriser les conversions des peines de 6 mois en sursis avec mise à l'épreuve. La conversion est actuellement possible en TIG (travail d'intérêt général), mais ne l'est donc pas pour ceux qui sont dans l'incapacité de travailler ;
- Prévoir que le maximum de 6 mois d'emprisonnement permettant la conversion doit s'apprécier peine par peine et non en les cumulant contrairement à l'arrêt de la Cour de cassation du 3 septembre 2014 ;
- Réformer les jours amende pour permettre le paiement après le prononcé de l'incarcération pour non-paiement. En effet, l'ensemble de ces décisions sont

parfois prises en l'absence de l'intéressé.

Préconisation n°08

- 4.4.3 Limiter les comparutions immédiates en modifiant l'article 394 du code de procédure pénale et en permettant un audiencement dans un délai de 6 mois au lieu de deux avec un placement possible sous contrôle judiciaire**

Préconisation n°09

- 4.4.4 Modifier l'art. 131-8 du code pénal et permettre de prononcer un TIG à l'encontre d'un prévenu représenté à l'audience par un avocat**

Préconisation n°10

- 4.4.5 Donner à la conférence semestrielle chargée de suivre l'exécution des peines dans chaque cour d'appel une mission de suivi de la surpopulation et d'unification des jurisprudences**

La surpopulation n'est pas le problème de la pénitentiaire seule. Les premières présidences et les parquets généraux doivent s'en préoccuper. Par ailleurs les différences de jurisprudence d'un tribunal à l'autre et d'un juge d'application des peines à l'autre rendent la justice incompréhensible pour les citoyens et surtout mettent à mal l'efficacité de la chaîne police, justice, pénitentiaire. S'agissant de questions de fait, il n'y a pas d'unification de la jurisprudence par le mécanisme de la cassation. Les appels étant par ailleurs rares, les cours d'appel ne peuvent pas jouer leur rôle de régulateur. Une concertation est donc nécessaire dans cette instance instaurée dans chaque cour d'appel.

Préconisation n°11

- 4.4.6 Mettre en place une Comex dans chaque TGI**

La Comex est une commission de l'exécution. Elle doit se réunir mensuellement et regrouper le siège (notamment les présidents de correctionnels), le Parquet, les JAP (juge d'application des peines), le DSPIP (directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation), le directeur de l'établissement pénitentiaire. Une concertation devra se mettre en place pour d'abord unifier les jurisprudences et essayer de réguler au mieux les condamnations. Certaines Comex pourront être interdépartementales, notamment lorsqu'un département ne dispose d'aucune maison d'arrêt et incarcère ses condamnés dans des départements voisins (c'est le cas de Paris intramuros).

Préconisation n°12

- 4.4.7 Négocier avec le ministère de la Santé un plan d'action**

Un accord unanime se fait pour dénoncer deux phénomènes : la rareté des experts ralentit considérablement le cours de la justice. Par ailleurs, la même unanimité se

retrouve pour déplorer la présence en prison de malades mentaux. Il est cependant impossible de quantifier ce phénomène, faute de définition précise de ce qu'est un malade mental. Néanmoins, la fermeture de milliers de lits d'hospitalisation en psychiatrie a entraîné une prise en charge ambulatoire de malades autrefois hospitalisés. Soit parce que cette prise en charge à domicile offre plus de possibilités de commettre des délits, soit parce que le suivi est trop lâche, soit les deux, toujours est-il que des malades commettent des délits et sont incarcérés faute de meilleure solution. Le plan évoqué aura un double objectif :

- 1) augmenter le nombre d'experts psychiatres ou psychologues, au besoin en faisant plus appel aux psychologues, plus nombreux. Il faudra prévoir une meilleure rémunération des expertises et une clarification du statut fiscal et social des experts.
- 2) prévoir des prises en charge coordonnées entre la santé et la justice de condamnés à des contraintes pénales ou des sursis avec mise à l'épreuve.

Préconisation n°13

4.4.8 Prendre spécialement en compte les efforts de réinsertion des détenus affectés dans des établissements surpeuplés

Le code de procédure pénale a prévu l'octroi de remise de peine spéciale pour les détenus ayant fait des efforts de réinsertion. Rappelons que la réforme pénale votée le 15 août 2014 a rendu toutes les remises de peine révocables par le juge d'application des peines en cas de violation par le sortant des interdictions que ce magistrat a la possibilité de fixer à l'issue d'un débat contradictoire. Les remises de peine sont devenues ainsi un des instruments de lutte contre les sorties sèches. Les efforts de réinsertion sont particulièrement méritoires dans les établissements surpeuplés, que ces détenus soient ou ne soient pas seuls en cellule. En effet la surpopulation affecte l'intégralité de l'établissement. A partir d'un certain stade, il n'y a plus de travail, de formation, d'enseignement, de soins... pour tout le monde ou du moins plus dans les mêmes quantités. De plus le personnel pénitentiaire n'est pas augmenté à la hauteur de la surpopulation, voire pas augmenté du tout. Les parloirs, la cuisine, le service du courrier etc... sont saturés. Les déplacements hors de la cellule peuvent même être limités faute de surveillants en nombre suffisant.

