

EN FINIR avec LA SURPOPULATION CARCÉRALE

Jean-Jacques Urvoas,
Garde des Sceaux, ministre de la Justice
20 septembre 2016

SYNTHÈSE

Inscrit dans le code pénal depuis 1875, le principe de l'encellulement individuel n'a jamais été pleinement mis en œuvre.

S'il est effectivement appliqué dans les établissements pénitentiaires pour mineurs et les établissements pour peines (regroupant les personnes détenues condamnées à plus de deux ans d'emprisonnement : maisons centrales, centres de détention et quartiers centres de détention), il n'en va pas de même des maisons d'arrêt, qui concentrent les détenus provisoires et les condamnés à de courtes peines. **Ainsi, au 1^{er} août 2016, sur 68 819 personnes détenues, seules 26 829 d'entre elles bénéficiaient d'une cellule individuelle.**

A ce constat s'ajoute celui d'une suroccupation chronique des établissements pénitentiaires, souvent dénoncée. L'accroissement continu de la population pénale a ainsi abouti à la saturation d'un parc pénitentiaire inadapté : **de plus de 38 000 en 1980, le nombre de personnes détenues est passé à 68 819, au 1^{er} août 2016, pour 58 507 places de prison.**

Mais cette situation masque de profondes disparités : majoritairement, les établissements pour peines ne connaissent pas de surpopulation. Au contraire, ils conservent des places vacantes. Les maisons d'arrêt, en revanche, sont confrontées à une surpopulation qui atteint des niveaux très élevés. Au 1^{er} août 2016, leur taux moyen d'occupation était de 138,2 % pour l'hexagone et de 134,1 % pour les outre-mer. Cette densité est d'autant moins supportable qu'elle est amplifiée par la mise en place de matelas au sol (1 515 au 1^{er} août 2016).

Cette surpopulation compromet l'objectif de réinsertion des détenus. Conjugée à la vétusté de nombre d'établissements, elle est à l'origine de tensions qui engendrent la violence, soit entre les détenus, soit envers les personnels pénitentiaires.

Lutter contre la surpopulation en visant l'encellulement individuel permettra, non seulement d'améliorer la prise en charge et les conditions de détention des personnes détenues et de faciliter leur préparation à la sortie, mais aussi d'améliorer les conditions de travail des personnels pénitentiaires. Ceci aura également pour effet de renforcer la sécurité dans les établissements ; enjeu important à l'heure où la France doit faire face à une menace terroriste sans précédent, impliquant l'incarcération de détenus radicalisés, dont l'encellulement individuel doit permettre l'isolement du reste de la détention et une meilleure prise en charge.

Ainsi, les enjeux de sécurité doivent-ils permettre de mobiliser les moyens que l'exigence de dignité des conditions de détention n'a pas suffi à mettre en place et, ainsi, permettre d'atteindre un objectif affirmé, mais sans cesse repoussé.

Pour identifier les moyens permettant d'atteindre le double objectif d'en finir avec la surpopulation carcérale et de mettre en œuvre l'encellulement individuel, le rapport s'articule autour de trois enjeux :

1) Un diagnostic situant l'évolution de la population pénale et des programmes de construction pour mieux évaluer les besoins de renforcement du parc pénitentiaire

Le durcissement de la législation pénale, associée à une dureté accrue des décisions de justice et à une efficacité toute relative des politiques pénales en matière d'exécution et d'application des peines ou d'alternatives à la peine d'emprisonnement, expliquent pour partie l'accroissement continu du nombre de personnes détenues.

Pour y faire face, différents plans de construction pénitentiaire se sont succédés, sans jamais pouvoir rattraper l'évolution de la population pénale ni, a fortiori, mettre en œuvre l'encellulement individuel.

Une simple computation des inaugurations ministérielles, depuis près de trente ans, sur les constructions de places aboutit au constat que le parc aurait dû croître de 33 300 places. Cependant, la réalité est très différente puisqu'entre 1988 et 2016, du fait notamment des fermetures, les établissements n'ont vu leur capacité croître que de 28 000 places.

En effet, les délais importants de mise en œuvre des programmes immobiliers, l'insuffisance des programmes budgétaires et un défaut d'anticipation de l'accroissement de la population pénale, n'ont pas permis de répondre aux besoins, amplifiant indirectement les effets de la surpopulation carcérale.

