



**Examen d'entrée au CRFPA session 2012**  
**Epreuve de la note de synthèse**  
**Jeudi 20 septembre**

A l'aide des documents ci-joints vous rédigerez, en quatre à cinq pages, une note de synthèse sur:

**"La population carcérale en France".**

Documents joints :

1. « Prisons, les verrous et le droit. Le droit en prison ». par Martine Herzog-Evans, professeur à l'Université de Reims. Revue Projet n°269. Mars 2002 (pages 1 à 3)
2. Justice, prison, immigration : un rapport du Conseil de l'Europe accable la France. Le Monde. 12 juin 2006 (page 4)
3. Projet de loi pénitentiaire. Les prisons surpeuplées » par Alain SALLES.. Le Monde. 6 septembre 2007 (page 5)
4. Prisons : comment effacer « la honte » par Jean-René Lecerf, sénateur (UMP). Le Monde. 4 septembre 2009 (page 6 et 7)
5. Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (extraits) (page 8)
6. Site gouvernemental « Vie Publique » 25 novembre 2009. La Loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire (résumé). (page 9)
7. Juris-Classeur Procédure pénale. Fondements du droit pénitentiaire et structures. (extrait). par Pierre PÉDRON, Magistrat, docteur en droit (pages 10 à 15)
8. « Halte aux remises de peine "automatiques" ». par 5 députés UMP. Le Monde. 9 mars 2011. (page 16)
9. « Prisons surpeuplées ou peuple suremprisonné ? ». Editorial. Le Monde. 4 août 2011 (page 17)
10. « La France détient le record des suicides de personnes incarcérées ». Dépêche AFP 13 décembre 2011. (page 18)
11. « Lettre ouverte aux parlementaires » Observatoire International des Prisons (O.I.P.). Décembre 2011. (pages 19 et 20)
12. « L'Assemblée vote la construction de plus de 20 000 places de prison ». Le Monde. 17 janvier 2012. (page 21)
13. « Plus de prisons, moins de libertés conditionnelles : Sarkozy fait fausse route ». Par Pierre-Victor Tournier, démographe. Le Nouvel Observateur 6 mars 2012 (pages 22 et 23)
14. « La Loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines ». Site gouvernemental Vie Publique Panorama des lois. 28 mars 2012 (page 24)
15. Commentaire de la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines (extraits). Revue de Droit pénal. Juin 2012 (page 25)
16. « Une équation à milliers de détenus pour Taubira ». Libération 19 mai 2012. (page 26)
17. « Une loi d'amnistie pour lutter contre la surpopulation carcérale ? » par Sylvain Mouillard. Libération. 13 juin 2012. (pages 27 et 28)
18. Proposition de loi visant à abroger la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines (6 juin 2012) (pages 29 et 30)
19. Rapport d'information du 4 juillet 2012 par M. J.-René LECERF et Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT au nom de la commission des lois du Sénat sur la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. (extrait) (page 31)
20. Intervention de M. Georges Fenech, député, lors de l'audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice. Commission des lois. Jeudi 5 juillet 2012. (page 32)
21. « Comment Christiane Taubira s'attaque à l'héritage pénal du quinquennat Sarkozy ». Libération. 20 juillet 2012 (pages 33 et 34)
22. « La construction de certaines prisons neuves sera maintenue ». Par Thierry Levêque. Challenge. 24 juillet 2012. (page 35).

## **Prisons, les verrous et le droit. Le droit en prison**

Martine Herzog-Evans Mars 2002

L'histoire de la prison en France est marquée par des soubresauts : aux longues phases d'immobilisme succèdent des périodes où les réformes sont soudain possibles, durant de très courts laps de temps avant que de telles « fenêtres », à peine entrouvertes, ne se referment bien vite. Chaque fois, un facteur déclenchant rend possible la rupture : arrivée d'anciens prisonniers de guerre dans des fonctions de pouvoir en 1945, révoltes des détenus dans les années 70, alternance politique en 1981. En 2000, c'est la parution du livre de Madame Vasseur qui a créé cette « fenêtre ». Celle-ci s'est hélas vite refermée, du fait de la proximité d'élections en 2002 et de l'attentat contre le World Trade Center aux Etats-Unis, le 11 septembre 2001. Bien que l'actuel gouvernement ait travaillé à la préparation d'une réforme pénitentiaire, les lacunes du droit en ce domaine sont telles que les attentes ne seront pas comblées. Toutefois, des changements profonds, inexorables, sont en cours.

### **Les attentes en matière pénitentiaire**

La commission relative à « l'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires » présidée par Monsieur Canivet en 1999, avait souligné l'indigence stupéfiante du droit pénitentiaire. Malgré les réformes intervenues en 2000, le chantier demeure titanesque pour approcher des exigences de toute discipline juridique dans un pays démocratique. Ceci concerne tant le cadre normatif général que son contenu.

La doctrine juridique dénonçait depuis longtemps les lacunes du droit pénitentiaire. Cependant, c'est surtout dans la période la plus récente qu'une nouvelle génération de chercheurs a entrepris de recourir aux outils de réflexion utilisés dans d'autres disciplines (étude des sources, des rapports entre administration et usagers, et, plus souvent, confrontation avec le droit conventionnel européen, voire le droit comparé).

*Pierre Raynaud*

Le constat était peu flatteur. En premier lieu, contrairement à la plupart des droits étrangers, notre droit pénitentiaire n'était pas de source législative, mais réglementaire, et surtout, pire encore, principalement de source interne à l'administration (circulaires, règlements intérieurs). C'est que le législateur se désintéressait tout à fait des prisons. Il y avait non pas un déficit de normes, mais une importance anormale et aberrante de textes issus de l'administration pénitentiaire elle-même, laquelle, abandonnée des décideurs, était ainsi autorisée à élaborer son propre droit. Il s'ensuivait un autre phénomène : l'inversion de la hiérarchie des normes, les normes inférieures dominant les normes supérieures (constitution, conventions internationales, lois) alors qu'elles auraient dû s'y plier. Au surplus, les voies de recours étant fermées aux détenus, la jurisprudence ne pouvait pas remettre de l'ordre dans un domaine improprement qualifié de non-droit, qui méritait plus exactement l'appellation de sous-droit. (...)

### **L'évolution récente du droit pénitentiaire**

Le droit pénitentiaire, encore affecté de tares et de signes d'archaïsme profond, est entraîné, depuis six ans, dans une lame de fond qui traverse tout le système juridique et à laquelle il ne peut échapper. Il y a encore seulement six ans, aucun recours n'était ouvert aux détenus contestant les décisions les plus coercitives ou leur faisant grief, et notamment les décisions disciplinaires et d'application des peines. Ceci rendait impossible le moindre contrôle des normes qui étaient elles-mêmes secrétées pour l'essentiel par l'administration pénitentiaire sous forme de circulaires, trop souvent en violation de la loi. La jurisprudence n'était pas plus en mesure de combler les nombreuses lacunes du droit. Ce sous-

droit apparaissait de plus en plus inique et contraire aux fondements mêmes de notre société démocratique.

Cela était d'autant plus inadmissible que progressait enfin la part prise par les sources européennes du droit, dans le système juridique français, lesquelles exerçaient une pression très forte, au travers de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme comme du regard de nos partenaires du Conseil de l'Europe, pour instaurer un droit de recours, respecter les exigences du « procès équitable », etc. La pression est encore plus forte depuis que le Comité de prévention de la torture est entré en fonction et a rendu plusieurs rapports peu flatteurs à l'occasion de ses visites dans notre pays (1991, 1996, 2000).

Cette pression a eu des conséquences sur nos juridictions internes. En droit administratif, la notion utilisée pour fermer toutes voies de recours aux administrés (« mesures d'ordre intérieur ») a cédé du terrain en de nombreux domaines, et en droit pénal, la chambre criminelle de la Cour de cassation a accepté peu à peu d'intégrer directement des principes issus de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce contexte a renforcé le niveau d'exigence de nos concitoyens. Cependant, des causes conjoncturelles ont permis d'accélérer l'évolution du droit positif.

Ces dernières années, notamment en 2000, le facteur médiatique a fait progresser les choses. En premier lieu, de nombreuses personnalités ont été mises en cause par le système pénal. Leur notoriété a permis que l'on accorde quelque crédit aux récits de prison qu'elles pouvaient faire, là où ceux des détenus plus modestes étaient tenus pour affabulations de voyous. Par ailleurs, le 14 janvier 2000, Le Monde publiait de larges extraits du livre de V. Vasseur, médecin-chef de la prison de La Santé, alors à paraître. Au-delà des rats et cafards, d'autres vérités purent être dites : sous-droit ne régissant rien, inversion de la hiérarchie des normes, violation permanente de la loi, lacunes juridiques, absence de recours et de respect des principes fondamentaux.

Dans ce contexte se constituèrent rapidement des commissions d'enquête, au Sénat et à l'Assemblée nationale. Dans le même temps, deux autres commissions rendirent leurs travaux : la commission Farge relative à la libération conditionnelle, et surtout la commission Canivet, qui, sans se limiter à faire des propositions sur le contrôle des prisons – en l'état inexistant – comme cela lui avait été demandé, présentait le bilan accablant de l'état du droit pénitentiaire français. La commission Canivet reprenait ce que la doctrine juridique dénonçait depuis des années. L'« effet Vasseur » permit de lui donner un large écho.

L'ensemble des événements structurels et conjoncturels allait accélérer le mouvement lancé par la jurisprudence dès 1995.

## **Les réalisations**

(...) Le mouvement amorcé depuis 1995 allait permettre le développement d'une jurisprudence administrative en matière disciplinaire, ainsi que dans des domaines proches (fouilles, permis de visites), jusque là fermés aux détenus et à leurs proches. La naissance d'une jurisprudence était absolument fondamentale à l'élaboration d'un droit pénitentiaire. Faute de jurisprudence, une matière juridique ne peut s'adapter aux changements et laisse libres les pratiques locales d'en dévier totalement.

Les effets pervers de l'absence de régulation jurisprudentielle persistaient à propos de l'application des peines, l'autre pan du droit pénitentiaire. Le législateur, tout en ayant nommé un juge judiciaire, le JAP, pour prendre des décisions en la matière depuis 1978, qualifiait ces dernières, de manière à la fois méprisante et inexacte juridiquement, de mesures d'administration judiciaires (art. 733-1 du Code de procédure pénale). Ceci avait pour but essentiel d'interdire aux condamnés de contester les décisions leur faisant grief. Telle étant la volonté du législateur, la réforme sur ce point ne pouvait venir de la jurisprudence elle-même et seul le législateur pouvait se prononcer. Ces solutions iniques

étaient vainement contestées par la doctrine juridique, laquelle soulignait en même temps les autres anomalies de la procédure d'application des peines (pas de comparution, de témoignages ni d'auditions possibles, absence de droits de la défense, etc.), le tout rendant impossible d'établir la vérité.

Le législateur devait d'abord intervenir ponctuellement en instituant le bracelet électronique en 1997, puis le suivi socio-judiciaire des délinquants sexuels, en 1998. En ces deux occasions, il avait pris manifestement la mesure des besoins juridiques, respectant l'ensemble des règles procédurales qui faisaient défaut dans le reste de l'application des peines. Dès lors, la différence de régime par rapport aux autres mesures que pouvait prendre le JAP apparaissait aberrante.

Il a fallu cependant l'« effet Vasseur » pour faire radicalement avancer les choses.

Cependant, l'existence même de progrès en droit pénitentiaire souligne l'indigence du reste de cette discipline. Ainsi le Premier ministre devait-il annoncer la rédaction d'une « grande loi pénitentiaire », censée remédier aux problèmes techniques et de hiérarchie des normes (en instaurant la primauté de la loi), notamment dans le respect des libertés individuelles essentielles des détenus, donner un sens moderne à la peine et moderniser le statut des personnels pénitentiaires.

Rendu public le 22 novembre 2001, le projet de loi pénitentiaire intervient dans un contexte redevenu fortement sécuritaire. L'échéance électorale de 2002 et les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont mis au premier plan les questions sécuritaires. La fenêtre ouverte en 2000 s'est totalement refermée et le législateur manifeste déjà son intention de créer des normes fortement liberticides pour satisfaire l'opinion. Ainsi vient d'être votée l'ultra répressive loi sur la sécurité quotidienne (loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001).

Dans un tel contexte, le projet de loi pénitentiaire est à mille lieues des préoccupations et annonces faites en 2000. L'on a tout à la fois tenté de ménager les personnels pénitentiaires, l'opinion, qui verrait, pense-t-on, d'un mauvais œil le fait de se préoccuper du sort des détenus par les temps qui courent, tout en réalisant malgré tout quelques avancées. Cependant, le projet est très loin de combler les lacunes juridiques, auxquelles seule une codification complète aurait permis de remédier. La réinsertion, qui devait se trouver au centre du sens de la peine, conserve une place accessoire ; nul progrès concret ne permettra de s'assurer de sa réalité plus qu'auparavant. Enfin, le droit de l'application des peines est à peine retouché et les lacunes et absurdités que nous avons évoquées supra ne seront pas corrigées.

Il était prévu que le projet soit déposé avant la fin de la législature, non à l'Assemblée nationale dont le calendrier était officiellement complet, mais au Sénat. C'était sans doute aussi un choix délibéré destiné à éviter de trop subir les relents sécuritaires actuels, le Sénat étant moins sensible à la proximité électorale. Quoi qu'il en soit, la loi pénitentiaire peut tout aussi bien passer aux oubliettes, en cas de changement de majorité, qu'être reprise, mais amendée. Dans quelle direction iraient les amendements législatifs ? Les élections étant passées, il faut espérer que nos représentants sauront tenir leurs engagements, exprimés au travers des deux commissions parlementaires en 2000.

**Justice, prison, immigration :**  
**un rapport du Conseil de l'Europe accable la France**  
Le Monde 12 juin 2006

**DOCUMENT 2**

La France, pays des droits de l'homme. Voici une image qu'un rapport à paraître du Conseil de l'Europe va plus qu'écorner. Signé du commissaire aux droits de l'homme, Alvaro Gil-Robles, et issu notamment de la visite de sept prisons et de cinq commissariats de police, ce document de près de 200 pages, assorti d'une cinquantaine de recommandations, porte un regard très critique *"sur le respect effectif des droits de l'homme en France"*.

En écho aux critiques ravivées par l'affaire d'Outreau, le rapport de M. Gil-Robles est accablant sur le *"le manque criant des moyens de la justice française"* : surcharge de travail, manque chronique de greffiers, problèmes de sécurité ou bien encore vétusté des locaux dont certains donnent *"l'impression d'appartenir à un autre temps"*.

Le commissaire européen se dit aussi *"choqué par l'état lamentable"* des cellules dans certains commissariats où *"les gardés à vue dorment à même le sol, aucun matelas, aucun linge ne leur étant fournis"*. Il estime également que la présence de l'avocat pendant la garde à vue est plus *"formelle qu'active"*, et condamne les nombreuses restrictions faites à l'exercice du travail d'avocat qui découlent de la loi elle-même en particulier pendant les périodes de garde à vue. *"Toute société démocratique n'a rien à redouter de la présence d'avocats responsables (...) lors de la garde à vue"*, souligne le commissaire.

**"UNE PRATIQUE CHOQUANTE"**

Sur les prisons, M. Gil-Robles dresse *"un douloureux constat"* en raison d'une *"surpopulation chronique"* qui *"prive un grand nombre de détenus de l'exercice de leurs droits élémentaires"*, et juge *"tout à fait excessive"* la durée du placement au *"mitard"*, qui peut aller jusqu'à 45 jours. Pour les mineurs délinquants, le rapport approuve la création des *"centres éducatifs fermés"* mais dénonce l'incarcération en prison, facteur notamment de récidive. Le rapport est très sévère à l'égard des policiers, chez qui domine un *"sentiment d'impunité"*. D'où une hausse du nombre de plaintes pour brutalités de 34 % entre 2003 et 2004.

