

ASSISES DE 2014, Rennes

## ***Surpopulation, Humiliation, Construction, Illusions***

*Prise de position proposée par le groupe de Fresnes et adoptée par l'Assemblée Générale du 15 juin 2014.*

### ***LE CONSTAT D'UNE SURPOPULATION PROFONDÉMENT ATTENTATOIRE À LA DIGNITÉ HUMAINE***

Arrêté du 25 octobre 1982 pour les chiens de chenils :

*« Un enclos doit être approprié à la taille de l'animal, qui ne doit pas avoir une surface inférieure à 5 mètres carrés par chien ».*

Recommandations du 30 novembre 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives au centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie) :

*« La maison d'arrêt est composée de cellules de 12 m<sup>2</sup> où cohabitent jusqu'à six personnes alors que, selon les normes définies par l'administration pénitentiaire, il ne devrait pas y en avoir plus de deux. Chaque cellule comporte trois lits superposés d'un côté, deux lits superposés de l'autre côté et souvent, entre les deux rangées de lits, un matelas posé à même un sol crasseux et humide où circulent des rats et des cafards »*

La surpopulation chronique de nos prisons, principalement concentrée dans ses maisons d'arrêt, ne cesse d'humilier la France tant elle bafoue les exigences internationales, les recommandations officielles, et avant tout le principe de dignité humaine.

Cette situation de surpeuplement carcéral entraîne des effets dévastateurs pour l'ensemble des personnes amenées à côtoyer l'univers de la prison :

— Les personnes détenues, en premier lieu, qui sont contraintes de cohabiter à plusieurs dans un espace réduit, et renoncent par là à toute aspiration à un tant soit peu d'intimité, parfois réduites à dormir sur un matelas posé à même le sol (1 109 au 1<sup>er</sup> avril 2014), et par trop souvent privées d'activités ou de travail du fait du manque de places.

Ce sont également les personnes condamnées qui attendent de trop longs mois leur affectation en établissement pour peine, faute de places disponibles dans ces derniers, et qui sont soumises à l'inconfort de la maison d'arrêt.

— Cette situation affecte également l'ensemble des personnels pénitentiaires dont les effectifs n'ont pas augmenté en fonction du nombre de personnes effectivement

détenues, et qui sont toujours comptabilisés dans les établissements en fonction du nombre de places théoriques, et non des places occupées – tandis que certains établissements connaissent un taux de surpopulation atteignant 200 %. Les conditions d'exercice de leur profession sont indéniablement dégradées, et la qualité de leur travail au quotidien s'en ressent nécessairement.

— Les familles des personnes incarcérées paient, elles aussi, cette surpopulation depuis l'extérieur, par exemple lorsqu'elles ne peuvent réserver des parloirs à des échéances rapprochées, car ceux-ci sont déjà pleins.

Cet état de surpopulation a déjà valu à la France plusieurs condamnations de la part de la Cour européenne des droits de l'homme. On peut en la matière citer un récent arrêt *Canali c/France* rendu le 25 avril 2013, par lequel les juges européens ont condamné à l'unanimité l'État français pour traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention EDH), suite à l'action d'une personne ayant été incarcérée à la maison d'arrêt Charles III de Nancy, qui présentait à cette époque un taux d'occupation de 123 %.

Dans son rapport sur la surpopulation, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), J.-M. Delarue conclut qu'« *en faisant de la prison une caricature d'elle-même, le système carcéral actuel a toutes chances de faciliter, à l'opposé de sa mission et malgré les efforts déployés, les sorties insuffisamment préparées, par conséquent favorisant, nolens volens, la réitération et la récidive* ».

Face à ce constat accablant, et pourtant constant depuis un certain nombre d'années, et alors que l'année 2014 devait en théorie marquer l'entrée en application de la règle de l'encellulement individuel (24 novembre), le Genepi souhaite réaffirmer l'exigence d'une lutte efficace contre la surpopulation carcérale.