Ainsi, en dépit des annonces politiques, aucun des programmes successifs conduits depuis les années 1980, avec pour objectif non de promouvoir l'encellulement individuel mais de résorber la surpopulation carcérale, n'a permis d'atteindre l'objectif affiché de création de places. Souvent, leur mise en œuvre s'est même faite au détriment de la nécessaire rénovation du parc pénitentiaire existant, qui demeure largement vétuste. En outre, les marges de manœuvre de l'administration pénitentiaire se sont d'autant plus réduites que le recours aux partenariats public-privé (PPP) s'est finalement révélé coûteux, sur le plan financier. Ainsi, le maintien du parc pénitentiaire s'est-il trop longtemps heurté à un sous-investissement, conjugué désormais au poids croissant des PPP.

C'est pourquoi il faut, en premier lieu, renforcer le parc pénitentiaire et donc estimer les besoins de constructions nettes nécessaires.

Pour ce faire, il faut non seulement tenir compte des constructions en cours qui vont, à terme (c'est-à-dire en 2023), augmenter le volume global, mais également prévoir les évolutions de la population pénale dans les années à venir.

Or, l'expérience nous enseigne qu'évaluer les besoins en termes de places de prisons est un exercice aléatoire et difficile. Jusqu'à présent, toutes les prévisions du passé ont été déjouées.

Cette conscience du caractère aléatoire de toute extrapolation nous conduit ainsi à prendre en considération **deux scénarii pour moduler les propositions de construction de cellules.**

Le premier consiste en une hausse au même rythme que celui observé au cours de la période du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2015 : le nombre de personnes détenues passerait de 68 819 au 1^{er} août 2016 à 76 254 au 1^{er} janvier 2025.

Le second consiste à prendre en considération une hypothèse calculée à partir de l'évolution constatée entre le 1^{er} janvier 2014 le 1^{er} janvier 2015 : le nombre de personnes détenues passerait de 68 819 au 1^{er} août 2016 à 67 137 au 1^{er} janvier 2025.

Ainsi, en tenant compte du programme immobilier en cours et des évolutions possibles de la population pénale, ce sont, entre un peu plus de 10 000 et un peu plus de 16 000 cellules qui devraient être construites si l'on veut tendre vers la mise en œuvre de l'encellulement individuel.

Encore faut-il ajouter que cet objectif ne peut concerner la totalité des places du parc pénitentiaire, puisque la loi autorise des exceptions à l'encellulement individuel. Il en va ainsi pour les détenus qui souhaitent être en cellule collective ou qui ne peuvent demeurer isolés au regard de leur profil (prévention du suicide, par exemple) ou de l'organisation de la détention (organisation du travail, etc.), qui sont communément estimés à 20 % de l'effectif.

C'est pourquoi l'objectif de mise en œuvre de l'encellulement individuel doit intégrer le maintien d'un faible pourcentage de cellules doubles.

Eu égard aux besoins, c'est prioritairement vers les maisons d'arrêt que doivent porter les futurs efforts immobiliers.

2) La nécessité d'intégrer des initiatives volontaristes en vue de la réinsertion des personnes détenues

L'action ne peut pas se réduire à un programme immobilier enfermé dans une seule logique quantitative.

L'exécution de la peine de privation de liberté n'est ni une fin en soi, ni une mise au ban de la société ; elle doit être tournée vers la préparation à la sortie et la réinsertion de la personne détenue.

Ainsi, promouvoir l'encellulement individuel consiste, avant tout, à adopter une dimension qualitative de la détention, qui rejoint une démarche d'exécution de la peine et de réinsertion.

Au regard de la surpopulation des maisons d'arrêt, la situation actuelle impose des mesures urgentes afin d'optimiser l'emploi des places disponibles en établissements pour peines.

Ces mesures reposent sur une meilleure exploitation des places inoccupées en établissements pour peines, notamment par l'accélération de la procédure d'orientation et d'affectation des personnes détenues.

Elles impliquent aussi d'améliorer la prise en charge des personnes détenues, par le développement d'activités en détention et de dispositifs de formation préparant à la sortie et la réinsertion, notamment pour lutter contre les sorties dites « sèches » ou sans aménagement de peine, qui augmentent les risques de récidive.