Enfin le commissaire européen est très critique sur la politique d'immigration de la France. *"Le fait d'énoncer des quotas est une pratique choquante"*, estime M. Gil-Robles en évoquant la volonté affichée du gouvernement d'augmenter de 50 % en 2005 les expulsions d'étrangers en situation irrégulière.

**"INDIGNE DE LA FRANCE"**

Le rapport dénonce aussi *"la pénalisation"* des étrangers en France due au *"durcissement des politiques d'immigration"*. Alors que le gouvernement français vient d'approuver un avant-projet de loi sur une *"immigration choisie"*, le commissaire européen condamne une évolution qui peut *"mener à une stigmatisation des demandeurs d'asile, soupçonnés d'être des immigrés économiques"*.

Quant aux zones d'attente, M. Gil-Robles se demande si *"l'étranger [y] jouit réellement de la possibilité de déposer une demande d'asile"*, critiquant le recours obligatoire à la langue française pour remplir les formulaires, et plus généralement l'impossibilité à faire valoir ses droits. *"Ces lieux semblent être considérés comme ne faisant pas partie du territoire français"*, avance-t-il. Des policiers *"se jouent de la méconnaissance des lois"* des étrangers notamment *"pour refuser d'enregistrer certaines demandes"*. Sur les centres de rétention administrative (CRA), où sont placés les étrangers dont l'expulsion n'a pu être immédiate, les conditions varient selon lui d'un centre à un autre. Celui situé dans le palais de justice de Paris est *"catastrophique et indigne de la France"*, note le rapport, qui épingle aussi celui d'Arenc, près de Marseille.

## Projet de loi pénitentiaire. Les prisons surpeuplées **DOCUMENT 3**

Le Monde. 6 septembre 2007 . Alain SALLES

*La suppression de la grâce présidentielle et l'instauration des peines planchers va aggraver la situation de suroccupation des prisons françaises. Une réalité qui pèse sur le projet de loi en cours*

Les prisons sont pleines à craquer, au moment où l'application de la nouvelle loi du 10 août sur les peines planchers va encore augmenter le nombre des détenus. Il y avait 64 069 personnes sous écrou le 1er août. Un record qui s'explique par la suppression de la grâce présidentielle du 14-Juillet. Cette grâce, décriée par de nombreux professionnels parce qu'elle ne permettait pas de préparer la sortie des détenus, servait de soupape à l'administration pénitentiaire (AP), permettant de faire de la place, avant les « rentrées » d'automne.

Pendant la campagne présidentielle, Nicolas Sarkozy avait annoncé « l'élaboration d'une loi pénitentiaire exigeante et la création d'un contrôle général indépendant des prisons, qui feront qu'il ne sera plus possible, en France, d'obliger un détenu à partager sa cellule ». Le texte sur le « contrôleur général des lieux d'enfermement » a été adopté en première lecture au Sénat. Il a suscité de nombreuses critiques sur les limites accordées à sa mission. La ministre de la justice, Rachida Dati, a créé un comité chargé de préparer une loi pénitentiaire qui devrait être présentée au Parlement en novembre. Mais l'engagement présidentiel sur l'emprisonnement individuel sera difficile à tenir.

La densité carcérale est de 120 %, c'est-à-dire qu'un détenu sur cinq est en surnombre. La situation devient critique quand un détenu souffre de troubles psychiatriques, comme c'est le cas pour environ un quart de la population incarcérée.

Le taux de suroccupation varie en fonction des établissements. Il y a 137 détenus pour 100 places dans les maisons d'arrêt. Censées n'accueillir que des détenus effectuant des peines inférieures à un an, ou des prévenus (en attente de jugement), elles hébergent des prisonniers condamnés à des peines plus longues. Selon le spécialiste Pierre Tournier, près de 10 000 détenus sont dans ce cas. En 2000, la commission du Sénat sur les prisons demandait : « S'il y a beaucoup à faire pour améliorer les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires français, la commission d'enquête estime que priorité doit être donnée au désengorgement des maisons d'arrêt, dont la situation est aujourd'hui indigne d'une démocratie. »

La situation n'a guère changé. Depuis 2002, Les maisons d'arrêt ont dû accueillir l'essentiel des 10 000 détenus supplémentaires. Dans un document destiné à la préparation du projet de loi, l'administration pénitentiaire estime que la population sous écrou « pourrait atteindre 80 000 personnes en 2017 ». Ce scénario a été élaboré avant l'introduction des peines planchers et la fin des grâces présidentielles, qui pourraient entraîner, en cumulant les estimations du chercheur Pierre Tournier, une augmentation à terme, de 17 500 détenus.

Le combat contre la surpopulation est-il gagnable ? Depuis 2002, les gouvernements successifs se sont lancés dans une politique d'accroissement du nombre de places de détention de 13 200 unités. Mais les programmes de construction de prisons coûtent cher et les places sont généralement vite remplies.

L'enthousiasme affiché par l'administration pénitentiaire sur l'application des règles européennes se heurte à la réalité de la surpopulation. L'AP reconnaît que l'emprisonnement individuel - prévu par la loi française depuis 1875 - comme la séparation des prévenus et des condamnés ne sont pas, actuellement, réalisables. Quant aux règles sur les conditions d'hygiène, elles « peuvent poser dans certains cas des difficultés d'application, en raison de la vétusté ou de l'ancienneté de certains établissements ». La surpopulation n'est pas prise en compte par les juges. Comme le rappelait l'ancien président de la Cour de cassation, Guy Canivet : « La décision d'un juge de placer en prison ne tient aucun compte des capacités d'exécution de la mesure. On place en détention sans limite de capacité des établissements et l'on demande à l'administration pénitentiaire d'exécuter ! »

Rachida Dati a demandé à la commission sur la loi pénitentiaire de développer les alternatives à la prison et les mesures d'aménagement de peine. Elles restent le parent pauvre de la justice, même si des efforts sont faits. Au 1er août, 2 780 personnes étaient sous écrou sans être en prison, ce qui représente une hausse de 65 %, due principalement au développement des bracelets électroniques. Mais ces mesures demandent des moyens. Le nombre de conseillers d'insertion et de probation augmente, mais ils sont 3 600 pour suivre 146 000 personnes.

Moins de 5 % des détenus bénéficient d'une libération conditionnelle. Mesure plébiscitée car elle favorise l'insertion, mais décriée quand un fait divers concerne un détenu en libération conditionnelle.

## **Prisons : comment effacer la "honte" ?**      **DOCUMENT 4**

Le Monde.fr | 04.09.09 | 19h52 • Mis à jour le 04.09.09 | 19h57

Les avancées de la loi pénitentiaire en débat, par Jean-René Lecerf

*"Humiliation pour la République"*, selon la commission d'enquête du Sénat de 2000, *"honte pour la République"*, selon Nicolas Sarkozy, la situation de nos prisons fait l'objet d'un diagnostic aussi calamiteux que consensuel. Et ce ne sont pas les accusations récentes de violences dans les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis ou de Valenciennes ni la désespérante multiplication des suicides qui pourront modérer notre jugement.

Et pourtant la vérité oblige à rappeler combien la prison a changé en quelques décennies : parc pénitentiaire largement renouvelé ; loi de 1994 confiant au service public hospitalier la prise en charge de la santé des détenus ; ouverture vers l'extérieur avec les visiteurs de prison, les délégués du médiateur et les parlementaires ; qualité d'une formation des personnels intégrant la culture des droits de l'homme ; loi de 2007 créant un contrôleur général des lieux de privation de liberté...

Ces progrès substantiels sont remis en cause par l'augmentation du nombre des détenus et la part croissante au sein de la population pénale de personnes souffrant de lourds troubles mentaux. C'est de notre capacité à résoudre ces deux problèmes que dépendent leur avenir, et au-delà la qualité de notre démocratie si l'on pense, comme Albert Camus, qu'*"une société se juge à l'état de ses prisons"*.

Panthéon-Assas

De 2001 à 2009, le nombre de détenus est passé de 49 000 à 64 000, et l'administration pénitentiaire pronostiquait il n'y a pas si longtemps 80 000 détenus en 2017. Cette éventualité n'est pas acceptable. Elle signifierait une surpopulation accrue alors que le taux d'occupation des maisons d'arrêt dépasse en moyenne 140 % avec des pointes à 200 et parfois 300 %. Derrière la sécheresse de ces chiffres se cachent promiscuité, violence et manque d'hygiène. Une cellule de 12 m<sup>2</sup> partagée par trois détenus avec un cabinet d'aisances non ventilé et dépourvu de cloisonnement, telle est encore la réalité dans de nombreuses maisons d'arrêt en attente de rénovation.

Avec l'accroissement des capacités des établissements lié au programme Perben, nous disposerons d'ici à 2012 d'environ 64 000 places, c'est-à-dire d'un ratio de 100 places pour 100 000 habitants. Il s'agit d'une moyenne européenne satisfaisante. Certains pays, comme l'Angleterre ou l'Espagne, connaissent des taux de détention supérieurs ; d'autres, comme les pays scandinaves, des taux bien inférieurs.

Tout doit être mis en oeuvre pour que l'augmentation des capacités d'accueil ne s'accompagne pas de l'accroissement du nombre des détenus, sinon nous serons contraints à de nouveaux programmes de construction et à consacrer l'essentiel des moyens financiers au recrutement des personnels indispensables à leur fonctionnement. Le projet de loi pénitentiaire, tel qu'il a été voté par le Sénat, s'oriente vers un autre choix, celui du développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération, faisant de la peine d'emprisonnement ferme en matière correctionnelle un ultime recours. Si la réussite de cette politique impose le recrutement de nombreux conseillers d'insertion et de probation, elle permettra à la fois de

limiter la création d'emplois de personnels de surveillance et de les affecter au renforcement des équipes.

Ainsi les surveillants pourront se consacrer à la fois à la sécurité et à la réinsertion, ce qui transformera la qualité de leurs relations avec les détenus. Encore faudra-t-il expliquer que l'aménagement de peine, loin d'être une faveur accordée aux condamnés au mépris des risques encourus par la société, leur impose au contraire des contraintes prolongées et limite les cas de récidive.

Tous ceux qui visitent les prisons sont frappés par le nombre croissant de personnes atteintes de troubles mentaux qu'ils y rencontrent. Pour bon nombre d'entre elles, la prison n'a aucun sens, et elles errent en milieu carcéral, compliquent la vie de leurs codétenus et du personnel pénitentiaire sans être soignées de manière satisfaisante. Ce paradoxe s'explique par deux faits. D'une part, le législateur a permis, dans l'hypothèse où le trouble mental a seulement altéré - et non aboli - le discernement, que l'auteur des faits reste punissable. D'autre part, les évolutions de la psychiatrie ont entraîné une réduction drastique du nombre des lits et de la durée des séjours hospitaliers.

Dans ces conditions, les jurys d'assises, estimant que seule la prison peut désormais protéger la société des personnes dangereuses atteintes de troubles mentaux, ne prononcent que très peu d'acquittements pour irresponsabilité pénale. En outre l'altération du discernement, qui devrait à tout le moins constituer une circonstance atténuante, entraîne au contraire un allongement de la peine. Lorsque l'on connaît le taux élevé de suicides en hôpital psychiatrique, on imagine la fragilité de cette population en milieu carcéral. Une initiative commune à la justice et à la santé s'impose sur ce point, dans les meilleurs délais.

La loi pénitentiaire aborde bien d'autres aspects : obligation d'activité avec pour corollaire une aide en nature ou en numéraire, respect des relations familiales, limitation des fouilles, ouverture des commissions de discipline à des personnes extérieures à l'administration, évaluation pour tous les entrants en prison, réaffirmation du principe de l'encellulement individuel...

Elle donne au Parlement la maîtrise du droit de la prison qui relève pour l'essentiel de circulaires. Mais aucune avancée décisive, aucune rupture avec le passé ne défiera le temps si ne sont pas d'abord traitées la surpopulation carcérale et la maladie mentale. Enfin, si l'on veut réconcilier les Français avec les prisons de la République, encore faut-il qu'ils sachent ce qui se passe derrière les murs. L'administration pénitentiaire doit renoncer à sa culture du secret pour jouer la transparence. La presse doit pouvoir entrer dans les prisons pour informer.

La prison n'est ni de droite ni de gauche. Les sénateurs l'ont bien compris en améliorant de manière consensuelle le projet de loi pénitentiaire afin de construire un texte fondateur dans l'intérêt des victimes comme des détenus et de la société.

---

Jean-René Lecerf est sénateur (UMP) du Nord, rapporteur du projet de loi pénitentiaire.



## **LOI n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire (extraits) DOCUMENT 5**

Article 1 Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions.

Article 2 Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines des personnes condamnées.

Article 3 Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées.  
Les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'administration pénitentiaire. Les autres fonctions peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. (...)

Article 22 L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions tiennent compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue.

Article 23 Lors de son admission dans un établissement pénitentiaire, la personne détenue est informée oralement, dans une langue compréhensible par elle, et par la remise d'un livret d'accueil, des dispositions relatives à son régime de détention, à ses droits et obligations et aux recours et requêtes qu'elle peut former. Les règles applicables à l'établissement sont également portées à sa connaissance et lui sont rendues accessibles pendant la durée de sa détention.

Article 24 Toute personne détenue doit pouvoir connaître ses droits et bénéficier, pour ce faire, d'un dispositif de consultations juridiques gratuites mis en place dans chaque établissement.

Article 25 Les personnes détenues communiquent librement avec leurs avocats.

Article 26 Les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement.

Article 87 (...) L'article 716 est ainsi rédigé :

« Art. 716.-Les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire sont placés 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 placés 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 100 Dans la limite de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, il peut être dérogé au placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application.

Cependant, la personne condamnée ou, sous réserve de l'accord du magistrat chargé de l'information, la personne prévenue peut demander son transfert dans la maison d'arrêt la plus proche permettant un placement en cellule individuelle.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

## ***Loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire***

### **Où en est-on ?**

La loi a été promulguée le 24 novembre 2009. Elle a été publiée au Journal officiel du 25 novembre 2009.

Saisi le 20 octobre 2009 d'un recours déposé par plus de 60 députés, le Conseil constitutionnel avait rendu le 19 novembre 2009 une décision validant l'essentiel du texte de la loi.

Le texte définitif du projet de loi avait été adopté le 13 octobre 2009, le Sénat et l'Assemblée nationale ayant adopté le texte mis au point par la Commission mixte paritaire.

Présenté en Conseil des ministres le 28 juillet 2008 par Mme Rachida Dati, ministre de la justice, le projet de loi avait été adopté en première lecture par le Sénat, après déclaration d'urgence, le 6 mars 2009 et par l'Assemblée nationale, avec modification, le 22 septembre 2009.

### **De quoi s'agit-il ?**

*Ce texte garantit d'abord aux prisonniers l'usage de certains droits :*

- la domiciliation à l'établissement pénitentiaire permettant l'obtention de papiers d'identité, l'exercice du droit de vote ou l'obtention de prestations sociales,
- le maintien des liens familiaux grâce à l'amélioration des visites et à une plus grande facilité d'usage du téléphone,
- le droit au travail dont l'exercice devrait être facilité notamment grâce à l'intervention des entreprises d'insertion à l'intérieur même des établissements pénitentiaires,
- le droit à la formation, les régions pouvant se charger, à titre expérimental, de la formation professionnelle des détenus
- l'aide aux plus démunis par des aides en nature (produits d'hygiène, matériel pour la correspondance, matériel scolaire, etc.)
- les détenus pourront se "pacser", y compris avec un autre détenu, jusqu'alors seuls les mariages étaient possibles.