## ***CONSTRUCTION, PIÈGE À CONS ?***

Pour autant, celle-ci ne peut se fonder exclusivement sur l'investissement de nouvelles structures. Elle doit s'appuyer sur une réforme en profondeur visant à mettre un terme au recours par trop systématique à l'incarcération.

- ***Une logique abstraitement efficace***

Une vision purement abstraite basée sur la théorie de l'offre et la demande pourrait conduire à considérer qu'à la hausse de la population incarcérée et donc de la « demande » de

places, il faut répondre par une hausse équivalente de « l'offre » de places – laquelle passe par la construction.

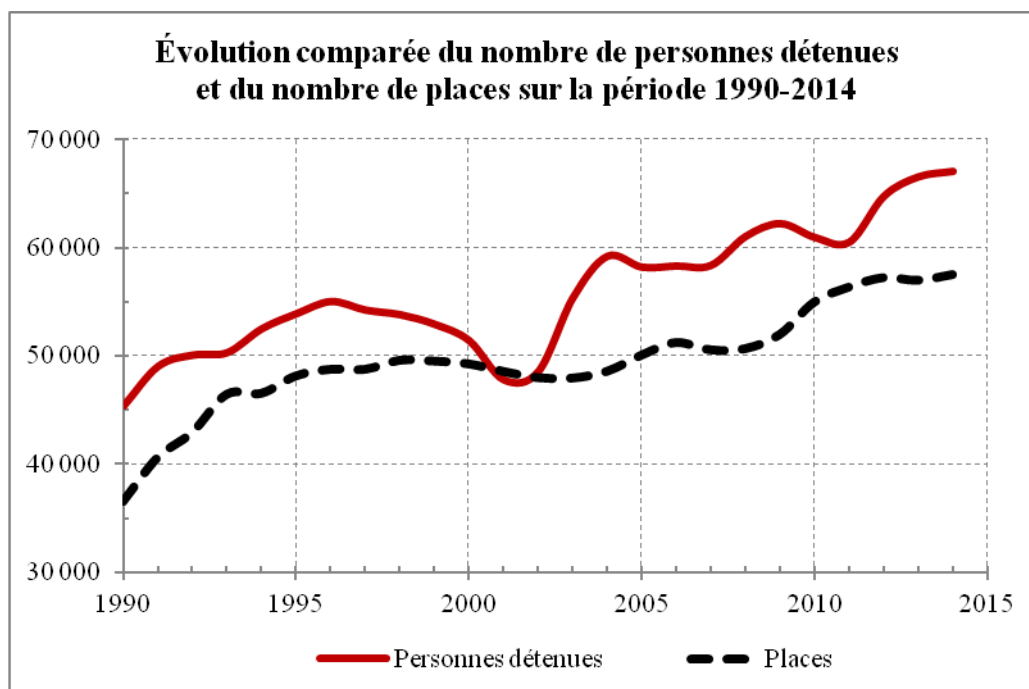
- ***Analyse critique de l'évolution depuis les années 1990***

Pourtant, une analyse de l'évolution en la matière au cours des quinze dernières années démontre clairement que le seul recours à la construction ne peut suffire à résoudre la question du surpeuplement des établissements pénitentiaires.

En effet, depuis les années 1990, les projets immobiliers n'ont cessé de se multiplier : « Programme 13 000 » en 1987, « Programme 4 000 » en 1995, « Programme 13 200 » en 2002, « Nouveau programme immobilier pénitentiaire » en 2011, places rajoutées ci et là au gré de lois pénales. Au total, du 1<sup>er</sup> janvier 1990 au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 14 535 places supplémentaires ont été construites.

Cette hausse de 'l'offre' a toutefois été intégralement absorbée par une hausse encore plus importante de la population incarcérée, passée sur la même période de 50 115 à 67 075 personnes, soit 16 960 personnes détenues en plus.

Ainsi, non seulement la hausse du nombre de places a été intégralement compensée par une hausse équivalente de la population incarcérée, mais cette dernière a même augmenté plus vite que l'on ne construisait.



