

Intervention de Jean-Pierre Sueur en ouverture du colloque de la Fédération des Associations Réflexion Action Prison Et Justice (FARAPEJ)

« Comment en finir avec la surpopulation carcérale ? »

La surpopulation des établissements pénitentiaires résulte **du déséquilibre entre le nombre de personnes détenues et le nombre de places du parc carcéral**. Elle est généralement mesurée selon le taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires. Lorsque celui-ci est supérieur à 100 %, il est effectivement possible de parler de surpopulation carcérale. Cependant, comme le soulignait Dominique Raimbourg dans le rapport suite à la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale (2014), *« une période d'inflation carcérale ne conduit pas nécessairement à une sur-occupation des prisons. Celle-ci n'apparaît que lorsqu'il existe une inadéquation entre l'évolution du nombre de personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ferme et les capacités d'hébergement du parc carcéral. »*

Or, en France, **chaque personne incarcérée a le droit de disposer d'un espace individuel où elle se trouve protégée d'autrui et peut préserver son intimité**. Dès 1875, une loi a posé le principe de l'emprisonnement individuel dans les établissements pénitentiaires sans que celui-ci ne soit jamais respecté. L'article 716 du code de procédure pénale prévoyait, jusqu'en 2009, que *« les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire, sont placées au régime de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit »* mais disposait également qu'*« il ne peut être dérogé à ce principe qu'à raison de la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou de leur encombrement temporaire »*. La loi pénitentiaire de 2009 a réaffirmé le principe d'emprisonnement individuel en supprimant la possibilité d'installer plusieurs détenus dans la même cellule en cas d'encombrement des établissements pénitentiaires.

Or, force est de constater que malgré cette interdiction posée dans la loi, la surpopulation carcérale reste un mal chronique des prisons françaises. En 1990, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires était de 124%. Selon les statistiques publiées par le ministère de la Justice, la France comptait 71 828 détenus au 1er avril 2019 avec seulement 61 010 places de prison véritablement disponibles. **La densité carcérale s'établit à 117,7%**. Elle est supérieure ou égale à 200% dans sept établissements pénitentiaires et dépasse les 150% dans 44. Par ailleurs, l'Observatoire International des Prisons (OIP) notait **que seuls 40,2 % des détenus bénéficient d'une cellule individuelle**.

Selon une étude du Conseil de l'Europe, rendue publique mardi 2 avril 2019, *« huit pays ont signalé de graves problèmes de surpopulation »* carcérale, dont la France qui, avec un taux de 116 détenus pour 100 places, figure à la troisième place, derrière la Roumanie (120) et la Macédoine du Nord (122). Le taux médian européen est de 91 détenus pour 100 places, rappelle le rapport.

La surpopulation se concentre dans les maisons d'arrêts, qui accueillent les personnes en attente de jugement et celles condamnées à des courtes peines de prison. Dans ces établissements, qui abritent plus des deux tiers de la population carcérale, le taux d'occupation moyen est de 140%, contraignant deux à trois personnes – parfois plus – à partager une même cellule et près de 1 400 personnes à dormir chaque nuit sur des matelas posés au sol.

Chaque année, l'OIP dénonce devant les tribunaux des cas de *« surpopulation, d'insalubrité, de vétusté, d'absence d'intimité jusque dans les toilettes, l'hygiène défailante, l'accès aux soins limité »*.

Les **conditions de vie en détention** sont très dégradées à cause de la surpopulation carcérale :

Le 10 janvier 2020

- **la promiscuité** : la sur-occupation des cellules entraîne inévitablement une perte d'intimité, à l'origine de tensions et de frustrations.
- **l'insalubrité** : de nombreuses maisons d'arrêt connaissent un état d'insalubrité avancé, dont l'origine réside, en partie, dans la sur-occupation des cellules et la sur-utilisation des locaux et des équipements collectifs.
- **la violence** : la promiscuité, conjuguée à l'insalubrité et à l'absence d'offre de travail suffisante engendre une multitude d'actes de violence, entre personnes détenues ainsi qu'envers les surveillants.

Ce phénomène touche également les personnels pénitentiaires pour ce qui est **des conditions et de la qualité de leur travail**. La mission conduite par l'Assemblée nationale notait que « *dans les établissements pénitentiaires les plus surpeuplés, il arrive que cent personnes détenues soient placées sous la surveillance d'un seul agent* ». La difficulté des conditions de travail se traduit par un taux de suicide supérieur d'environ 30 % à celui de la population française.

Selon le rapport de la mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, une partie de l'explication de ce phénomène réside dans **la place centrale de l'emprisonnement dans les peines**. En effet, si le deuxième alinéa de l'article 132-19 du code pénal dispose qu'« *en matière correctionnelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement sans sursis qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette peine* », entre 2004 et 2016, **le volume d'emprisonnement ferme prononcé par les tribunaux et cours d'appel correctionnels a augmenté de 32 %**. Cette augmentation est imputable à hauteur de 22 points à la hausse du nombre de condamnations à une peine d'emprisonnement ferme en tout ou partie.

Le rapport de Dominique Raimbourg de 2014 démontre plusieurs causes pour expliquer l'omniprésence de l'emprisonnement dans le prononcé des peines :

- **la perception de la société sur les peines alternatives** : pour le grand public, les peines de substitution n'étaient pas considérées comme de véritables peines ;
- **la sévérité des magistrats**, qui seraient « culturellement formatés » à prononcer des mesures ou des peines privatives de liberté.