*Par ailleurs plusieurs dispositions visent à développer les alternatives à la détention provisoire et les aménagements de peine, ce qui pourrait contribuer à diminuer le surpeuplement des prisons :*

- Les prisonniers condamnés à une peine inférieure à 5 ans pourront sortir de prison quatre mois avant la fin de leur peine et devront porter un bracelet électronique durant ces quatre mois.
- Les personnes mises en examen pourront être assignées à résidence sous bracelet électronique au lieu d'être incarcérées en détention provisoire.
- Les aménagements de peine seront facilités pour les peines d'emprisonnement de moins de 2 ans (à l'exclusion des récidivistes et des délinquants sexuels).
- Les prisonniers âgés de plus de 75 ans pourront bénéficier d'une [libération conditionnelle](#) avant même d'avoir effectué la moitié de leur peine.
- Les suspensions de peines pour les grands malades seront plus faciles à obtenir.

La loi prévoit de mieux distinguer les régimes de détention en fonction de la personnalité des prisonniers et une meilleure adaptation des cellules collectives.

Le principe de l'encellulement individuel est réaffirmé, mais un moratoire permettant des dérogations à ce principe pendant 5 ans a été adopté.

Un code de déontologie sera élaboré à l'usage des personnels pénitentiaires.

***La loi du 24 novembre 2009 consacre le "droit pénitentiaire"***

Aborder l'étude détaillée "des dispositions relatives au service public pénitentiaire et à la condition de la personne détenue" (titre II de la loi pénitentiaire) et des "dispositions communes aux différents établissements pénitentiaires" ([CPP, art. 724 à 728](#)) à l'aune de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 nécessite au préalable de circonscrire le cadre législatif rénové des missions pénitentiaires au regard du "sens de la peine de privation de liberté" (titre préliminaire de la loi pénitentiaire). La [loi du 24 novembre 2009](#) (Cons. const., 19 nov. 2009, n° 2009-593 DC) marque un véritable tournant dans l'élaboration du droit pénitentiaire, tout en s'inscrivant dans le cadre d'un double mouvement tendant à l'amélioration des conditions de détention et au renforcement des droits des personnes détenues.

Si dès l'instauration de la peine privative de liberté en 1791, et avant que les principes supra-législatifs (Convention EDH, jurisprudence de la CEDH) ne s'appliquent à l'exécution de la peine d'emprisonnement, les règles fixant le déroulement de l'exécution de cette peine (à de rares exceptions) demeuraient essentiellement d'essence réglementaire, tel n'est plus le cas désormais. C'est l'influence du droit européen et la jurisprudence de la CEDH (suppléé au niveau national par la jurisprudence du Conseil d'État) qui a conduit à la reconnaissance d'un droit de l'exécution de la peine privative de liberté. (...)

La mission de l'administration pénitentiaire est désormais définie à l'[article 2 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009](#). Si ces missions (sécurité, réinsertion, ...) n'ont guère été modifiées, sinon depuis le XIXe siècle, au moins depuis la réforme de 1945, elles sont dans leur nouvelle expression l'aboutissement d'un long processus de maturation. Depuis le XIXe siècle, au-delà d'un vocabulaire différent, où la notion de réinsertion s'est substituée à celle d'amendement et de reclassement social, ce sont toujours les mêmes objectifs qui sont poursuivis : assurer la garde des détenus et prévenir la récidive. Les méthodes pour mettre en oeuvre ces missions se sont profondément modifiées en milieu fermé tandis que se développait le milieu ouvert. Cette évolution des régimes de détention, de la vie quotidienne en prison et des méthodes de lutte contre la récidive s'est adaptée depuis 1945 jusqu'à 2010 aux mouvements de politiques criminelles.

**A. - Réalisations pénitentiaires post-révolutionnaires**

*Pierre Raynaud*

– Avec l'adoption de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789 (art. 6 et 7), le principe de la légalité des délits et des peines entre dans le droit national. En 1791, l'Assemblée constituante substitue aux châtiments corporels la peine privative de liberté. Désormais, sur le plan doctrinal, dès lors que la peine de prison est instaurée, le discours sur la fonction de la peine et celui sur la prison ne vont cesser d'interférer tandis que se mettent en place les fondements d'une administration pénitentiaire moderne.

– Structuration de l'administration pénitentiaire – En 1795, les prisons tombent dans le domaine public, tandis qu'il revient au Directoire du département de nommer les geôliers. Sous le Premier Empire, l'effort porte sur la codification des peines. Le Code pénal opère une classification tripartite des établissements qui distingue les maisons centrales de réclusion, les maisons centrales de correction et les maisons d'arrêt et de justice créées auprès de chaque juridiction de jugement pour accueillir les prévenus.

**B. - Influence positiviste au XIXe siècle : prise en compte de la personnalité du délinquant**

– Consécration du principe de l'individualisation judiciaire – R. Saleilles publie en 1898 un ouvrage intitulé "L'individualisation de la peine". Par un décret du 20 mars 1911, la direction de l'administration pénitentiaire est rattachée au ministère de la Justice. La mesure entend favoriser l'entrée des magistrats dans les établissements et susciter leur intérêt pour les questions pénitentiaires. Ce rattachement demeuré longtemps théorique donnera son plein effet avec la réforme Amor.

– Principe de l'encellulement individuel des prévenus – La loi du 5 juin 1875 pose le principe de l'encellulement individuel (réaffirmé par la [loi du 24 novembre 2009](#)) pour les prévenus et les condamnés à un emprisonnement inférieur ou égal à un an.

– Relégation des récidivistes : loi du 27 mai 1885 – Autre incidence, sous l'influence du positivisme, la loi du 27 mai 1885 instaure la relégation. Si un [décret du 17 juin 1938](#) supprime l'institution du bagne en Guyane, la relégation continue d'y être subie jusqu'à la loi du 6 juillet 1942. C'est à la suite de ces deux réformes qu'émerge la question de la gestion des détenus condamnés à de longues peines dans les prisons françaises.

– Libération conditionnelle – La [loi du 14 août 1885](#) institue la libération conditionnelle et régit les patronages, ancêtres des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

– Sursis – La loi du 26 mars 1891, dite loi Bérenger, instaure le sursis, censé éviter la corruption des délinquants primaires.

### C. - Des droits du détenu à l'avènement des droits de l'homme en prison

- En 1945, la situation est des plus délicates pour l'administration pénitentiaire. Le courant criminologique de l'École de la défense sociale nouvelle de M. Ancel (M. Ancel, La défense sociale nouvelle : Cujas, 3e éd. 1981) qualifié "d'humaniste" (M. Herzog-Evans, Droit de l'application des peines : Dalloz, 2e éd. 2005) soutient que la peine ne doit pas être figée. Au contraire, son exécution doit dépendre de l'évolution du condamné et des efforts de resocialisation qu'il fournit. Le courant libéral prône en conséquence l'individualisation et la progressivité de l'exécution de la peine. Ce courant de pensée est notamment à l'origine des importantes réformes intervenues en matière pénale et pénitentiaire relatives à l'amélioration des régimes de détention dans un sens plus humain et de la création du juge de l'application des peines auquel il appartient d'individualiser la peine.

– Réforme pénitentiaire Amor de 1945 – Le Gouvernement décide le 9 décembre 1944 la mise en place d'une commission de réforme des institutions pénitentiaires présidée par P. Cannat. À l'issue de ses travaux, en mai 1945, celle-ci formule les quatorze principes de la Réforme Amor qui vont servir de charte à l'Administration. Le premier principe prévoit que "la peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné". La réforme comprend différents aspects : humanisation du régime pénitentiaire, instauration d'un magistrat, ancêtre du juge de l'application des peines (institué en 1958), "régime progressif", mise en place de services sociaux et médico-psychologiques.

– Mutineries de l'été 1974 et réforme de 1975 – La société évolue, la prison, elle, se fige dans ses pratiques. De cette situation résultent les révoltes de l'été 1974. Le Président de la République Valéry Giscard d'Estaing intervient dans le débat. Il proclame que "la pratique interne de la vie pénitentiaire ne doit pas ajouter d'autres sanctions à la détention" et annonce le 25 juillet la mise en chantier d'une réforme pénitentiaire. Trois principaux textes constituent le corps de la Réforme de 1975 : la circulaire du 23 août 1974, portant application de la réforme pénitentiaire, le [décret du 23 mai 1975](#) et sa circulaire d'application en date du 26 mai, relative aux aménagements généraux, aux régimes de détention et à la diversification des régimes d'exécution des peines. Cette réforme comporte trois axes : l'aménagement des conditions de détention, l'assouplissement des mesures d'exécution des peines et la redéfinition de la classification des établissements. Consacrant l'abandon du régime progressif au profit d'une rationalisation des types d'établissements, la réforme prévoit une classification des établissements pénitentiaires qui participe du droit positif : les centres de détention et les maisons centrales. Cette classification en deux catégories des prisons pour peines s'accompagne d'une volonté d'unification du régime de détention au sein de chacun des deux types d'établissements ainsi que de mesures d'amélioration de la vie quotidienne des détenus. Conformément aux propos du Président de la République, le principe de la limitation des contraintes carcérales aux seuls effets de la privation de liberté est posé.

– La libéralisation des régimes de détention se poursuit après l'alternance politique de 1981. Le droit d'aménager et de décorer les cellules est octroyé, l'heure d'extinction des lumières est retardée, la liberté de correspondance est généralisée, les parloirs sans dispositif de séparation sont installés dans tous les types d'établissements, l'inspection médicale des prisons est confiée à l'inspection générale des affaires sociales, l'enseignement et la formation professionnelle sont développés.

– Programmes de constructions pénitentiaires – Afin d'absorber l'augmentation du nombre de détenus et améliorer les conditions de détention, divers programmes de construction pénitentiaire se succèdent :

– le programme 13 000 places : la [loi du 22 juin 1987](#) dispose que seules la construction et la gestion des nouveaux établissements peuvent être confiées à des personnes de droit privé. Outre l'augmentation du nombre de places, la qualité de celles-ci, le Programme 13 000 et les suivants, par l'introduction de nouvelles méthodes de gestion et de contrôle des établissements pénitentiaires, ont profondément transformé cette administration, marquant même pour certains une manière de "révolution culturelle" (P. Darbeda, Le Programme 4000 : Des prisons sûres et humaines : Rev. sc. crim. 2003, p. 396).

– Le programme Méhaignerie : en 1994, le Gouvernement lance un programme de 4 000 places ; 6 établissements sont mis en service entre 2003 et 2005.

– Le programme Jospin : en novembre 2000, le Premier ministre annonce un vaste programme immobilier. Il prévoyait notamment la rénovation de grands établissements pénitentiaires et la construction de nouvelles prisons. Concrètement, aucune opération n'a été lancée, mais des financements partiels ont été entrepris.

– Le programme LOPJ : la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 prévoit et finance un ambitieux programme de modernisation du parc immobilier au travers de la construction de 13 200 places de détention dont 400 pour les mineurs et 12 800 pour les adultes. La LOPJ prévoit la construction de quinze centres pénitentiaires, de 7 établissements pour mineurs qui ouvriront en 2007 et de quartiers courtes peines dont les deux premiers à Fleury et Toulouse, ouvriront en 2007.

#### **D. - Constat d'une nécessaire loi pénitentiaire**

– Comme ci-dessus exposé, il apparaît que les questions pénitentiaires demeurent étroitement liées à l'évolution sociale, aux politiques pénales mises en oeuvre, à l'environnement politique international, dont les effets se répercutent souvent avec un temps de décalage sur les structures pénitentiaires. Dès la fin des années 1980, différentes thématiques sont apparues qui demeurent des constantes de la problématique pénitentiaire et auquel la [loi du 24 novembre 2009](#) tente d'apporter des réponses :

- une surpopulation carcérale endémique ;
- le développement du milieu ouvert et la recherche d'alternative à l'incarcération ;
- la prévention de la récidive ;
- la gestion des condamnés à de longues peines ;
- l'augmentation du nombre des détenus atteints de troubles mentaux en prison (V. JCI. Procédure pénale, Art. 724 à 728, fasc. 30)
- l'évolution des métiers pénitentiaires.

– Tentatives avortées d'élaborer une loi pénitentiaire – Ces différentes problématiques liées au sens de l'évolution de la peine privative de liberté et à ses modalités d'exécution ont fait ces dernières années l'objet de divers rapports et constats tandis qu'était souvent évoquée l'opportunité d'une loi pénitentiaire actant les évolutions du monde carcéral, des pratiques pénitentiaires, du renforcement des droits des personnes privées de liberté et des métiers pénitentiaires. Suite à la dénonciation des conditions de détention à la maison d'arrêt de la Santé à Paris par l'ancien médecin de cet établissement dans un ouvrage ayant connu un certain retentissement (V. Vasseur, Médecin chef à la prison de la Santé : Le Cherche-Midi, 2000), deux commissions d'enquête ont été constituées à l'Assemblée nationale et au Sénat en février 2000 dont les conclusions ont été rendues au mois de juillet de la même année formulant diverses propositions (J.-J. Hyst et G.-P. Cabanel, Prisons, une humiliation pour la République, Commission d'enquête parlementaire sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France : Coll. Les rapports du Sénat, n° 449, 1999, 2000). En mars 2000, la commission sur le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires mise en place par le garde des Sceaux et présidée par M. Canivet a rendu ses conclusions.

– Le 8 novembre 2000 le Premier ministre, M. Lionel Jospin, a annoncé l'élaboration d'une loi (M.-G. Othily, sénateur, Rapp. Sénat n° 115, sur la proposition de loi de MM. J.-J. Hyst et G.-P. Cabanel, relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et au contrôle général des prisons, n° 271, session ordinaire 2000-2001, annexe au procès-verbal de la séance du 17 avril 2001). En mai 2001, la garde des Sceaux mettait en place un comité d'orientation stratégique chargé d'élaborer un "avant-projet de loi sur la peine et le service public pénitentiaire". Ces travaux débouchent sur une proposition de loi n° 115 (2000-2001) relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et au contrôle général des prisons.

– En mai 2007, dès sa prise de fonction, la nouvelle garde des Sceaux a fait connaître qu'elle présenterait à l'automne 2007 un projet de loi pénitentiaire qui prendrait en compte l'ensemble de la question pénitentiaire à l'aune du droit européen. Elle a annoncé début juillet 2007 la création d'un "Comité d'orientation sur la loi pénitentiaire". Ces travaux ont débouché sur la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 dont la nécessité s'est fait d'autant plus ressentir ces dernières années que la France y a été contrainte par l'évolution du droit pénitentiaire européen dont procède directement la loi. (...)

## **II. - Influence du droit européen sur le droit pénitentiaire français**

Le droit européen renouvelle le droit et les pratiques pénitentiaires. Selon le vœu du Conseil de l'Europe, les États se doivent de promouvoir un système pénal assurant la protection de la société et des individus, dans le respect des libertés et des droits de chacun. Cet objectif ne peut être réalisé qu'en maintenant un équilibre fondamental entre ordre public et respect des droits des personnes. Conséquemment il est indispensable, au sein d'une communauté privilégiant les droits de l'homme à toute autre valeur, de reconnaître le bénéfice du droit à ceux qui violent cette règle et qui en payent les conséquences par une peine de prison. Préalablement à l'étude de l'élaboration du droit pénitentiaire positif, sous l'auspice du droit et de la jurisprudence européens ainsi qu'à l'exposé des droits et mécanismes protecteurs instaurés par la Convention européenne des droits de l'homme au bénéfice des personnes incarcérées (Conv. EDH, 4 nov. 1950 et protocole additionnel ; [D. n° 81-917, 9 oct. 1981](#) portant publication de la déclaration d'acceptation du droit de recours individuel auprès de la CEDH ; Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, 26 nov. 1987 ; Recomm. R(2006)2 relative aux règles pénitentiaires européennes ; [CPP, art. 626-1 à 626-7](#), relatifs au réexamen d'une décision pénale consécutif au prononcé d'un arrêt de la CEDH), il convient de rappeler comment le concept de protection des droits de l'homme s'est progressivement imposé au niveau national, puis international, avant d'être décliné au niveau pénitentiaire.