En conséquence, il convient d'affecter les jours de remises de peine accordés par le JAP d'un coefficient d'augmentation en fonction de la surpopulation si un seul mois de surpopulation a été constaté dans les relevés mensuels de l' A.P. pour la période à partir de laquelle les RPS sont calculés. Le nombre de jour se verrait ainsi affecté d'un coefficient multiplicateur significatif en fonction du taux de surpopulation.

Préconisation n°14

4.5 Sans attendre un parc pénitentiaire et une densité carcérale compatibles avec l'encellulement individuel

4.5.1 Recenser les places inoccupées et donner les raisons de ces inoccupations

Préconisation n°15

4.5.2 Supprimer les dortoirs

En lien avec la préconisation n°06, l'effort de substitution des cellules individuelles aux multiples, devra commencer par un remplacement des dortoirs.

Préconisation n°16

4.5.3 Recenser et développer les pratiques d'association des détenus à l'élaboration des décisions concernant les activités et le quotidien de la détention en conformité avec l'article 50 des règles pénitentiaires européennes et l'article 29 de la loi pénitentiaire.

Préconisation n°17

4.5.4 Modifier le régime de l'enfermement de jour et augmenter les activités durant la journée, que ce soit le travail, le sport, la formation, etc.

Dans les maisons d'arrêt le régime est dit : portes fermées. Cela signifie que le détenu est enfermé dans sa cellule de jour comme de nuit sauf s'il existe une raison justifiant sa sortie. N'est prévue par le règlement intérieur type des établissements pénitentiaires annexé à l'article R. 57-6-18 du code de procédure pénal, qu'une heure minimum de promenade à l'air libre par jour. Souvent les établissements organisent deux promenades dans la cour d'une durée d'1h30 chacune par jour. La question de l'encellulement individuel ne peut pas être dissociée de la question de la durée de l'enfermement quotidien dans la cellule. Partager une cellule avec un codétenu peut être considéré comme supportable s'il existe des activités (travail, sport, formation) qui permettent de sortir plusieurs heures par jour. Un enfermement de près de 21h00 par jour est difficilement supportable dans une cellule à deux ou trois alors qu'il n'y a qu'une place. Mais est tout aussi difficilement supportable un enfermement quotidien d'une telle durée dans une cellule où le détenu se retrouve seul.

Préconisation n°18

4.5.5 Mise en place d'un encellulement individuel pour les primo incarcérés, au-delà de la période passée dans le quartier arrivant

Plutôt que l'actuelle distinction qui est faite dans l'organisation de l'incarcération entre les prévenus et les condamnés, il semble plus pertinent de systématiquement distinguer les primo incarcérés des autres détenus. Depuis la labellisation des quartiers arrivants, les personnes incarcérées sont placées en cellule individuelle durant cette période d'observation d'une durée d'une semaine environ. Cet effort pour éviter ce qu'il est convenu d'appeler le choc carcéral aux personnes entrantes a été et est d'importance. Au-delà il faudrait développer un plan pour que les personnes qui n'ont jamais été incarcérées bénéficient d'un encellulement individuel. Selon les chiffres en ma

possession 17 % des entrants en prison déclarent avoir déjà été incarcéré. Je n'ai pas trouvé d'autres chiffres. S'agissant d'un système de déclaration sans aucune vérification, il semble que ce pourcentage soit très nettement sous-évalué. Il ne correspond pas au taux de récidive, de réitération et de re condamnation.

Préconisation n°19

4.5.6 Mise en place d'un plan d'encellulement individuel pour les plus vulnérables : détenus âgés, handicapés

Il s'agit des recommandations du précédent Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il aurait de plus souhaité que les catégories de bénéficiaires soient définies par la loi ou le règlement. Lors de l'audition de l'administration pénitentiaire par la commission des lois, les représentants de l'administration ont indiqué que les personnes âgées de plus de 60 ans représentaient 3,6 % de l'ensemble des détenus soit 2409 personnes dont 896 sont incarcérées en maison d'arrêt. Parmi ces 2409 personnes, 115 seraient en situation de perte d'autonomie. Les handicapés physiques représentent pour leur part 0,5 % des détenus soit 329 détenus. L'administration dispose de 352 places pour personnes à mobilité réduite à la date du 1er octobre 2014. En plus sont disponibles 283 places adaptées mais hors normes. Dans les nouvelles constructions seront prévues 3 % des places pour personnes à mobilité réduite. Se pose cependant la question de l'inadaptation à un moment donné de l'offre sur un territoire et de la demande sur le même territoire.