- ***Une construction insuffisante, voire parfois contre-productive pour lutter contre la surpopulation***

Il semble donc que la construction ne puisse, à elle seule, répondre au problème de la surpopulation qui doit alors s'analyser dans un cadre plus large que la seule considération '*d'offre et de demande*' de places. Deux raisons peuvent principalement être évoquées pour expliquer les limites de la construction comme réponse à la surpopulation.

— une hausse conséquente de la population détenue, laquelle s'explique principalement par un global durcissement législatif : prévision de plus en plus fréquente de peine d'enfermement dans les textes d'infraction, instauration de mécanismes venant fortement limiter la possibilité de choix de la peine par le magistrat (les peines planchers par exemple), allongement des peines. On constate, en matière pénale, une inflation législative encore plus marquée que dans les autres branches du droit, laquelle semble principalement due à la pression de l'opinion publique (le fameux '*un fait divers – une loi*'). Enfin, il s'agit également de choix de politique pénale, et des instructions données au Parquet en la matière – on peut ici songer à la consigne récente de mettre à exécution toutes les peines prononcées et encore en attente.

— un effet '*d'appel d'air*' : on constate que dans les régions où de nouveaux établissements ouvrent, les tribunaux ont tendance à prononcer plus de peines d'incarcération fermes, comme si cet accroissement soudain de '*l'offre*' devait être compensé par une hausse de la demande. Ainsi, en juin 2012, un quartier maison d'arrêt a ouvert au sein du centre pénitentiaire de Nantes Carquefou, pour remplacer l'ancienne maison d'arrêt nantaise qui souffrait de surpeuplement. Alors qu'environ 400 personnes détenues s'entassaient dans un établissement prévu pour 291, le nouveau QMA est pourvu de 570 places qui devaient répondre à cette '*demande*'. Pour autant, moins d'un an après son ouverture, celle-ci était déjà pleine et les matelas au sol ont rapidement fait leur apparition. Au 1<sup>er</sup> avril 2014, 695 personnes y sont incarcérées, ce qui représente un taux de densité de 121,9 %. Construire plus pour enfermer plus, à quoi bon ?

- ***La construction — aux dépens de tout le reste***

Un dernier élément notable dans le débat en matière de construction est celui de son coût, et du poids de celui-ci dans le budget global de l'administration pénitentiaire. Dans le cadre des partenariats publics-privés (PPP), lesquels sont largement utilisés en matière de construction immobilière pénitentiaire, un entrepreneur privé construit un établissement puis le gère en contrepartie du versement par l'État d'un loyer sur une longue période (contrats de vingt/trente ans). Outre le coût global de l'opération, et sa rentabilité pour l'État, assez largement discutés aujourd'hui, la longueur de ces contrats est au centre des critiques ; en septembre 2012, la Garde des Sceaux déclarait : « *Avec le PPP, l'État se décharge totalement sur un partenaire privé pour trente ans — pour un coût exorbitant. C'est, de fait, une hypothèque posée sur les fonds*

*publics pour au moins deux générations* ». Pour autant, les derniers projets de construction lancés le sont toujours dans ce cadre controversé et coûteux des PPP.

Cela signifie concrètement que dans un budget fluctuant, au cours de ces trente prochaines années une somme fixe et non négligeable est par avance dédiée au paiement de ces loyers. C'est autant de moyens qui ne pourront être utilisés à d'autres fins telles que le recrutement de personnels supplémentaires, alors que l'on constate un sous-effectif chronique tant du côté des agents de surveillance que de celui des conseillers d'insertion et de probation. Ce sont également des programmes de préparation à la sortie ou d'aide après celle-ci qui ne pourront être financés.