### ***Prise en compte de la condition des personnes détenues au niveau international***

#### *1° Internationalisation des droits de l'homme*

Les droits de l'homme ont été reconnus à la suite de nombreux conflits ou mouvements de revendication, selon les pays et selon les époques. Cela put n'être initialement que de simples déclarations de droit, sans caractère juridique obligatoire (ex. : Déclaration d'indépendance américaine de 1776 ou Déclaration des droits de l'homme du citoyen adoptée le 26 août 1789, consacrant le principe de l'égalité en droit de tous les individus). Mais il y eut également l'adoption de textes particuliers garantissant un droit spécifique (actes de l'habeas corpus en Angleterre élaborés entre 1640 et 1679 : obligation de présenter tout individu en état d'arrestation devant un magistrat, remise en liberté de toute personne illégalement détenue ou séquestrée, ou encore le Bill of rights de 1689 : égalité des personnes devant la loi, droit à être jugé par un jury ou interdiction de tout traitement inhumain).

Le concept des droits de l'homme s'internationalise – Le concept des droits de l'homme, et son processus d'internationalisation, s'est imposé au XXe siècle, surtout après les exactions commises durant la Seconde Guerre mondiale. Il s'est notamment concrétisé par la signature, à San Francisco le 26 juin 1945, de la Charte des Nations Unies, débouchant sur l'adoption le 10 décembre 1948 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Bien que sans portée juridique obligatoire, la plupart des pays lui reconnaissent une valeur morale incontestable (P. Dailler, A. Pellet, Droit international public : LGDJ, 7e éd. 2002, p. 660).

#### *2° Textes internationaux intéressant la condition des personnes détenues*

##### *a) Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948*

- La déclaration universelle des droits de l'homme prévoit l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 5), l'admission de l'égalité de tous devant la loi (art. 7) et le jugement par un tribunal impartial et indépendant (art. 10). Les textes internationaux suivants évoquent la situation des personnes détenues mais il est difficile d'en mesurer l'impact sur la réglementation française du fait de leur caractère non impératif. Ayant cependant souvent été repris, et approfondis dans les recommandations et résolutions du Conseil de l'Europe, ils trouvent malgré tout une réelle répercussion en droit pénitentiaire français.

*b) Résolution 663 CXXIV du 31 juillet 1957 constituant l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus*

– S'il n'existe pas, au plan international, de texte normatif qui régit directement le droit des personnes détenues, plusieurs conventions internationales relatives au droit pénal et à la procédure pénale, adoptées sous l'égide de l'ONU, peuvent intéresser leur condition. Ainsi, très peu de temps après l'approbation de la Déclaration universelle des droits de l'homme par les Nations Unies, son assemblée générale approuvait, en 1957, l'ensemble des "règles minima" pour le traitement des personnes détenues (ERMNU). C'était reconnaître alors "qu'il est un certain nombre de règles qui doivent être appliquées universellement, partout où des êtres humains sont privés de leur liberté" (A. Coyle). Elles seront presque intégralement reprises par les règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe. La règle n° 55, notamment, pose le principe d'inspections régulières des établissements par une autorité administrative compétente. Comme la déclaration de 1948, la résolution 663 CXXIV du 31 juillet 1957 n'a qu'une valeur incitative et non un caractère obligatoire ou contraignant pour les États signataires.

– Faisant suite à la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamée par l'assemblée des Nations Unies le 10 décembre 1948, le Traité de Londres du 5 mai 1949, portant statut du Conseil de l'Europe, a marqué la naissance d'une organisation européenne réunissant des États partageant les mêmes valeurs, s'agissant des principes de prééminence du droit, de respect des droits de l'homme et de démocratie pluraliste.

Dans ce cadre, il revient au Conseil de l'Europe (47 États membres) d'élaborer des recommandations et des conventions susceptibles d'être amendées ou complétées par des protocoles. Ces dernières ont une valeur contraignante dans l'ordre juridique interne des États qui les ont ratifiées. Tel est le cas de la Convention européenne des droits de l'homme dont la saisine est ouverte aux personnes détenues et qui connaît aujourd'hui un large domaine d'application en milieu carcéral.

Par ailleurs, afin d'assurer plus particulièrement la protection des personnes détenues, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a initié, depuis 1987, un mécanisme de visites des prisons.

De même un certain nombre de recommandations destinées aux États membres, si elles n'ont pas de valeur contraignante, constituent néanmoins des lignes directrices, des standards de respect des droits de l'homme dans un domaine particulier. La plus récente, la R(2006)3, relative aux règles pénitentiaires constitue une véritable "charte d'action" de l'administration pénitentiaire.

Enfin, la Convention européenne est désormais, grâce à la jurisprudence de la Cour européenne, l'instrument essentiel de l'évolution du droit français de l'exécution des peines.

*1° Texte de référence : la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*

- La Convention européenne des droits de l'homme a été signée à Rome le 4 novembre 1950. Elle définit des droits fondamentaux et institue un mécanisme de contrôle afin d'organiser une garantie juridictionnelle des libertés individuelles. Elle a été complétée par différents protocoles additionnels.

- La Convention européenne des droits de l'homme a été ratifiée par la France en décembre 1973 et publiée par décret le 3 mai 1974 (ratifiée par la France en 1974, publiée par [décret n° 74-360, 3 mai 1974](#) : Journal Officiel 4 Mai 1974). Traité international, la Convention européenne des droits de l'homme détermine l'attitude des États dans leurs rapports avec leurs ressortissants et toutes les personnes se trouvant sur leur territoire (Conv. EDH, art. 1er : "Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention"). En vertu de l'article 55 de la Constitution française et de la jurisprudence nationale, la Convention européenne des droits de l'homme a valeur supra-législative.

Un de ces articles concerne plus particulièrement les personnes privées de liberté, l'article 3 : "Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants".

*a) Principaux protocoles additionnels concernant le droit pénitentiaire*

- Protocole n° 1, entré en vigueur le 18 mai 1954 – Le [protocole n° 1](#), entré en vigueur le 18 mai 1954 prévoit, concernant les personnes détenues : le droit au respect de leurs biens (art. 1er), leur droit à l'instruction (art. 2) et le droit à participer à des élections libres (art. 3).
- Protocole n° 4, entré en vigueur le 2 mai 1968 – Le [protocole n° 4](#), entré en vigueur le 2 mai 1968, prévoit l'interdiction de l'emprisonnement pour dette (art. 1er), la liberté de circulation des personnes, susceptible de dérogations (art. 2), l'interdiction de l'expulsion des nationaux (art. 3) et l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers (art. 4).
- Protocole n° 6, entré en vigueur le 1er mars 1985 – Le [protocole n° 6](#), entré en vigueur le 1er mars 1985, concerne l'abolition de la peine de mort ; le [protocole n° 13, du 3 mai 2002](#), concerne l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances mais n'a pas encore été ratifié par la France.
- Protocole n° 7, entré en vigueur le 1er novembre 1988 – Le [protocole n° 7](#), entré en vigueur le 1er novembre 1988, prévoit des garanties procédurales en cas d'expulsion d'étrangers – dérogeables dans l'intérêt de l'ordre public ou pour des motifs de sécurité nationale (art. 1er), le droit à un double degré de juridiction en matière pénale (art. 2), le droit à indemnisation en cas d'erreur judiciaire (art. 3) et le droit à ne pas être jugé ou puni deux fois pour la même infraction (art. 4).

*b) Application de la Convention européenne des droits de l'homme en droit interne*

Principe de subsidiarité. C'est au juge national de mettre en évidence et de faire respecter les règles en matière de violations des droits fondamentaux qu'elle énonce.

Le corollaire de cette disposition est, d'une part, que les individus peuvent invoquer directement devant le juge national les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et, d'autre part, qu'il appartient aux gouvernements des États membres de prendre toutes dispositions pour mettre leur droit interne en conformité avec elle. Il apparaît à ce titre que la Convention constitue la principale source d'influence de la réglementation pénitentiaire actuelle.

Toutefois, si le droit interne comporte des lacunes, ou s'il ne répond pas au standard européen, la Convention européenne des droits de l'homme fait jouer ses propres mécanismes, dans la mesure où l'État concerné a accepté le recours individuel prévu à l'article 25.

– Principe du recours individuel (Conv. EDH, art. 25). – La Convention européenne des droits de l'homme a institué un mécanisme de contrôle du respect, par les États, des droits et libertés garantis : la Cour européenne des droits de l'homme, juridiction internationale unique au monde pour l'effectivité de ses décisions et dont le siège est à Strasbourg. C'est par le biais de ce recours individuel supranational, ouvert à toute personne même détenue, que l'influence européenne ne cesse d'agir sur l'élaboration du droit pénitentiaire français depuis quarante-cinq ans.

*Pierre Raynaud*

*2° Saisine de la Cour européenne des droits de l'homme ouverte aux détenus*

– Les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme ont un caractère objectif et sont des droits attachés à la seule qualité de personne humaine, et non pas liés à un quelconque statut juridique. Ainsi, dès 1962, dans l'affaire *Ilse Koch c/ Autriche*, l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a eu l'occasion d'affirmer l'applicabilité de la Convention européenne aux personnes détenues : "La justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons" (célèbre formule employée par la CEDH dans l'arrêt *Campbell et Fell c/ Royaume-Uni*, 28 juin 1984). (...)



## Halte aux remises de peine "automatiques"

## DOCUMENT 8

Le Monde. 9 mars 2011. Par cinq députés UMP

(Richard Mallié, député (UMP) des Bouches-du-Rhône ; Bernard Gérard, député (UMP) du Nord ; Jean-Paul Garraud, député (UMP) de Gironde ; Philippe Boënnec, député (UMP) de Loire-Atlantique ; Arlette Grosskost, députée (UMP) du Haut-Rhin.)

Au 1<sup>er</sup> janvier, on dénombrait 61 000 personnes détenues soit l'équivalent de la population d'une ville comme Troyes. Même si aucune réduction de peine n'est accordée automatiquement, ces réductions de peine sont aujourd'hui largement octroyées dans notre pays. Ce caractère quasi-automatique leur fait perdre toute utilité et constitue une atteinte au principe de justice.

Il en existe deux catégories : le crédit de réduction de peine, accordé aux détenus et retiré seulement en cas de mauvaise conduite, et la réduction de peine supplémentaire pour les détenus qui fournissent des efforts sérieux de réadaptation sociale.

Le crédit de réduction de peine ne peut excéder trois mois la première année et deux mois les années suivantes. Initialement, ce mécanisme vise à inciter la bonne conduite en prison qui s'entend, en théorie, comme un bon comportement général du condamné, une assiduité et une application au travail. Cependant, dans les faits, le juge de l'application des peines se base essentiellement sur l'existence de sanctions disciplinaires prises à l'encontre du détenu afin de déterminer s'il mérite des réductions de peine. Sans sanction, le crédit de réduction de peine est donc accordé et devient quasi-systématique. Nous avons atteint une situation dramatique où la réduction de peine qui était hier l'exception est devenue la règle dans notre système pénitentiaire actuel.

La réduction de peine supplémentaire pour efforts sérieux de réadaptation, comme la réussite à un examen, est de trois mois par an et de seulement deux mois si le condamné est en état de récidive légale. Un prisonnier "modèle" peut donc accumuler cinq mois de remise de peine par an, vingt-six mois en cinq ans, cinquante et un mois en dix ans, et ce indépendamment des aménagements de peine !

Aujourd'hui, on peut dire que ce mécanisme est devenu une véritable variable d'ajustement qui permet de maîtriser la surpopulation des maisons d'arrêt et des établissements pour peine. Par exemple, en 2008, les prisons ont géré un flux de 90 000 entrées et 90 000 sorties. Ceci étant, un manque de moyens matériel et financier nous impose-t-il une justice au rabais où les peines ne sont pas entièrement appliquées, voire même non-exécutées ?

Les auteurs du rapport intitulé "[Comment rendre la prison \(enfin\) utile ?](#)" (Institut Montaigne, 2008), indiquaient que pour faire disparaître le surpeuplement carcéral, notre pays devait construire environ 13 000 places de prison. A ceci s'ajouteraient 10 000 places supplémentaires pour les condamnés qui échappent aujourd'hui à leur peine. Il n'est pas "normal" d'accepter que la quasi-totalité des condamnés n'accomplissent qu'une partie de la peine prononcée à leur encontre, et ce sans distinction d'effort. Savoir dès le jour même de sa condamnation que le détenu ne fera pas l'intégralité de sa peine est scandaleux dans un état de droit.

Par ailleurs, ce double mécanisme ne prend aucunement en compte la dangerosité présumée des condamnés, même pour les récidivistes. Comme l'indique Xavier Bébin, délégué général de l'Institut pour la justice : "*Le problème c'est que les délinquants sexuels se comportent en général très bien en prison... mais que cela n'enlève rien à leur éventuelle dangerosité quand ils sortent.*"

### **CRÉATION D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES**

Nous plaillons avec force pour la suppression des crédits de réduction de peine ainsi que pour la suppression de la réduction de peine supplémentaire pour les détenus condamnés pour des faits graves et qui se trouvent en situation de récidive. La suppression des réductions de peine automatiques permettrait d'encourager véritablement la bonne conduite et la préparation à la réinsertion auprès des détenus qui pourraient bénéficier, en fonction de leur comportement, des réductions de peine supplémentaire et des aménagements de peine.

Parallèlement, cette suppression imposera la mise en place d'un vaste plan de création d'établissements pénitentiaires afin de pouvoir respecter et exécuter les décisions de justice de notre pays. Il est important également d'œuvrer à un véritable suivi en détention et d'inciter les condamnés à travailler durant leurs parcours pénitentiaire. Ces différentes mesures permettraient une véritable individualisation du parcours en détention, laquelle s'oppose à toute notion d'automatisme.

## **Prisons surpeuplées ou peuple suremprisonné ?**

Il y a une dizaine d'années, une commission d'enquête parlementaire dressait un constat accablant de la situation des prisons françaises : « *Une humiliation pour la République* », concluait son rapport, resté dans les annales. En juin 2009, à nouveau, le président de la République avait solennellement sonné l'alarme : notre situation pénitentiaire est « *une honte pour la République* », avait déclaré Nicolas Sarkozy devant le Congrès.

Il faut croire que la France s'habitue à cette humiliation et que ses pouvoirs publics ne rougissent plus de cette honte. Au 1er juillet, en effet, 73 320 personnes étaient placées sous écrou dans notre pays. Le chiffre - en augmentation de 50 % en dix ans - est un record absolu dans l'histoire de la pénitentiaire.

Le nombre de personnes sous écrou ne se confond pas avec celui des détenus ; 18 % des condamnés bénéficient d'un aménagement de peine, comme le bracelet électronique. Reste que près de 65 000 personnes sont incarcérées en France, dans des conditions trop souvent indignes.

Certes, des efforts budgétaires ont été consentis par les gouvernements successifs et les plus vieux établissements, construits avant 1900, vont être progressivement fermés. La chancellerie table sur 70 000 places en 2018, contre 56 000 aujourd'hui. Mais le programme immobilier ne résoudra rien : le nombre de personnes sous écrou a augmenté de près de 7 % cette année, et la surpopulation carcérale est endémique.

La cause de cette inflation pénitentiaire est simple : on emprisonne chaque jour davantage, et pour les délits de moins en moins graves. A cet égard, la responsabilité de l'actuel pouvoir exécutif, et en particulier du chef de l'Etat, est lourde. L'empilement de lois alourdissant les peines, la dénonciation incessante du prétendu « laxisme » des juges, la pression constante exercée sur les parquets banalisent de plus en plus l'emprisonnement.

L'affaire de Pornic a, incontestablement, marqué un tournant. Après le meurtre affreux de la jeune Laëtitia en janvier, Nicolas Sarkozy avait vivement mis en cause les magistrats et les fonctionnaires d'insertion qui, faute de moyens, n'avaient pas assuré le suivi de celui qui est devenu son assassin. Les multiples enquêtes sur les magistrats de Nantes n'ont pas donné grand-chose, mais le message est passé. Les mises à exécution de peines d'un an à moins de trois ans ont augmenté de 50 % : dans le doute, les juges envoient désormais les petits délinquants en prison, où la situation était déjà intenable.