La solution préconisée par le précédent Contrôleur général des lieux de privation de liberté paraît cependant difficile à mettre en œuvre immédiatement. D'une part un encellulement individuel de nuit peut être difficile à supporter pour les personnes âgées ou malades lorsque la cellule ne dispose pas d'un dispositif d'appel en cas de besoin. Or c'est le cas de nombreuses cellules. En cas de malaise pendant la nuit, il n'y a pas d'autre solution que de frapper sur la porte pour attirer l'attention du surveillant chargé de la ronde. C'est d'autant plus angoissant que le surveillant de ronde n'a pas la clef des cellules et qu'il doit constituer une équipe avant d'entrer dans une quelconque cellule. D'autre part la définition par la loi ou le règlement de catégories devant bénéficier d'un encellulement individuel ne servira à rien si les places pour le faire n'existent pas. Il faut donc tout d'abord faire de l'encellulement individuel un droit et non une obligation. Le détenu peut refuser et souhaiter être affecté dans une cellule à deux places. Ensuite la suggestion de M. Delarue est d'organiser cette affectation prioritaire dans le temps. Au fur et à mesure que des cellules se retrouvent vides, en raison de l'application de la réforme pénale et de la libération sous contrainte, elles devront être affectées en priorité, soit à un détenu de plus de 60 ans, soit à un détenu présentant un handicap de plus de 80% reconnu par une MDPH ou en cours de reconnaissance, soit à un détenu non francophone. Une fraction de 20% des cellules qui sont devenues vides de tout occupant dans l'année devrait être laissée à disposition du chef d'établissement.

Préconisation n°20

4.5.7 Inclure dans le contingent des personnes fragiles visées par la proposition ci-dessus les détenus issus des établissements pour peines réaffectés en maison d'arrêt peu de temps avant leur libération

En fin de peine de moyenne ou longue durée, des détenus peuvent quitter l'établissement pour peine et être affectés dans une maison d'arrêt proche de leur futur domicile et proche de leur famille. Ils doivent être considérés comme des détenus fragiles et bénéficier de la priorité d'affectation prévue ci-dessus. En effet, ils ont vécu en établissement pour peine, dans des détentions sans surpopulation, généralement seuls en cellule et ont généralement bénéficié d'un régime cellules ouvertes leur permettant de sortir de leur cellule dans la journée. Les replacer dans le grand inconfort des cellules à plusieurs fermées toute la journée (et a fortiori la nuit) risquerait de compromettre les efforts déployés en vue de la réussite du projet de sortie.

Préconisation n°21

4.6 Ne jamais accepter l'inacceptable

4.6.1 Poursuivre l'expérimentation en cours dans la région PACA, visant à dégager des critères d'alerte en matière de surpopulation, établissement par établissement

La surpopulation est une notion comptable. Il y a surpopulation dès que se trouvent dans une maison d'arrêt plus de détenus que de places. Cependant le caractère insupportable de cette situation peut varier d'un établissement à l'autre en fonction de sa taille, de son architecture, des caractéristiques de la population détenue, du type de condamnation. Il n'y a rien de comparable entre la situation de la ferme prison de Casabianda en Corse où les détenus vont librement travailler dans l'exploitation agricole et une maison centrale classique. L'expérimentation vise donc à dégager des critères d'alerte à partir desquels une action est nécessaire. Sa généralisation permettrait le développement d'un système d'alerte sur chaque territoire comme proposé ci-après.

Préconisation n°22

4.6.2 Mettre en place dans les États-major de sécurité des plans départementaux de prévention de la délinquance une concertation pour réagir à des situations de surpopulation

Ces États-major (EMS) sont une des instances des plans départementaux de prévention de la délinquance codirigés par le procureur et le préfet. Ils devront regrouper la police, la gendarmerie, la pénitentiaire, le Parquet et la préfecture. En cas de signalement d'une alerte à la surpopulation telle que prévue à la préconisation n°22, les Parquets saisiront les juges d'application des peines pour aménager les fins d'incarcération en premier lieu et les courtes peines avant incarcération en second lieu, en s'assurant de la possibilité d'un réel suivi et contrôle des personnes intéressées dans le cadre des dispositifs de probation.

Préconisation n°23

4.7 Plein déploiement des acquis de la loi du 15 août 2014

Le gouvernement et la majorité parlementaire ont engagé depuis 2012 un travail de fond pour donner une orientation nouvelle à la politique pénale de notre pays. La temporalité de la mise en œuvre de ces orientations a pu prêter à critiques. Elle est cependant directement indexée sur le temps propre d'une méthode de gouvernement qui veut s'appuyer sur l'ensemble des acteurs, engager des réformes à même de produire des effets durables.