Enfin, la construction de nouvelles prisons se fait aussi aux dépens de la qualité de vie des personnes incarcérées. Ces nouveaux établissements sont d'abord souvent d'une taille conséquente (autour de 800 places), là où le Contrôleur général de privation de liberté estime qu'un établissement ne devrait pas dépasser les 200 places pour pouvoir être géré correctement. Par ailleurs, la déshumanisation de ces nouvelles prisons, qui font primer l'outil technologique, la vidéosurveillance et la communication par interphone, est constatée assez largement. La bien plus grande fréquence de survenue de suicide dans ces nouveaux établissements en atteste : ainsi, la prison de Lyon-Corbas a connu un taux de suicide de 89/10 000 (en 2012), tandis que dans le même temps, dans une prison 'à l'ancienne' comme Fresnes, celui-ci était que 6/10 000. Comme le confiait une personne détenue, après son transfert depuis l'ancienne prison de Jacques Cartier au nouvel établissement de Rennes-Vezin : *« le confort, on peut s'en passer, on ne peut pas se passer de contact humain »*.

Non seulement la construction est-elle donc partiellement inefficace contre la surpopulation carcérale, mais elle se fait au détriment de projets peut-être plus centrés sur l'humain qui ne peuvent alors être financés. Au vu du type d'établissements construits, il ne semble pas non plus qu'elle représente un gain de qualité de vie pour les personnes détenues.

### ***LE MANQUE DE PLACE EST-IL LE RÉEL PROBLÈME ?***

Ainsi, la surpopulation carcérale ne pourra être seule résolue par le développement de projets immobiliers toujours plus ambitieux. La réponse devra être plus globale et s'effectuer au niveau tant législatif qu'à celui des pratiques et mentalités.

Ici et là, on a déjà pu voir des pratiques des tribunaux qui ont pris en compte les conditions matérielles des prisons de leur ressort dans leur politique de mise à exécution des peines, ou d'aménagement de celle-ci afin de réguler les flux d'entrées et de sorties des établissements et par là de limiter la surpopulation. Cette sensibilité au sort effectif des personnes que l'on enferme ne doit pas rester une pratique isolée et tributaire des aléas des personnalités des personnes capables de prendre ces décisions, mais doit au contraire être le signe d'une prise de conscience plus large de l'ensemble des magistrats de la réalité des conditions d'incarcération.

Par delà, un encadrement plus strict du recours à la détention provisoire semble nécessaire. La durée moyenne de celle-ci est en effet allée en augmentant au cours des dernières années, tout comme le nombre de personnes détenues qui attendent leur jugement, actuellement de 26 %, avec 17 846 personnes détenues prévenues, le chiffre le plus élevé depuis deux années.

Plus largement, il semble nécessaire de réaliser, ainsi qu'il a été fait des les pays nordiques qui ont connu récemment une forte décroissance du nombre de personnes détenues, une remise à plat de l'échelle des peines. Ainsi, si la forte décroissance de la population incarcérée (-10 % sur la dernière décennie) a conduit la Suède de fermer certaines de ses prisons à l'automne dernier, celle-ci n'a été permise que par le choix qui a été fait, depuis quelques années, de privilégier les sanctions probatoires aux courtes peines d'emprisonnement pour les petits vols, infractions en matière de stupéfiants et violences volontaires. Aux Pays-Bas, qui connaissent également une baisse du nombre de personnes détenues, c'est dans le recours aux '*Community service sentences*', équivalent à nos travaux d'intérêt général, qu'il faut chercher l'explication. Ceux-ci remplacent en effet toutes les peines de prison inférieures à huit mois.

Aujourd'hui, le Genepi estime que s'il est urgent de désengorger nos prisons, la solution qui consisterait à construire plus ne consiste ni plus ni moins qu'en une forme de fuite en avant, repoussant toujours plus loin la question pourtant cruciale de l'augmentation considérable du nombre de personnes détenues que l'on a connu depuis les années 1990. Cette augmentation ne semble pas liée à une explosion de la délinquance, contrairement à ce qu'aiment à prétendre certains lobbys sécuritaires, mais bien à une politique pénale délibérée qui va dans le sens d'une répression toujours plus forte. Michel Foucault s'interrogeait déjà en 1971 "On nous dit que les prisons sont surpeuplées, mais si c'était la population qui était suremprisonnée ?"