Il faut donc relever le courage du procureur de Dunkerque qui a osé demander, récemment, la suspension des écrous pour les délits les moins graves pendant le mois d'août, avant d'être rappelé à l'ordre par la chancellerie.

« *On nous dit que les prisons sont surpeuplées*, écrivait Michel Foucault en 1971. *Mais si c'était la population qui était suremprisonnée ?* » La question est plus pertinente que jamais : il y avait, à l'époque, 29 500 personnes en prison ; elles sont aujourd'hui plus du double.

## LA FRANCE DETIENT LE RECORD DES SUICIDES DE PERSONNES INCARCÉRÉES

## DOCUMENT 10

Dépêche AFP 13 décembre 2011.

Le taux de suicide a progressé de 4 à 19 pour 10.000 depuis 1945 dans les prisons françaises, selon une étude publiée mardi par l'Institut de veille sanitaire (InVS). Le taux de suicide en prison, près de 19 pour 10.000 personnes écrouées en moyenne en 2010 en France métropolitaine, a quintuplé depuis 1945, quand il était de 3,8.

Dans son bulletin épidémiologique hebdomadaire (BEH), l'InVS constate qu'à la fin des années 1940, le niveau de suicide était du même ordre, en prison, que celui observé chez les hommes âgés de 15 à 59 ans en population générale. "Depuis l'écart s'est creusé", souligne l'institut. "En 2008, la mortalité en prison était ainsi sept fois plus élevée qu'en population générale masculine, où le taux était estimé à 2,6 pour mille".

L'InVS a étudié les données sur trois ans et demi d'observation de séjours sous écrou provenant du fichier national des détenus de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP). Il observe qu'à l'heure actuelle, près de la moitié des décès survenus dans les prisons françaises sont des suicides.

"Le moment de l'incarcération, la surpopulation carcérale et l'isolement par le placement seul en cellule ou la mise en quartier disciplinaire ont été mis en avant comme facteur de risque", souligne l'institut. Il précise que d'autres facteurs individuels de nature sociodémographique, pénale et clinique ont également été identifiés.

De 2006 à mi-2009, le taux de mortalité par suicide était de 16,7 pour 10.000 séjour-années sous écrou en France. Les personnes placées sous surveillance électronique (5% de la durée totale observée) présentaient un taux deux fois moins élevé. Il en était de même pour les femmes (4, avec un taux de 13,1 pour mille contre 16,9 pour mille pour les hommes).

Les personnes ayant plus de 30 ans au moment de leur mise sous écrou affichaient un taux près de deux fois plus élevé que les adultes plus jeunes. Environ 1% de la durée totale observée sous écrou a été effectuée en cellule disciplinaire, où le taux de suicide était dix fois plus élevé. Ce taux était presque trois fois plus élevé pour les prévenus que pour les condamnés.

Le taux variait également selon la nature de la principale infraction: 46,5 pour mille pour les personnes écrouées pour homicide volontaire, 26,8 pour mille pour viol, 23,8 pour mille pour une autre agression sexuelle, 16,1 pour mille pour violence volontaire et enfin 9,3 pour mille pour une autre infraction.

C'est même une spécialité française : avec 20 suicides annuels pour 10 000 détenus en 2002-2006, la France présente le niveau de suicides en prison le plus élevé de l'Europe des Quinze. Loin devant les pays du Nord (13 pour 10 000 au Danemark), alors que la Grèce ne compte que 4 suicides pour 10 000 prisonniers.

109 personnes se sont donné la mort en prison en 2010, dont cinq mineurs, selon l'administration pénitentiaire (121 selon l'Observatoire international des prisons), contre 115 l'année précédente. Les associations contestent le mode de calcul de l'administration, une partie des morts par ingestion de médicaments n'étant parfois pas classée dans les suicides. Reste qu'on recense un suicide en moyenne tous les trois jours en prison.

Pour les chercheurs de *Population et Sociétés*, il n'y a pas de lien direct entre surpopulation carcérale et suicide. Ils estiment, en revanche, et contrairement aux constatations de l'administration pénitentiaire, que les prévenus se tuent deux fois plus que les condamnés : un quart des suicides a lieu dans les deux mois qui suivent l'incarcération et la moitié dans les six premiers mois.

# **DOCUMENT 11**

Observatoire International des Prisons (O.I.P.)

## **LETTRE OUVERTE AUX PARLEMENTAIRES (décembre 2011)**

***Madame, Monsieur,***

Vous serez amené dans les semaines à venir à examiner un projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines. Il prévoit la construction de 24 397 nouvelles places de prison pour fin 2017, dans l'optique d'un parc carcéral de 80 000 places. L'OIP se fait aujourd'hui un devoir de vous alerter sur les conséquences d'une politique économiquement coûteuse et contre-productive en termes de prévention de la récidive.

### **De nouveaux établissements pour « courtes peines »**

Les nouvelles prisons envisagées devraient être « dédiées aux condamnés pour courtes peines ne présentant pas de dangerosité particulière. Cette catégorie de détenus constitue aujourd'hui la majorité des personnes incarcérées, et la plupart des peines qui sont en attente d'exécution sont précisément des courtes peines » (N. Sarkozy, discours au centre pénitentiaire de Réau, 13 sept. 2011). Si ces condamnés ne présentent pas de « dangerosité particulière », il est permis de se demander pour quelles raisons ils doivent nécessairement purger leur peine en prison. Afin de mieux prévenir la récidive, toutes les études montrent qu'il est préférable d'exécuter ces peines en milieu ouvert. Les taux de récidive les plus élevés concernent les détenus qui ont purgé la totalité de leur peine en prison (63% de récidive dans les cinq ans). Les libérés conditionnels récidivent moins (39%), tout comme les bénéficiaires d'un autre aménagement de peine (55%) ou encore les condamnés à une peine alternative (45%) [A.Kensey, A.Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison – Une nouvelle évaluation », *cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, DAP/PMJ5, mai 2011]. Dès lors, une première étape pour limiter la récidive réside dans le fait d'éviter l'emprisonnement le plus possible, en ce qu'il aggrave la situation sociale, psychique, familiale des personnes, a tendance à perpétuer les phénomènes de violence et à renforcer les personnes dans un « statut de délinquant ». Le Conseil de l'Europe évoque ainsi que « dans la plupart des cas, la privation de liberté est loin d'être le meilleur recours pour aider l'auteur d'une infraction à devenir un membre de la société respectueux de la loi » [Conseil de l'Europe, *conférence d'Istanbul*, novembre 2005].

### **Un renoncement aux aménagements de peines ?**

L'argumentaire du Gouvernement sous-tend un renoncement à aménager les peines d'emprisonnement de moins de deux ans, à l'inverse des dispositions de la loi pénitentiaire que vous avez adoptée le 24 novembre 2009. Si la construction de prisons pour courtes peines est considérée comme nécessaire « pour réduire le stock de peines en attente d'exécution » [Projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines, *exposé des motifs*, 23 nov. 2011], il n'est donc plus envisagé de les convertir dès après leur prononcé en surveillance électronique, semi-liberté ou placement extérieur. Comme le rappelle la commission des lois du Sénat, le chiffre de 85 600 peines « inexécutées » est largement trompeur, puisque « 95% d'entre elles sont constituées de peines aménageables », les juges de l'application des peines disposant d'un délai de quatre mois pour rendre leur décision [Sénat, *avis présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2012*, 17 nov. 2011]. Alors que ces mesures sont plus favorables à la prévention de la récidive, l'urgence est à un renforcement massif – et non à la marge comme le prévoit le projet de loi – des moyens des services de l'application des peines et des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Il s'agit d'assurer un aménagement des courtes peines plus rapide, un suivi effectif des personnes en milieu ouvert et une amélioration de la qualité de l'accompagnement, en s'inspirant notamment des méthodes ayant fait leurs preuves dans des pays plus avancés en matière de probation (Pays-Bas, Belgique, Royaume-

Uni). Si la majorité des auteurs de délits condamnés à des courtes peines les exécutaient en milieu ouvert, le parc carcéral actuel (57 268 places, 48 354 cellules) serait non seulement suffisant, mais il permettrait d'ores-et-déjà d'appliquer le principe de l'encellulement individuel, dans le respect des Règles pénitentiaires européennes [Règle 18.5 des Règles pénitentiaires européennes, stipulant que « chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus », Recommandation du 11 janvier 2006].

## Le coût de la prison

Dans un contexte de crise économique, un nouveau programme de 24 397 places engagerait l'Etat dans un investissement de 3,08 milliards d'euros. Un coût de construction auquel il convient d'ajouter des frais de fonctionnement annuels évalués à 748 millions [Sur la base d'un coût journalier de 84 euros]. Ce montant viendrait s'ajouter à celui du programme de 13 200 places initié en 2002 et toujours en cours, pour lequel 3,8 milliards restent à verser sur les 4,02 engagés. Alors que Nicolas Sarkozy évoque une augmentation du budget de la Justice de 60 % en dix ans, l'essentiel de cet investissement est absorbé par l'ouverture de nouvelles prisons, au détriment d'un milieu ouvert en manque chronique de moyens et d'une amélioration du fonctionnement de la Justice. La prison coûte autrement plus cher au contribuable que les réponses pénales alternatives : le coût d'une journée de détention est évalué à 84 euros, celui d'une journée en placement extérieur à 27 euros, en surveillance électronique à 12 euros... [PLF 2012, annexes budgétaires et site du ministère de la Justice (présentation du PSE, 15 juil.2011)] Des mesures telles que le travail d'intérêt général, le sursis avec mise à l'épreuve ou la libération conditionnelle apparaissent encore plus avantageuses en termes financiers, ainsi que d'efficacité à prévenir la récidive et favoriser l'insertion des condamnés.

A quelques mois de l'élection présidentielle, n'engagez pas le pays dans le gouffre économique d'une prison qui a démontré son échec à prévenir la récidive, votez contre une nouvelle augmentation du parc carcéral !

Université  
Panthéon-Assas

Le dernier rapport de l'OIP (Décembre 2011). Résumé :

A l'heure où la question de la prévention et de la répression de la délinquance et du crime s'est installée au cœur du débat public, la radiographie de l'univers carcéral français réalisée par l'OIP n'est pas seulement une initiative citoyenne salutaire, elle constitue une véritable démarche d'utilité publique. En retraçant les évolutions des politiques pénales et pénitentiaires au cours de la période 2005-2011, dans toutes leurs nuances et contradictions, ce rapport permet à chacun de connaître l'usage qui est fait de l'emprisonnement et la réalité de ce qui se passe derrière les murs de nos prisons. Alors même que l'institution pénitentiaire fait l'objet d'une remise en cause permanente sur sa capacité à respecter l'État de droit et les droits de l'Homme, le nombre de personnes incarcérées atteint des niveaux historiques et les plans de construction de nouvelles prisons se succèdent. Au terme d'un long processus d'élaboration, la loi pénitentiaire de novembre 2009 n'a finalement pas apporté d'avancée majeure dans la reconnaissance de droits visant à protéger la personne détenue. Elle vient même entériner certaines régressions, telle la mise en place de « régimes différenciés ». Quant à l'injonction paradoxale faite au juge de systématiser la réponse « prison » (peines plancher) et de transformer les courtes peines d'emprisonnement en surveillance électronique, elle s'est accompagnée d'un tournant législatif qui ajoute à des peines de plus en plus longues des mesures de sûreté pour les auteurs d'infractions les plus graves, sur la base d'une évaluation de la « dangerosité » hasardeuse et artisanale.

[L'Observatoire international des prisons (OIP) est né en 1990 à Lyon avec pour but de promouvoir, partout dans le monde, le respect des personnes incarcérées au regard des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il a obtenu un statut consultatif à l'ONU en 1995. L'OIP s'est organisé progressivement en délégations régionales et sections nationales]



INSTITUT D'ETUDES JUDICIAIRES

Pierre

**DOCUMENT 12**

## **L'Assemblée vote la construction de plus de 20 000 places de prison**

Le Monde.fr avec AFP | 17.01.2012 à 19h20 • Mis à jour le 08.03.2012 à 11h49

L'Assemblée nationale a voté mardi 17 janvier, par 292 voix contre 172, [le projet de loi sur l'exécution des peines](#), qui prévoit notamment la construction de plus de 20 000 places de prison d'ici cinq ans ainsi que des mesures contre la récidive et la délinquance des mineurs.

Inspiré par le rapport du député UMP Eric Ciotti sur l'inexécution des peines pénales, ce projet de loi de programmation jusqu'en 2017 – examiné en urgence (une lecture par chambre) – avait été annoncé par Nicolas Sarkozy mi-septembre. [L'"affaire Agnès"](#) a donné un relief particulier aux mesures relatives aux mineurs et à l'évaluation de la dangerosité.

### **"MANQUE CRUEL DE PLACES DE PRISON"**

Vantant un texte *"particulièrement ambitieux qui répond à certains dysfonctionnements majeurs"*, M. Ciotti a notamment estimé qu'il allait *"permettre à notre pays, qui manque cruellement de places de prison, de revenir vers la moyenne européenne"*, de *"fluidifier le fonctionnement de la chaîne pénale et de favoriser l'exécution des peines"*.

Il a aussi salué l'amendement gouvernemental lié à l'affaire Agnès en prévoyant *"enfin une information partagée pour qu'on ne retrouve plus les incohérences ayant permis ce drame"*. Pour le Nouveau Centre, qui a également voté pour ce projet de loi, *"si on veut redonner confiance dans la justice, il faut améliorer l'exécution des peines"*, a expliqué le député Michel Hunault.

### "TOUJOURS PLUS RÉPRESSIFS"

A l'inverse, la socialiste George Pau-Langevin a dénoncé *"une politique de gribouille"* et *"un aveu d'échec"* sur l'exécution des peines, jugeant qu'*"on se moque de l'opinion"*. Elle a critiqué *"une course-poursuite sans arrêt : plus vous construisez de places de prison, plus vous les remplissez, elles sont surpeuplées et notre pays fait l'objet de remontrances des instances européennes"*. Aux yeux de cette députée de Paris, ce projet de loi *"va dans le mauvais sens : au lieu de renforcer le suivi socio-judiciaire des condamnés, il va à l'inverse"*.

Quant à Marc Dolez, il s'est élevé au nom du PCF et du Parti de gauche contre *"l'obsession d'accroître toujours plus le nombre de places de prison"* et contre un *"enchevêtrement de textes adoptés à la va-vite et toujours plus répressifs qui va renforcer [l'engorgement des établissements pénitentiaires](#)"*.

### "INCARCÉRER DAVANTAGE"

Dix-huit associations et syndicats – parmi lesquels le Syndicat de la magistrature, l'Observatoire international des prisons, la Cimade ou encore la Croix-Rouge – [ont également dénoncé ce projet de loi](#). *"Construire 24 397 nouvelles places de prison n'est pas la solution miracle pour lutter ni contre l'insalubrité réelle de certains anciens établissements, ni contre la surpopulation de nos prisons. Au-delà de ce paravent l'objectif réel aujourd'hui est d'incarcérer davantage, faisant de la prison la peine de référence..."*, dénoncent-ils.

Le collectif propose à l'inverse de favoriser des établissements de taille réduite, ou encore de renforcer les personnels d'insertion et l'accompagnement social afin de développer les aménagements de peine. Il rappelle enfin que *"le prix moyen d'une journée de détention est estimé par la Cour des comptes à 71,10 euros"*.