Mais au-delà des réponses immédiates, un programme de construction ne peut lui-même se penser sans une amélioration qualitative du temps de détention et la mise en œuvre d'une politique pénale d'aménagement et d'exécution des peines utile et efficace.

Cela suppose de développer des structures adaptées de préparation à la sortie au sein des quartiers dédiés aux aménagements de peine, lesquels sont actuellement trop souvent sous-occupés, et de donner une impulsion à la probation et à l'aménagement des peines, dans le prolongement de la loi du 15 août 2014.

La réponse proposée comprend ainsi un programme d'aménagement et de réalisation de quartiers de préparation à la sortie (QPS) et la mise en œuvre d'une politique pénale conjuguant le développement des peines alternatives à l'incarcération et une politique active d'aménagement de peines.

Les QPS permettent de systématiser l'orientation vers des quartiers spécialisés des personnes condamnées à des courtes peines et de réunir les conditions favorables au prononcé, par les magistrats, de décisions d'aménagements de peine privilégiant la préparation à la sortie. Ils permettent enfin de créer les conditions d'un accompagnement renforcé à la préparation de la sortie et de favoriser l'accès aux droits sociaux et la préparation d'un projet d'insertion.

C'est aussi la raison pour laquelle les futurs programmes immobiliers doivent reposer sur une redéfinition de la doctrine architecturale des prisons. En effet, l'objectif de réinsertion assigné à l'exécution de la peine impose de repenser la taille et l'implantation des établissements. Les futurs programmes doivent ainsi humaniser les établissements, améliorer les conditions de vie des détenus et les conditions de travail des personnels, favoriser les activités et développer des espaces collectifs de socialisation.

3) L'exigence d'un engagement législatif sur le long terme à la hauteur des enjeux

La situation de nos prisons nécessite d'agir sans attendre.

Eu égard à leur importance, les besoins exprimés dans le rapport doivent trouver leur concrétisation dans le projet de loi de finances pour 2017, mais aussi dans les années qui suivront.

Il est indispensable que les premiers engagements significatifs figurent dans le projet de loi de finances pour 2017. Une inscription de crédits de 230 M€ permettrait le lancement d'un programme de construction de 28 Quartiers de Préparation à la Sortie (QPS) à hauteur de 2 513 places (soit 1 566 cellules nettes). De même, une première tranche de construction de 3 902 cellules (dont 3 468 individuelles et 434 doubles) en maisons d'arrêt nécessiterait une première enveloppe de 900 M€ pour un total de 1 100 M€ d'autorisations d'engagement. Au total, 1 130 M€ permettraient d'amorcer une première phase de construction.

Mais si la conception d'un programme immobilier ambitieux s'impose, elle nécessite surtout une vision de long terme. La prison ne peut demeurer victime des soubresauts créés par les contextes politiques, sans que jamais elle ne soit reliée à l'enjeu démocratique qu'elle porte.

C'est pourquoi il faut aussi inscrire, dans la durée, les engagements de l'État, au-delà des échéances électorales qui rythment la vie de notre démocratie. Seule une action pragmatique, opiniâtre, consensuelle et qui ne fluctue pas au gré des différents gouvernements, permettra de mettre fin à la surpopulation carcérale et de mettre en œuvre l'encellulement individuel.

Une loi de programmation, parce qu'elle autorise des opérations pluriannuelles, serait une perspective utile et contribuant à la lisibilité de l'action publique.

Cet engagement dans la durée suppose **un diagnostic lucide, étayé, incontestable et partagé, permettant un consensus politique**, auquel le rapport entend contribuer.

« Entre 10 309
(dont près de 800 doubles)
et 16 143 cellules
(dont près de 1 500 doubles)
devraient être construites. »

CHIFFRES

1130 M€
PERMETTRAIENT
D'AMORCER UNE PREMIÈRE
PHASE DE CONSTRUCTION :

230 M€

pour construire 2 513 places
(1 566 cellules nettes) dans
**28 nouveaux Quartiers
de Préparation à la Sortie
(QPS)**

900 M€

pour construire
3 468 cellules
en maisons d'arrêt