Plusieurs axes de changements qui ont été longuement préparés et débattus dans le cadre de travaux préparatoires et dans l'examen parlementaire de la loi du 15 août 2014 (Loi qui fait aujourd'hui l'objet d'un réel et régulier travail de suivi de sa mise en œuvre), sont directement en lien avec les préconisations que nous venons de formuler s'agissant de la problématique de l'encellulement individuel.

Il va sans dire que le plein déploiement des dispositions prévues par la loi du 15 août 2014 est donc nécessaire à l'atteinte de l'objectif du plein exercice du droit à l'encellulement individuel.

4.7.1 Une dynamique de concertation entre les acteurs

Comme cela a été dit dans ce rapport, la résolution de la situation qui est faite à des dizaines de milliers de détenus de subir leur incarcération dans des conditions qui nuisent à l'efficacité de la peine qui a été prononcée à leur encontre, n'est pas du ressort de la seule administration pénitentiaire.

Ici comme lors des débats préparatoires à la loi du 15 août 2014, c'est la question de l'articulation de l'ensemble des acteurs de notre système judiciaire et de sécurité qui est posée. Le gouvernement et le parlement doivent aux femmes et aux hommes qui font preuve d'un remarquable professionnalisme et sens de la République au quotidien dans l'exercice de leurs missions de sécurité et de justice, une bien meilleure articulation et complémentarité de leurs institutions, de leurs fonctions, et de leurs tâches.

Des dispositions ont été prises en ce sens dans la loi du 15 août 2014. Elles doivent se traduire rapidement via des décrets d'application.

4.7.2 Le sens de la peine

La loi du 15 août 2014 a rappelé la totalité du sens de la peine. Ce sens se trouve à la croisée de plusieurs exigences. La sanction du condamné, le fait de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion, et cela pour protéger effectivement la société, prévenir la commission de nouvelles infractions, restaurer l'équilibre social dans le respect des droits reconnus à la victime.

Cet équilibre doit être recherché dans les conditions d'exécution d'une peine de prison. Des conditions indignes bien évidemment, mais aussi des conditions qui ne permettent aucune responsabilisation des détenus, qui ne permettent pas l'exercice d'un travail, la poursuite d'une formation, l'implication dans des activités, sont des conditions qui

limitent grandement le sens d'une peine d'incarcération, et qui de ce fait, empêchent celle-ci d'atteindre ses objectifs.

C'est pour cela que la recherche constante de la préservation de l'ensemble des dimensions du sens de la peine doit être au cœur d'une politique carcérale responsable.

4.7.3 La reconnaissance de la probation

La création de la contrainte pénale et de la procédure de libération sous contrainte, ainsi que l'instauration d'une procédure de représentation devant le JAP en cas de mise à exécution tardive d'une peine d'emprisonnement, sont des démarches qui s'inscrivent dans un mouvement de renforcement et de légitimation institutionnelle et politique de la probation.

La création en trois ans de mille postes supplémentaires au sein des services d'insertion et de probation marque l'engagement du gouvernement et de la majorité parlementaire en faveur d'une probation de qualité, qui permette une réelle exécution de peine hors les murs de la prison.

4.7.4 La prise en compte effective des victimes

Un amendement avait été adopté qui visait à la création d'une sur-amende dont les bénéficiaires devaient abonder les fonds dédiés aux associations d'aide aux victimes. Cet article a été refusé par le Conseil Constitutionnel.

Il convient que dans les meilleurs délais (projet de loi de finance rectificative), des dispositions soient prises pour renforcer encore le financement de ces associations qui aident au quotidien les victimes pour l'accès à leurs droits et dans leur parcours de reconstruction.

Cette disposition viendra en complément de la politique constante de l'actuel gouvernement qui n'a cessé depuis 2012 de renforcer le financement de cette politique, ainsi que plus globalement tous les aspects de la prise en compte effective des victimes, avec notamment un déploiement volontariste des Bureaux d'aide aux victimes dans les juridictions.

4.7.5 Une approche rationnelle et la recherche de l'efficacité

La méthode de travail adoptée par le gouvernement depuis 2012 en matière de politique judiciaire s'est notamment caractérisée par une recherche de rationalisation du débat public sur ces questions éminemment sensibles. La conférence de consensus a été à cet égard une expérimentation exemplaire. Mais également, la manière de construire le débat public, la volonté de pédagogie, une exigence de clarté en ne cherchant pas à mélanger tous les sujets, sans jouer sur les peurs ou tout autre sentiment.

Cette éthique du débat doit être tenue ici encore.

Préconisation n°24