*Pierre Raynaud*

## **DOCUMENT 13**

### **Plus de prisons, moins de libertés conditionnelles : Sarkozy fait fausse route**

Le Nouvel Observateur 6 mars 2012 Par [Pierre-Victor Tournier](#) Démographe

*Moins de libertés conditionnelles et plus de prisons, telle est la position du président-candidat Nicolas Sarkozy. Se faisant, il tourne le dos aux recommandations adoptées par la France et ses 46 partenaires du Conseil de l'Europe et se prive d'une méthode qui fait pourtant ses preuves, expose Pierre-Victor Tournier, démographe du champ pénal.*

En [meeting à Bordeaux](#), le samedi 3 mars 2012, Nicolas Sarkozy, à la peine dans les sondages, a proposé de rendre plus restrictives les conditions d'octroi de la libération conditionnelle. S'il était réélu, il rendrait impossible toute libération conditionnelle avant que le condamné n'ait effectué les 2/3 de sa peine.

En droit français, cette règle des 2/3 n'est imposée qu'aux récidivistes, les condamnés "primaires" pouvant bénéficier d'une libération conditionnelle à 1/2 peine. Il en est ainsi depuis près de 130 ans, cette mesure d'individualisation de la peine ayant été instituée par la [loi Bérenger](#) du 14 août 1885 (loi sur les moyens préventifs de combattre la récidive).

**Comprenez qui pourra !**

Rappelons pour mémoire les résultats de la dernière enquête réalisée par le ministère de la Justice sur le devenir judiciaire de sortants de prison (libérés de 2002) : 5 ans après la libération, le taux de recondamnation (toutes nouvelles peines confondues) est de 39% pour les bénéficiaires d'une libération conditionnelle, contre 55% pour les bénéficiaires d'aménagement hors libération conditionnelle et 63% pour les fins de peine sans aucun aménagement.

Les taux de retour en prison sont les suivants : 30% pour les bénéficiaires d'une libération conditionnelle contre 47% pour les bénéficiaires d'aménagement hors libération conditionnelle et 56% pour les fins de peine sans aucun aménagement. A partir d'un tel constat, le président sortant prétend lutter contre la récidive en réduisant le recours à la libération conditionnelle. Comprenez qui pourra !

Dans son article 126, la [loi Guigou du 15 juin 2000](#) renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a précisé les conditions d'octroi de la libération conditionnelle :

"La libération conditionnelle tend à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive. Les condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle s'ils manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale, notamment lorsqu'ils justifient soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de l'assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ou encore d'un stage ou d'un emploi temporaire en vue de leur insertion sociale, soit de leur participation essentielle à la vie de famille, soit de la nécessité de **subir un traitement**, soit de leurs efforts en vue d'indemniser leurs victimes."

#### **Nicolas Sarkozy contre les recommandations européennes**

Sur ce point, comme dans bien d'autres aspects, la loi Guigou allait dans le sens de la recommandation du Conseil de l'Europe adoptée le 30 septembre 1999 par le comité des ministres sur "Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale". Ce texte qui avait fait l'unanimité à Strasbourg se terminait par 3 recommandations afin de développer la libération conditionnelle :

n°24. "La libération conditionnelle devrait être considérée comme une des mesures les plus efficaces et les plus constructives qui, non seulement, réduit la durée de la détention [en fait la durée du temps passé sous écrou] mais contribue aussi de manière non négligeable à la réintégration planifiée du délinquant dans la communauté."

n°25. "Il faudrait, pour promouvoir et étendre le recours à la libération conditionnelle, créer dans la communauté les meilleures conditions de soutien et d'aide aux délinquants ainsi que de supervision de celui-ci, en particulier en vue d'amener les instances judiciaires ou administratives compétentes à considérer cette mesure comme une option valable et responsable."

n°26. "Des programmes de traitement efficaces en cours de détention ainsi que de contrôle et de traitement au-delà de la libération devraient être conçus et mis en œuvre de façon à faciliter la réinsertion des délinquants, à réduire la récidive, à assurer la sécurité et la protection du public et à inciter les juges et procureurs à considérer les mesures visant à réduire la durée effective de la peine à purger, ainsi que les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, comme des options constructives et responsables."

**Ces propositions allaient d'ailleurs être approfondies** dans une nouvelle recommandation, entièrement consacrée au développement de la libération conditionnelle et adoptée par le Comité des ministres, toujours à l'unanimité, le 24 septembre 2003. Dans l'étude menée par le Conseil de coopération pénologique européen, à l'occasion de ces travaux, la France et ses 10% de condamnés bénéficiant de libération conditionnelle apparaissaient comme la lanterne rouge, et ce en compagnie, peu enviable, de la Moldavie (6%), de la Macédoine (10%) et de l'Albanie (11%). Cette proportion était alors de 14% en Belgique, 20% au Danemark, 27% au Portugal, 28% en Suisse, 30% en



Allemagne, 31% en Espagne, et de 100% en Finlande et en Suède. Dans ce dernier pays, la libération conditionnelle d'office aux 2/3 de la peine a été instaurée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Aujourd'hui, l'administration pénitentiaire française n'est pas capable de fournir cette proportion de sorties en libération conditionnelle par rapport à l'ensemble des libérations de condamnés. On sait seulement qu'en 2010, 8.167 libérations conditionnelles ont été accordées à des condamnés écroués et qu'il y a eu, la même année, 81.839 levées d'écrou, mais on ignore le nombre de sorties de condamnés. On peut donc seulement affirmer que la proportion est supérieure à 10%.

### **Les propositions de la gauche**

En novembre 2010, Dominique Raimbourg (député socialiste) déposait une proposition de loi instituant un "mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire". Mais sa proposition comportait aussi un volet "Libération conditionnelle". Il prônait la suppression des restrictions d'accès à la libération conditionnelle à l'encontre des condamnés en état de récidive légale : pour les récidivistes comme pour les autres, la libération conditionnelle pourrait donc être octroyée lorsque la durée de la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine restant à subir.

A cela, deux arguments de bon sens : l'état de récidive légale est déjà pris en compte au niveau des peines encourues, les aménagements de peines ne sont pas une faveur accordée aux condamnés mais une procédure de libération par étape, sous la supervision du juge de l'application des peines et des conseillers d'insertion et de probation afin de prévenir la récidive. Les récidivistes en ont tout autant besoin - sinon plus - que les non récidivistes.

Par ailleurs, le projet de Dominique Raimbourg visait à instaurer une libération conditionnelle systématique dès lors que les 2/3 de la peine seraient effectués, sauf avis contraire du juge d'application des peines. Cette précision est d'importance : "sauf avis contraire du juge d'application des peines". Il ne s'agit donc pas d'une libération conditionnelle d'office comme en Suède.

Votée par l'ensemble des députés de gauche - dont un certain François Hollande - et les Verts, cette proposition fut, bien entendu, rejetée par la majorité UMP. Affaire à suivre donc.

VIE Publique [Panorama des lois](#) le 28 03 2012

*Pierre Raynaud*  
**DOCUMENT 14**

## ***Loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines***

### **Où en est-on ?**

La loi a été promulguée le 27 mars 2012. Elle a été publiée au Journal officiel du 28 mars 2012.

Saisi le 6 mars 2012 d'un recours déposé par plus de 60 députés, le Conseil constitutionnel avait rendu le 22 mars 2012 une décision déclarant le texte du projet de loi conforme à la Constitution. Le texte définitif du projet de loi avait été adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive le 29 février 2012.

Après constat de désaccord en Commission mixte paritaire, le projet de loi avait été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 20 février 2012 et rejeté par le Sénat, par adoption d'une question préalable, le 27 février 2012.

Présenté en Conseil des ministres le 23 novembre 2011 par M. Michel Mercier, ministre de la justice et des libertés, il avait été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, le 17 janvier 2012 et par le Sénat, avec modification, le 1er février 2012.

## De quoi s'agit-il ?

Ce texte est organisé autour de trois thèmes principaux : la lutte contre la récidive, l'évaluation de la dangerosité des criminels et l'augmentation du nombre de places de prison. Il fixe des objectifs pour l'horizon 2017.

Pour prévenir la récidive, le texte prévoit notamment la création d'ici à 2017 de trois nouveaux centres nationaux d'évaluation (CNE) en plus des deux qui existent déjà. Ces centres sont chargés d'évaluer les condamnés à de longues peines dont le "degré de dangerosité" paraît particulièrement élevé. Transitent par ces centres les condamnés à réclusion criminelle qui sollicitent une libération conditionnelle ou les détenus en fin de peine pour une expertise permettant de décider de leur éventuel maintien en "rétention de sûreté".

Les services de l'aménagement et de l'exécution des peines seront renforcés avec la création de 120 postes de magistrats et de 89 postes de greffiers.

Concernant plus particulièrement les mineurs, le texte prévoit la création de 20 centres éducatifs fermés (CEF) supplémentaires et de 90 emplois d'éducateurs (dont 60 dès 2012). Le dispositif de suivi pédopsychiatrique déjà en place dans 13 CEF devait être étendu à 25 centres supplémentaires.

Le nombre de places en prison doit être porté à 80 000 en 2017, soit 24 397 places de plus qu'aujourd'hui.

Le texte prévoit également l'ouverture à partir de 2014 de prisons au régime allégé pour les personnes condamnées à de courtes peines.

Le Sénat avait adopté un texte totalement remanié supprimant la presque totalité des mesures prévues dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. Il envisageait notamment l'abrogation des peines planchers, un *numerus clausus* en prison et l'allègement de peines pour les malades mentaux.

Le texte initial a été rétabli par l'Assemblée nationale lors de l'adoption définitive du projet de loi

### Revue de Droit pénal. Juin 2012

### DOCUMENT 15

Commentaire de la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines (extraits)

par Évelyne GARÇON et Virginie PELTIER professeur et maître de conférence à l'université Montesquieu-Bordeaux IV,

La [loi n° 2012-409 du 27 mars 2012](#) remet une fois de plus le métier sur l'ouvrage pour tenter de résoudre les difficultés engendrées par ces deux serpents de mer que sont la mauvaise exécution des peines, d'une part, et la lutte contre la récidive, d'autre part. Votée avant l'élection présidentielle qui a conduit à l'avènement d'un président de la République d'une sensibilité différente de celle qui a porté le texte – et dans l'attente des élections législatives et de la majorité qui s'en dégagera –, cette loi de programmation modifie, d'ores et déjà, le droit positif pour tenter de satisfaire le credo qu'elle s'est fixée. En revanche, on reste dans l'expectative sur la pérennité des objectifs fixés par le rapport annexé à la loi.

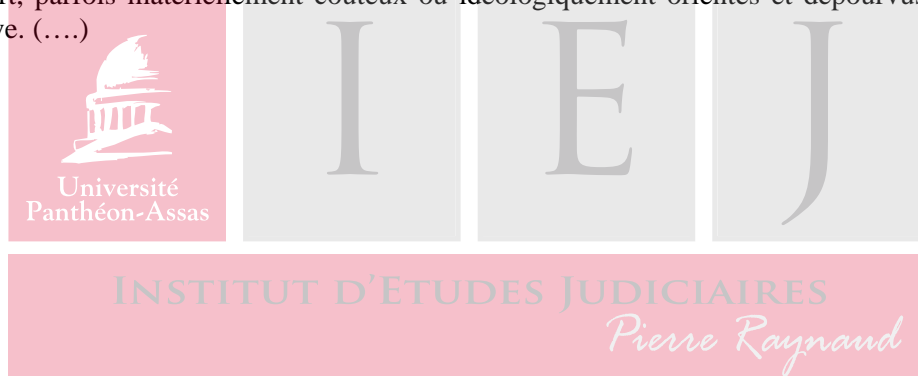
1. - Deux ans et demi après la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, le législateur se tourne à nouveau vers le domaine post-sentenciel avec un texte se voulant encore plus ambitieux. La [loi n° 2012-409 du 27 mars 2012](#) est, en effet, comme son intitulé le révèle, une loi de programmation relative à l'exécution des peines.

2. - Forte de vingt-deux articles répartis en quatre chapitres, elle traite de questions aussi précises que la réhabilitation, la peine de confiscation ou la transmission des informations détenues par le juge de l'application des peines au médecin traitant intervenant dans le cadre d'une injonction de soins, mais poursuit également des objectifs plus vastes, comme la réorganisation de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation, l'augmentation du nombre d'experts judiciaires ou le développement du rôle de la criminologie.

Cette loi présente en outre la particularité, propre aux lois de programmation, de s'accompagner en annexe d'un rapport définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines que la loi prend soin d'approuver en son article 1er : « Le rapport définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines est approuvé ». Il en définit trois principaux : garantir la célérité et l'effectivité de l'exécution des peines prononcées, renforcer les mécanismes de prévention de la récidive et améliorer la prise en charge des mineurs délinquants.

3. - La [loi du 27 mars 2012](#) n'a fait l'objet d'aucune censure par le Conseil constitutionnel. Celui-ci n'a d'ailleurs été saisi que de l'article 2 du texte déclaré conforme à la Constitution, le conseil estimant, en outre, qu'il n'y a pas lieu de soulever d'office une quelconque question de constitutionnalité.

4. - C'est donc une feuille de route juridiquement solide que le parlement n'a pourtant adopté qu'un mois et demi avant l'élection présidentielle. Si les dispositions contenues dans ses articles 2 à 22 continueront à recevoir application – sauf abrogation de tout ou partie d'entre elles – sous la nouvelle majorité potentielle, on peut s'interroger sur la poursuite des objectifs mentionnés dans le rapport, parfois matériellement coûteux ou idéologiquement orientés et dépourvus de valeur normative. (...)



## **DOCUMENT 16**

### **Une équation à milliers de détenus pour Taubira**

LIBERATION 19 mai 2012 par Sonya FAURE

*Bénéficiant d'une bonne image, la garde des Sceaux risque de voir son budget grevé par les constructions de prisons décidées sous Sarkozy.*

Alors que les magistrats fouillent leurs archives pour trouver d'éventuelles prises de position de Christiane Taubira sur la justice, d'autres ont réagi avec une rapidité surprenante à sa nomination : les connaisseurs de la question pénitentiaire. Plus étonnant, ils semblent heureux de leur nouvelle ministre, des militants de l'Observatoire international des prisons (OIP) - classés «*gauchistes irresponsables*» par la majorité sortante - aux syndicalistes de FO pénitentiaire, franchement sécuritaires.

Christiane Taubira va devoir soigner ce quasi-unanimité des premiers jours, ce qui ne sera pas simple. Pas seulement parce qu'il faudra calmer les mouvements de surveillants qui se succèdent depuis un mois (FO appelle à de nouvelles actions la semaine prochaine). Mais surtout parce que le dossier pénitentiaire représente un enjeu budgétaire énorme... qui

pourrait vider de leur contenu les quelques promesses de campagne de François Hollande en matière de justice.

**Surpopulation.** *«Il va falloir très vite faire un tri entre les projets de construction de prisons, y compris pour les revoir et réorienter les budgets»,* confiait la semaine dernière (avant la nomination de la garde des Sceaux), Marie-Pierre de la Gontrie, responsable des questions de justice au PS. Le candidat Hollande a promis la création de 1 000 postes chaque année, à répartir (on ne sait dans quelles proportions) entre la justice et la police. Dans ce match, la première n'aura sans doute droit qu'à la portion congrue. Pire, tous les postes créés seront mécaniquement absorbés par la pénitentiaire (les surveillants et les travailleurs sociaux qui suivent les détenus) si la nouvelle garde des Sceaux ne revient pas rapidement sur les orientations des gouvernements Fillon : confier aux gardiens le transfèrement des détenus, dont les policiers se chargeaient jusqu'à présent, et construire toujours plus pour atteindre les 80 000 places de prison (il existe aujourd'hui 57 170 places pour 67 000 personnes incarcérées).