Par ailleurs, le rapport souligne que **la politique pénale est particulièrement stricte** depuis les années 1970, afin de renforcer la répression dans le but déclaré de combattre l'insécurité. Sont notamment cités la correctionnalisation d'un certain nombre de comportements, la création de la comparution immédiate qui serait « pourvoyeuse d'incarcération », le durcissement de la répression de la récidive, la multiplication de circonstances aggravantes spéciales applicables à certaines infractions, la rapidité de mise à exécution des peines prononcées, etc.

Les conséquences de cette surpopulation carcérale se sont traduites par les condamnations de l'Etat par le juge administratif, dès 2008, au motif que les conditions de détention portaient atteinte à la dignité de la personne humaine. Par ailleurs, les procédures concernant les prisons françaises se multiplient à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Si la France n'a pas encore été condamnée pour ce motif, il n'est pas impossible que cela change. En effet, en 2013, la CEDH a pris contre l'Italie un arrêt en raison « *du caractère structurel et systématique du surpeuplement carcéral* » dans le pays, et lui avait donné un an pour prendre des mesures permettant « *un redressement adéquat* » de la situation.

Je vais aborder maintenant les politiques publiques de lutte contre la surpopulation carcérale mises en œuvre récemment.

- **Loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales présentée par Christiane Taubira**

Le 10 janvier 2020

« Nos prisons sont pleines mais vides de sens » constatait Christiane Taubira à son arrivée au ministère de la Justice. **Une loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales** est alors élaborée pour tenter de répondre à cette problématique. La loi, promulguée en 2015, avait pour objectif de réformer la politique de prévention de la récidive en diminuant le nombre de victimes tout en garantissant la réinsertion des personnes condamnées.

Les principales mesures :

- Instauration d'une nouvelle peine alternative à la prison : **la contrainte pénale**.

C'est une peine en milieu ouvert qui s'accompagne d'obligations et d'interdictions pour la personne condamnée : obligation de réparer le préjudice causé, interdiction de rencontrer la victime, obligation de formation ou de travail, obligation de respecter une injonction de soins, etc. Le Sénat a fait de la contrainte pénale la peine principale pour une liste de délits. L'évolution de la personne condamnée est régulièrement évaluée afin de modifier éventuellement ses obligations. En cas de non-respect de celles-ci ou de nouvelle condamnation, la personne condamnée peut être emprisonnée pour une durée égale à la moitié de la contrainte prononcée.

- Création d'un nouveau dispositif d'aménagement de fin de peine : **la libération sous contrainte**.

Le juge de l'application des peines doit procéder à l'examen de la situation des personnes condamnées à une peine de cinq ans d'emprisonnement au plus, lorsqu'elles ont exécuté les deux tiers de leur peine. Le juge de l'application des peines apprécie à cette échéance si la personne condamnée peut bénéficier ou non d'une mesure de libération sous contrainte dont le régime sera la semi-liberté, le placement extérieur, la surveillance électronique ou la libération conditionnelle.

- **Suppression des peines planchers**, instituées en 2007, c'est-à-dire les peines minimales prévues pour les récidivistes et les auteurs de violences aggravées.

- **Loi de programmation et de réforme de la justice présentée par Nicole Belloubet**

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit une augmentation de 24% du budget du ministère de la justice pour la période 2018-2022.

Pour éviter des courtes peines, la loi réécrit l'échelle des peines :

- en dessous d'un mois, les peines d'emprisonnement sont interdites ;
- entre 1 et 6 mois, la peine s'exécutera par principe en dehors d'un établissement de détention sous la forme d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'un placement dans un centre de semi-liberté ou en placement extérieur dans une association;
- entre six mois et un an, le juge pourra prononcer une peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique ou une peine d'emprisonnement ;
- au-delà d'un an, les peines d'emprisonnement seront exécutées sans aménagement ;
- les différentes peines de stage seront fusionnées dans une peine unique, au régime unifié, qui sera plus facilement prononçable par les juridictions.

La loi prévoit enfin **d'étendre les possibilités de recours au travail d'intérêt général**.

Force est de constater que la contrainte pénale n'a pas eu le succès escompté et que les mesures incluses dans la loi Belloubet n'ont pas enrayeré la surpopulation qui se développe et s'amplifie.

Le 10 janvier 2020

La question reste donc ouverte. Il faut assurément favoriser les peines alternatives à la détention. Il faut continuer d'œuvrer pour changer la culture et la perception de la peine. Il faut cesser de croire que la construction de nouveaux établissements pénitentiaires réduit la surpopulation : des décennies d'observation montrent le contraire. Il est en revanche urgent de rénover les établissements qui doivent l'être, de rendre effectif l'encellulement individuel. Il faut moins de détention et plus de peines alternatives. Mais il faut une détention dans de bonnes conditions qui permette enfin de démentir le diagnostic de Robert Badinter pour qui l'incarcération pénitentiaire est la principale cause de récidive. L'enjeu reste immense. Le grand intérêt de votre action et de votre colloque sera de continuer à avancer sur ce chemin, d'une véritable alternative à la situation actuelle. Ce n'est pas facile. C'est même difficile. Mais c'est d'une impérieuse nécessité.