Votée en début d'année, la loi programmant la création de 24 000 places d'ici à 2017 représente un investissement de 3 milliards d'euros minimum selon le Sénat (dirigé par la gauche). A rapporter aux 7 milliards du budget annuel de la justice... Dans une réponse à l'OIP, Hollande a laissé entendre qu'il reviendrait sur ce projet, en rappelant que les parlementaires de gauche s'y étaient opposés. *«La fuite en avant vers le tout-carcéral ne résout rien, écrit-il. Je veux faire qu'il y ait des peines alternatives à la prison.»*

Le Président a promis la suppression des peines planchers (qui risque d'être moins rapide que prévu) : cela pourrait aussi, en diminuant la durée moyenne de détention, dégonfler la surpopulation. Ces sentences majoreraient le nombre de personnes incarcérées de 10 000, selon le Contrôleur des prisons, Jean-Marie Delarue. *«Entre juin et octobre 1981, Robert Badinter a bien réussi à baisser la population carcérale de 20%, rappelle Matthieu Bonduelle, du Syndicat de la magistrature (gauche). Il faut entreprendre une désinflation carcérale.» (...)*

*Pierre Raynaud*

## **DOCUMENT 17**

### **Une loi d'amnistie pour lutter contre la surpopulation carcérale ?**

*13 juin 2012 Libération*

**Le contrôleur général des lieux de privation de liberté dénonce la surfréquentation historique des prisons. Il interpelle François Hollande, lui demandant de restaurer la loi d'amnistie pour les peines «très légères».**

Par SYLVAIN MOUILLARD

Jean-Marie Delarue met les pieds dans le plat. Dans un [avis](#) publié au Journal officiel mercredi, le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) plaide pour une loi d'amnistie des peines de prison «très légères» prononcées avant 2012 et non-exécutées. Une position motivée par la surpopulation carcérale qui ne cesse de s'aggraver depuis deux ans, conséquence de diverses lois édictées par le gouvernement Fillon. Éclairage.

### **Combien y a-t-il de détenus en France ?**

On comptait 67 073 détenus au 1er mai 2012. Ce qui, avec 57 170 places disponibles, représente un taux d'occupation de 117,3%. «*La croissance de ces derniers mois inquiète*», écrit Jean-Marie Delarue, qui fustige sans ménagement la politique des dernières années. La «*ligne de conduite sécuritaire*» et le «*développement législatif*» (notamment la loi sur les peines plancher de 2007) ont des conséquences directes sur la surpopulation et donc les conditions de détention. Les «*matelas par terre, le doublement de cellules individuelles, la promiscuité*» sont autant de facteurs qui aggravent «*les risques de conflit dans les cellules*» et diminuent «*l'efficacité des efforts de réinsertion*», écrit Jean-Marie Delarue.

Dans son viseur, également, les consignes du gouvernement précédent, qui, pour «*redonner du sens aux peines prononcées*», a demandé la résorption de milliers de peines en attente d'exécution. «*Il faut exécuter les sanctions quand elles sont prononcées. Aujourd'hui, on se retrouve avec des peines datant de 2008 qui n'ont pas été exécutées. On va chercher un type condamné à un mois de prison pour deux excès de vitesse il y a quatre ans. Cela n'a pas de sens!*», estime Jean-Marie Delarue dans une interview à [20 Minutes](#).

## Une loi d'amnistie ?

Pour soulager les 192 prisons françaises, le contrôleur général plaide en faveur de l'amnistie des «*peines de moins de six mois de prison et celles qui ont été prononcées il y a plus de deux ans*». La loi d'amnistie est du ressort du président de la République. Traditionnellement, elle était votée à l'Assemblée nationale après l'élection présidentielle et permettait d'effacer certaines contraventions et tout ou partie des peines pour des petits délits. Pratique à laquelle Nicolas Sarkozy a mis fin en 2007, comme à celle des grâces du 14 juillet. Jean-Marie Delarue juge qu'une nouvelle loi serait la bienvenue en 2012 : «*L'amnistie ne constitue ni une incongruité juridique, ni une étrangeté démocratique.*»

## Comment réagissent les professionnels du secteur ?

Sur le fond, tous partagent le constat de Jean-Marie Delarue. Certaines personnes, notamment les toxicomanes, n'ont rien à faire en prison. Comme le résume le contrôleur, la prison devient «*une caricature d'elle-même*». Le même message est martelé par les surveillants pénitentiaires, qui ont [multiplié les actions](#) lors de la campagne présidentielle. L'objectif : montrer qu'ils ne peuvent plus exercer leur métier dans de bonnes conditions, tant la situation dans les établissements pénitentiaires s'est tendue.

Dans [Libération](#), ce mercredi, des sociologues, magistrats et conseillers d'insertion prônent de nouvelles pistes après dix ans de tout-sécuritaire. Selon la note de synthèse que le groupe de travail a rédigée, «*l'enfermement n'est pas efficace à prévenir la récidive*». A noter également que la nomination de Christiane Taubira au ministère de la Justice avait été [bien accueillie](#) par la plupart des organisations du secteur, des plus à gauche aux plus sécuritaires.

## Quelle est la position du gouvernement ?

«*Le nouveau gouvernement a le pouvoir de remettre les cartes sur la table*», espère Jean-Marie Delarue, qui rappelle qu'«*au moment de la loi sur l'exécution des peines, l'opposition de gauche avait voté contre*». Durant sa campagne, François Hollande est resté assez vague sur le sujet. Dans une lettre envoyée à l'Observatoire international des prisons (OIP), il écrivait : «*Le gouvernement actuel n'a eu pour seule réponse à la délinquance que la*

*construction de nouvelles prisons [...]. La fuite en avant vers le tout carcéral pratiqué depuis cinq ans ne résout rien.»*

Plusieurs questions restent pourtant en suspens. La gauche reviendra-t-elle sur la loi pénitentiaire votée en début d'année, qui prévoit la construction de 24 000 places de prison d'ici 2017 ? Le coût du projet est évalué à 3 milliards d'euros... Pas de réponse non plus sur la revendication de nombreux professionnels, qui réclament la fin des peines plancher automatiques. Tout juste François Hollande affirmait-il sa volonté de s'appuyer sur la [loi pénitentiaire de 2009](#), qui favorisait les aménagements de peines.

En ce qui concerne la loi d'amnistie réclamée par Jean-Marie Delarue, François Hollande s'y était opposé durant sa campagne. La ministre déléguée à la Justice, Delphine Batho, a martelé le même message sur Europe 1 : il n'y aura d'amnistie *«ni pour les PV de stationnement, ni pour les peines de prison, pour la simple raison que tout ce qui serait une amnistie de cette nature pourrait être interprété comme un mauvais signal»*.

Seule voix discordante au sein du Parti socialiste pour l'heure, celle du sénateur François Rebsamen: *«Je pense que cette proposition est frappée du coin du bon sens»*, a-t-il dit sur France Info.

La question carcérale est délicate pour le PS, qui redoute d'être taxé d'angélisme par la droite. L'idée d'un *numerus clausus* carcéral a ainsi été abandonnée rue de Solferino. Le principe : ne pas avoir plus de détenus que de places disponibles. En cas de tension, il s'agirait de faire libérer une personne condamnée à une courte peine pour libérer une place. En 2010, le député socialiste Dominique Raimbourg avait pourtant déposé une proposition de loi en ce sens. Plus récemment, le 1er février dernier, le Sénat socialiste avait même inscrit le principe dans un [projet de loi](#), sous le nom de *«mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire»*. Des idées qui ne semblent plus d'actualité aujourd'hui.

INSTITUT D'ÉTUDES JUDICIAIRES  
Pierre Raynaud

SÉNAT

## **DOCUMENT 18**

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juin 2012

### **PROPOSITION DE LOI**

*visant à abroger la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines,*

PRÉSENTÉE

Par Mmes Nicole BORVO COHEN-SEAT, Éliane ASSASSI, M. Christian FAVIER, Mme Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Robert HUE, Gérard LE CAM, Michel LE SCOUARNEC, Mmes Isabelle PASQUET, Mireille SCHURCH, MM. Paul VERGÈS et Dominique WATRIN,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames, Messieurs,

À la veille de l'élection présidentielle, un certain effet d'affichage était attendu du projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines, examiné en urgence. Ce texte, s'il n'est pas rapidement abrogé, va peser durablement et lourdement sur le budget de la justice, puisque le programme de construction en partenariat public-privé qu'il prévoit, rigidifie le budget de la justice pour les trente prochaines années, au moins.

Cette loi a permis de la mise en place d'un nouveau programme immobilier, destiné à porter les capacités du parc pénitentiaire à 80 000 places d'ici à 2017.

Outre le fait que cet objectif est en contradiction flagrante avec la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et avec la priorité affirmée alors de l'aménagement des peines de prison - en particulier des plus courtes d'entre elles -, les raisons avancées pour justifier le chiffre de 80 000 places ne nous paraissent pas du tout convaincantes.

En effet, il était question pour le gouvernement de résorber ce qu'il a appelé « le stock » des peines d'emprisonnement en attente d'exécution, et de tenir compte de l'augmentation régulière du nombre des condamnations à des peines privatives de liberté.

Cette argumentation postule que les peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution seraient liées à l'insuffisance du nombre des places dans les établissements pénitentiaires. Un postulat erroné puisque, si l'on tient compte de l'ensemble des possibilités d'aménagement de peine, 95 % des peines en attente d'exécution seraient aménageables. Or une peine aménagée est bien une peine exécutée. En réalité, ces peines ne sont pas de peines inexécutées, mais de peines en cours d'exécution. Elles sont transmises aux services de l'application des peines et aux services pénitentiaires d'insertion et de probation en vue de leur aménagement, ce qui prend, il est vrai, un certain temps du fait l'insuffisance des moyens alloués à l'aménagement des peines.

L'autre argument qui était avancé en faveur d'une augmentation du nombre de places, reposait sur des projections de l'évolution du nombre des personnes détenues dans les années à venir. C'est ainsi que, dans l'annexe du projet de loi de programmation, on lit ceci : « Le scénario le plus probable d'évolution de la population carcérale aboutit à une prévision d'environ 96 000 personnes écrouées, détenues ou non, à l'horizon 2017. » Mais cette projection se fonde sur des bases de calcul et des comparaisons internationales choisies de manière parfaitement arbitraire. Le taux de détention résulte en réalité de plusieurs facteurs parmi lesquels : les choix de législation pénale, la longueur des peines de prison prononcées et les alternatives à l'emprisonnement.

Des facteurs sur lesquels le gouvernement sortant a refusé de travailler alors qu'il est indéniable que la première étape pour limiter la récidive, réside dans le fait d'éviter l'emprisonnement le plus possible, en ce qu'il aggrave la situation sociale, psychique, familiale des personnes, et a tendance à perpétuer les phénomènes de violence et à renforcer les personnes dans un « statut de délinquant ».

Les orientations concrètes de ce programme immobilier vont aussi à l'encontre des choix du législateur affirmés en 2009.

En premier lieu, la loi de programmation prévoit de porter la capacité moyenne des établissements de 532 à 650 places. Cet objectif ne tient aucun compte des enseignements du « programme 13 200 », qui avait mis en évidence les limites d'établissements surdimensionnés, sans parler des préconisations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour qui, au contraire, la taille des établissements devrait être encore réduite car les économies d'échelle ne sont pas compatibles avec une prise en charge individualisée de la personne détenue. Une prise en charge pourtant indispensable dans la lutte contre la récidive.

En deuxième lieu, le texte prévoit un nouveau programme de construction spécifiquement réservé aux courtes peines. Ceci est pour le moins paradoxal, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ayant posé le principe de l'aménagement des courtes peines d'emprisonnement. Ce texte sous-tend en réalité un renoncement à l'exécution des courtes peines en milieu ouvert, en dépit des études montrant que les aménagements de peines sont plus favorables à la prévention de la récidive que la détention.

Enfin, le projet de loi de programmation prévoit une nouvelle classification des établissements pénitentiaires en fonction de leur niveau de sécurité, sans tenir compte du fait que ce choix de spécialisation extrême ne sera pas sans conséquence sur le maintien des liens familiaux -là encore indispensables à la réinsertion du détenu et à la lutte contre la récidive-, puisqu'il va de soi qu'il n'y aura pas un établissement de chaque type à proximité du lieu de résidence de chaque famille de détenu.

Pour toutes ces raisons et parce que l'accroissement du parc carcéral a tendance à générer une augmentation des incarcérations, si bien qu'il n'apporte pas en soi une réponse durable au problème de la surpopulation et de la récidive, notre proposition de loi vise à abroger la loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines.

## PROPOSITION DE LOI

### Article unique

La loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines est abrogée.

## **Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale** **DOCUMENT 19**

*Rapport d'information du 4 juillet 2012 par M. [J.-René LECERF](#) (U.M.P.) et Mme [Nicole BORVO COHEN-SEAT](#) (groupe CRC –communiste, républicain, citoyen-) au nom de la [commission des lois du Sénat sur la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.](#)*

### **CONCLUSION (extrait)**

Selon vos co-rapporteurs, il faut redonner toute leur portée aux deux principes fondateurs de la loi pénitentiaire : d'abord, la peine d'emprisonnement ferme reste un « ultime recours » en matière correctionnelle ; ensuite l'exécution de la peine doit être orientée vers la réinsertion de la personne détenue. Ils estiment que la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines assortie d'un programme de construction de 20 000 places supplémentaires a marqué une profonde rupture avec l'inspiration générale de la loi du 24 novembre 2009.

En 2013, à l'issue du programme « 13 200 places » réalisé dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, le parc pénitentiaire devrait s'élever à 61 200 places (contre 57 236 au 1<sup>er</sup> janvier 2012).

Comme le gouvernement l'avait indiqué lors de l'examen de la loi de finances pour 2009, 30 % des cellules des maisons d'arrêt du programme « 13 200 » seront des cellules doubles. Cette proportion permet de répondre au principe de l'encellulement individuel, compte tenu des dérogations prévues par



le législateur, dès lors que le nombre de détenus écroués demeure stable -objectif réaliste au regard de la priorité donnée par la loi pénitentiaire à l'aménagement des peines.

Dès lors, la décision prise en 2011 de porter la capacité du parc pénitentiaire à 80 000 places à l'horizon 2017 alors que le nombre de personnes détenues écrouées atteignaient 65.262 au 1<sup>er</sup> décembre 2011, aurait pour effet d'accroître les capacités nettes de détention.

Vos rapporteurs craignent que ces perspectives ne nourrissent le « *cercle vicieux entre l'accroissement du nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil en prison* » pourtant dénoncé en 2000 par les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale sur les prisons.

Par ailleurs, la mise en oeuvre de ce programme immobilier risque de concentrer de nouveau les moyens sur la seule création d'emplois de personnels de surveillance au détriment des emplois de conseiller d'insertion et de probation, et partant des mesures d'aménagement de peine. Vos co-rapporteurs jugent que la priorité est à l'aménagement des peines et non à l'extension du parc pénitentiaire. Ils estiment en outre que le nombre actuellement très élevé de personnes sous écrou (près de 67 000) ne sauraient servir d'indicateur au nombre de places nécessaires en détention sauf à considérer que les possibilités ouvertes par les alternatives à l'incarcération ou les aménagements de peine sont épuisées.

Comme le rappelait votre rapporteur de la loi de programmation relative à l'exécution des peines, l'évolution du **taux de détention** en Allemagne peut servir de point de comparaison éclairant : entre le 1<sup>er</sup> septembre 2001 et le 1<sup>er</sup> septembre 2009 le nombre de personnes détenues en Allemagne est passé de 78 707 à 73 263 (- 6,9 %) et le taux de détention de 96 à 89 pour 100 000 habitants tandis que, sur la même période, le nombre de détenus en France passait de 47 005 à 61 787 (+ 31 %) et le taux de détention de 77 pour 100 000 à 96 pour 100 000. L'augmentation de la population carcérale n'est pas une fatalité.

Les marges de manoeuvre dégagées par le gel de la construction des 20 000 places pourraient permettre de concentrer l'effort financier, d'une part, sur la rénovation des cellules et la mise en place d'équipements tels que les portiques à onde millimétrique et, d'autre part, sur un recrutement plus équilibré entre les personnels de surveillance et les personnels d'insertion et de probation. Les conditions de réalisation des objectifs de la loi pénitentiaire pourraient ainsi être réalisées.

Commission des lois constitutionnelles et de la législation

**DOCUMENT 20**

**Judi 5 juillet 2012 Séance de 9 heures 30**

**Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, Président**

**– Intervention de M. Georges Fenech, député, lors de l'audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice**

**M. Georges Fenech.** En vous écoutant, madame la ministre, j'ai eu l'impression qu'après l'ombre, la lumière enfin était venue. Avant vous, tout était mauvais et il faudrait donc jeter le bébé avec l'eau du bain. Vous avez été particulièrement sévère à l'égard de la majorité précédente. Lois « réactives », justice « peu efficace », insécurité juridique, tribunaux asphyxiés, politique du « tout-carcéral » : rien de ce qui s'est fait avant vous ne trouve grâce à vos yeux. Pas un mot sur l'amélioration des droits de la défense permise par la réforme de la garde à vue, non plus que sur la question prioritaire de constitutionnalité, qui constitue pourtant une grande avancée.

Dans son discours de politique générale, le Premier ministre a déclaré que les attentes des Français en matière de sécurité n'avaient « jamais été aussi fortes » et que « la montée de la violence appelle une réponse ferme de la puissance publique ». Cette préoccupation est d'autant plus légitime que la

sécurité est la première des libertés garanties par notre Constitution. Or, il ne semble pas, à l'annonce de vos premiers projets de réforme pénale, qu'on s'apprête à répondre à cette exigence.

Vous souhaitez supprimer les peines plancher applicables aux récidivistes, instituées lors de la précédente législature. Je ne peux que le déplorer. Entre août 2007 et décembre 2011, 36 944 peines plancher ont été prononcées, principalement pour des vols, des violences et des trafics de stupéfiants. Cela n'est pas étranger à la baisse, durable et constante, de la délinquance depuis 2002 : - 16 % selon l'Observatoire national de la délinquance (*Interruptions de plusieurs commissaires socialistes*). Vous êtes - à juste titre - hostile à l'automatisme des peines et favorable au contraire à leur individualisation. Voilà ce qui vous pousse sans doute à demander la suppression des peines plancher. Mais c'est oublier que le juge a toujours la possibilité, par ordonnance spécialement motivée, de prononcer une peine inférieure. Pourquoi, sinon par pure idéologie, supprimer un dispositif qui marche et ne contrevient pas, le Conseil constitutionnel l'a dit, aux grands principes généraux de notre droit ? Pourquoi donner un si mauvais signal aux délinquants récidivistes ?

Le Premier ministre a déploré dans son discours de politique générale que les prisons soient surpeuplées. Vous le déplorez également. Pourquoi dès lors renoncer à la création de 20 000 places, programmée par votre prédécesseur pour désengorger nos prisons et permettre que les détenus puissent y être accueillis dans des conditions dignes, alors qu'aujourd'hui nos établissements ne répondent pas aux standards internationaux ? Sans doute êtes-vous favorable aux peines alternatives. Nous aussi(...).

Des peines alternatives à la prison, oui, mais quand celles-ci ne suffisent pas, face à des délinquants multirécidivistes, la privation de liberté demeure la seule solution pour protéger nos concitoyens.

Dans le même esprit, vous avez annoncé votre intention d'abroger la loi relative à la rétention de sûreté, dont j'ai également eu l'honneur d'être le rapporteur. La rétention de sûreté existe dans d'autres grandes démocraties, comme l'Allemagne, le Canada, les Pays-Bas. Approuvée par le Conseil constitutionnel, elle vise à protéger la société de criminels particulièrement dangereux. Notre droit permet de limiter la liberté des alcooliques dangereux pour eux-mêmes ou pour autrui. Et voilà que vous, vous voudriez remettre en liberté des psychopathes pervers au risque qu'ils fassent de nouvelles victimes ! Je le regrette. Les Français apprécieront votre position. Pourquoi abroger ce texte qui correspondait à une attente réelle de nos concitoyens ? (...) En quelques mots, quelle est votre politique pénale, laquelle devra nécessairement combiner répression et prévention ? Continuerez-vous à détricoter tout ce qui a été fait avant vous ? Comment pensez-vous parvenir à faire chuter la délinquance ? Enfin, êtes-vous, oui ou non, favorable à l'indépendance des parquets ?

## **DOCUMENT 21**

### **Comment C. Taubira s'attaque à l'héritage pénal du quinquennat Sarkozy**

*LIBERATION 20 juillet 2012 Par SYLVAIN MOUILLARD, KIM HULLOT-GUIOT*

Après [plusieurs semaines d'observation](#), le ministère de la Justice peaufine un projet de circulaire qui pourrait détricoter une bonne partie de l'héritage sarkozyste en matière pénale. Objectif : restaurer le principe de l'individualisation des peines et lutter contre la surpopulation carcérale, en développant les mesures alternatives à l'emprisonnement. La garde des Sceaux, Christiane Taubira, applique la feuille de route de François Hollande. Dans ses [60 engagements de campagne](#), le candidat socialiste avait notamment affirmé sa volonté de revenir sur les peines planchers. A en croire [le Figaro](#), la circulaire en préparation devrait mettre un coup d'arrêt à cette logique de peines minimales incompressibles. Autre champ d'action possible : les aménagements de peines. La chancellerie souhaite une utilisation accrue des mesures alternatives (bracelet électronique, semi-liberté, placement extérieur) pour les courtes peines. Quelles sont les marges de manœuvre de Christiane Taubira ?

### **Des peines planchers boudées de longue date par les magistrats**

Elles n'avaient cessé de faire grogner les magistrats. Les peines planchers, introduites dans le code pénal par la loi Dati, consistent en des durées minimales de peines en cas de récidive. Si la loi elle-même n'est pas abrogée, la circulaire Taubira devrait faire chuter son application, puisque les procureurs ne seront plus enjoins de systématiquement requérir ces peines ni de faire appel lorsqu'elles ne sont pas prononcées.

Pour la secrétaire générale de l'Union syndicale des magistrats (USM), Virginie Valton, cette orientation de la politique pénale est «*intéressante*». L'USM, classée plutôt à droite, dénonçait cette «*atteinte à la liberté du juge et au principe d'individualisation de la peine*», regrettant le manque d'évaluation de l'efficacité des peines planchers dans la lutte contre la récidive. «*Un système de peines automatiques est aberrant, estime-t-elle. La peine ne peut être comprise ni par l'intéressé, ni par la société.*»

«*On revient sur le systématisme de la loi Dati, où l'on ne tient plus compte des réalités des dossiers, des parcours des gens, où l'on en vient à manquer de discernement*, estime quant à lui Matthieu Bonduelle, le président du Syndicat de la magistrature (SM), classé à gauche. *Cela ne veut pas dire que les procureurs ne feront plus appel si besoin ou qu'un juge ne mettra pas trois ans ferme. Cette circulaire va un peu calmer les choses.*» Virginie Valton est sur la même ligne : «*Dans un contentieux d'usage de stupéfiants, si quelqu'un est pris deux fois avec dix grammes de haschich, est-il cohérent de prononcer une peine de quatre ans ? Alors qu'en cas de trafic, il n'y a pas d'état d'âme à avoir.*»

Néanmoins, entre août 2007 et décembre 2011, les magistrats n'ont pas systématiquement appliqué les peines planchers : selon la direction des affaires criminelles et des grâces de la chancellerie, 36 950 condamnations de ce type ont été prononcées sur les 78 800 cas où l'aggravation par la récidive pouvait être retenue. Dans les faits, les nombreux magistrats récalcitrants à prononcer systématiquement des peines minimales incompressibles jouaient de la gradation des sanctions. «*Quand on applique une peine plancher, on peut compléter une peine ferme d'un sursis avec mise à l'épreuve, pour atteindre le seuil de la durée incompressible de la sanction*», explique Matthieu Bonduelle. Une façon de contourner l'esprit de la loi Dati, mais pas sa lettre.

Car, assurent les syndicats, la marge de manœuvre des juges comme des procureurs était réduite. A peine la loi Dati laissait-elle au juge la possibilité de faire exception, c'est-à-dire de ne pas appliquer les peines planchers, dans les cas dûment motivés où «*les circonstances de l'infraction, la personnalité de son auteur*» le justifient, ou si l'auteur présente des «*garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion*». «*En cas de récidive, il est plus compliqué pour un sans domicile fixe de dire qu'il a des garanties d'insertion*», illustre Matthieu Bonduelle.

Autre problème, prononcer une longue peine de sursis implique un travail très lourd pour les services de réinsertion, alors que «*l'on n'y met pas les moyens humains*», pour la secrétaire générale de l'USM. En cas de récidive, ce sont alors autant «*de peines qui tombent, avec au bout une surpopulation carcérale grandissante. D'après l'Observatoire de la délinquance, depuis 2010, la délinquance et la criminalité baissent globalement, mais les peines s'allongent, le nombre de gens emprisonnés augmente*», estime Virginie Valton. Au SM aussi, on s'inquiète d'un système où la surpopulation carcérale croît, où 80 000 personnes attendent l'exécution de leur peine, et où les aménagements de peine se complexifient, surtout après la circulaire Mercier de février 2011.

Rebaptisée «*circulaire post Pornic*», elle avait été prise à la suite du [meurtre de Laetitia Perrais](#) par [Tony Meilhon](#), qui avait déjà fait l'objet d'une quinzaine de condamnations. La circulaire durcissait les conditions de mise à exécution des sanctions... [augmentant](#) de fait la population carcérale.

### **Des alternatives à la prison en plein essor**

Malgré les récentes entailles dans la politique d'aménagement des peines, on n'a jamais pris autant de mesures alternatives à l'emprisonnement. Le 1er juillet, 12 609 personnes bénéficiaient d'un «*aménagement de peine sous écrou*» (semi-liberté, bracelet électronique...). Depuis la [loi pénitentiaire](#)

\_\_\_ de novembre 2009, tout détenu condamné à une peine de moins de deux ans de prison en correctionnelle a la possibilité de voir sa peine aménagée. Ces deux dernières années, le dispositif est de plus en plus appliqué (+44,5%). La chancellerie souhaite encore accélérer la cadence, afin de désengorger les prisons, qui [viennent d'atteindre](#) un taux de surpopulation record (117,3%).

Il y a quelques semaines, le porte-parole de la chancellerie a détaillé le projet de circulaire qui sera adressé aux parquets. Il est question de réexaminer le cas de «*ceux qui auraient dû bénéficier d'un aménagement de peine et qui, pour des raisons techniques [sans adresse, pas de réponse aux convocations, etc., ndlr] ont été incarcérés*». Quant aux 45% de détenus qui sont à moins de six mois de l'échéance de leur peine, et donc susceptibles de bénéficier d'aménagements, leur situation sera étudiée en priorité.

Le sénateur UMP Jean-René Lecerf, qui fut rapporteur de la loi pénitentiaire de 2009, salue les intentions de Christiane Taubira. «*L'incarcération en matière délictuelle doit être l'exception, c'est l'esprit de la loi Dati.*» Il cite ainsi l'exemple des peines prononcées à l'encontre des délinquants routiers. «*Est-il plus utile d'incarcérer ces personnes pendant trois mois, ou de les faire travailler bénévolement dans un hôpital pour accidentés de la route ?*»

### **Un manque de moyens**

Faut-il pour autant s'attendre à une vague massive de libérations conditionnelles, ou d'aménagements ? Peu probable, tant la gauche craint de paraître laxiste sur ce sujet. Une éventuelle loi d'amnistie, proposée par le contrôleur des lieux de détention, avait été [balayée d'un revers de main](#) par le gouvernement il y a quelques semaines. Au-delà des effets d'annonce, le développement accru des aménagements de peine suppose aussi des moyens humains plus importants. Or, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), chargés du suivi des condamnés «aménagés», se disent déjà débordés. Les constructions de nouvelles prisons, actées lors du précédent quinquennat, grèvent également les budgets.

En ces temps d'austérité budgétaire, le ministère de la Justice saura-t-il dégager les marges de manœuvre nécessaires pour les placements alternatifs ? Jean-René Lecerf «*rêve d'une répartition égale des créations de postes entre les surveillants de prison et les CPIP*». Le sénateur ne manque d'ailleurs pas de souligner «*le coût extrêmement lourd*» d'une place de prison. La Cour des comptes avait estimé la facture d'une journée de détention à 71,10 euros. La semi-liberté, elle, coûte 47,81 euros par jour ; le placement extérieur 40 euros ; le bracelet électronique 5,40 euros. De quoi faire des économies substantielles. La définition du budget de l'administration pénitentiaire, à l'automne, devrait en dire plus sur les choix de Christiane Taubira. (...)

## **La construction de certaines prisons neuves sera maintenue DOCUM. 22**

24 juillet 2012. Revue CHALLENGES Thierry Levêque

PARIS (Reuters) - La construction de certaines nouvelles prisons décidée sous le mandat de Nicolas Sarkozy sera finalement maintenue par le nouveau gouvernement, a annoncé mardi la ministre de la Justice Christiane Taubira, revenant sur une annonce précédente.

La nouvelle majorité a annoncé vouloir sortir de la logique carcérale en réponse à la délinquance et entend mettre un terme à la surpopulation carcérale, qui a battu ces derniers mois plusieurs records historiques pour atteindre 67.373 détenus pour 56.000 places au 1<sup>er</sup> juillet, ce qui représente une hausse de 4,1% par rapport au mois de juillet 2011 (64.726).

Après de vives critiques de la droite, Christiane Taubira a publié un communiqué infléchissant les annonces d'abandon de certains programmes de construction lancés sous le précédent mandat et censés porter la capacité d'incarcération à 80.000 places d'ici 2017.

"Afin de rendre supportables les délais de mise en oeuvre de cette orientation nouvelle, la ministre a demandé que les programmes les plus urgents soient maintenus sur l'ensemble du territoire", écrit-elle dans un communiqué. Cela concerne notamment la Polynésie, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe.

Elle maintient cependant l'idée générale d'un changement de logique. "La peine d'emprisonnement, souvent nécessaire, n'est pas la seule réponse pénale possible. Nous proposons d'autres formes de sanctions qui devraient rapidement soulager les conditions d'exercice de notre politique pénitentiaire au quotidien", explique Christiane Taubira.

Le ministère a promis la semaine dernière une circulaire autorisant des libérations de détenus qui sont à moins de six mois de la fin de leur peine, catégorie représentant actuellement 45% de la population carcérale. Ils seront soumis à des obligations ou placés sous surveillance électronique.

## CONTESTATION À DROITE

Un syndicat de magistrats classé à droite, "Magistrats pour la justice", a critiqué cette mesure, soulignant que les capacités de contrôle des détenus libérés et de surveillance électronique n'étaient pas "extensibles", précisant "Faut-il rappeler, enfin et surtout, que la prison est le mode d'exécution d'une peine mûrement délibérée par un tribunal, strictement encadrée par la loi et que l'autorité de la justice passe avant tout par le respect de ses décisions pour lutter contre tout sentiment d'impunité ? ».

Syndicats de surveillants, organisations internationales et associations de défense des droits de l'homme ont reçu en juin le soutien d'une autorité administrative indépendante, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) Jean-Marie Delarue. Il a réclamé une loi d'amnistie pour décongestionner les prisons, ce qui a été refusé par le nouveau gouvernement. Il soulignait dans son rapport le caractère dramatique de la surpopulation dans certaines maisons d'arrêt où le taux d'occupation peut dépasser les 200%.

La surpopulation, soulignait Jean-Marie Delarue, présente un risque pour la sécurité des Français puisque les sorties insuffisamment préparées et un régime de détention sans formation et sans suivi favorisent selon lui la récidive.

La surpopulation amène par ailleurs un taux de suicides dix fois supérieur à la normale. Annonçant trois nouveaux morts à Avignon, Uzerches et Toulouse en juin et début juillet, l'organisation non gouvernementale "Ban Public" a fait état lundi d'un total de 46 suicides ou morts suspects depuis le début de 2012.