

Résumé du contre-rapport de la FARAPEJ

En septembre et en octobre 2016, Jean-Jacques Urvoas, alors ministre de la Justice, a publié deux rapports : *En finir avec la surpopulation carcérale*¹ et *Rapport sur la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales*². S'ils traduisent la préoccupation du ministère de la Justice de François Hollande, reprise par l'actuelle majorité, et développent certaines analyses que nous partageons, **la FARAPEJ ne se satisfait pas des conclusions et préconisations** qui en découlent.

Face à l'urgence de la situation carcérale, la Fédération a rédigé un contre-rapport en novembre 2016. Il reprend notre propre analyse du phénomène de surpopulation, nos points d'accord et de désaccord avec le rapport sur l'encellulement individuel du ministère de la Justice et enfin, formule **10 propositions concrètes pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale**.

Alerte sur la situation carcérale : surpopulation et droit à l'encellulement individuel

Dans les prisons françaises, on compte au 1^{er} septembre 2017³ :

- **68 564 personnes détenues**. Le maximum a été atteint en avril où, pour la première fois, la barre des 70 000 personnes incarcérées a été franchie. Ce nombre continue de progresser, mais la vitesse d'augmentation ralentit fortement, laissant espérer une stabilisation de la population carcérale.

- **59 082 places opérationnelles** dont 3 862 sont inoccupées. La surpopulation carcérale est un phénomène disparate qui n'impacte pas tous les établissements pénitentiaires de la même manière. Au regard du nombre de places inoccupées, on ne peut envisager de mesurer la surpopulation en se fondant simplement sur la différence entre le nombre de personnes détenues et les places de prison.

- **13 344 personnes détenues en surnombre** dont 1 424 qui dorment sur un matelas posé au sol. Le nombre de personnes détenues en surnombre, qui intègre l'existence de places inoccupées, semble plus approprié pour évaluer la **gravité de la surpopulation carcérale**. Gardons à l'esprit que, s'il y a une personne détenue en surnombre, cela fait 2 (souvent 3) personnes touchées par la surpopulation, au cœur de leur cellule.

Au-delà du nombre de personnes incarcérées, la surpopulation peut être liée à l'**inadéquation des moyens humains et logistiques** consacrés à un établissement. Leur capacité ne devrait pas être fondée uniquement sur le nombre de places disponibles, mais prendre en compte tous les aspects de la vie en prison. Elle n'intègre pas non plus le **principe d'encellulement individuel**, nécessaire pour respecter la dignité des personnes détenues, se conformer aux objectifs de la peine et faire émerger une vie collective.

Malgré de bonnes analyses, les préconisations du ministère de la Justice prennent la mauvaise direction

Dans son rapport sur l'encellulement individuel, le ministère de la Justice de François Hollande proposait une analyse précise de la situation et soulevait des questions essentielles, dont les conclusions ne peuvent

¹ J.-J. Urvoas, Garde des Sceaux, ministre de la justice, Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel « *En finir avec la surpopulation carcérale* », sept. 2016

² J.-J. Urvoas, Garde des Sceaux, ministre de la justice, « *Rapport sur la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales* », oct. 2016

³ P.-V. Tournier, « *Chronique OPALE* », sept. 2017, <http://www.farapej.fr/Dossiers/Opale/>

pas être validées par la FARAPEJ, d'autant que l'actuelle majorité a largement repris ces orientations à son compte.

Nous nous réjouissons de voir que le ministère rappelle **l'importance du droit à l'encellulement individuel** et souligne la nécessité d'**adapter la vie en prison** par le renforcement des activités et la mise en place d'une phase spécifique de préparation à la sortie. Il reconnaît, et cela nous semble fondamental, que **« la construction ne constitue qu'une des mesures à prendre »**, tout en évoquant les principaux éléments d'une politique réductionniste. Le rapport préconise enfin une architecture qui humaniserait davantage les établissements, une voie que nous encourageons à poursuivre.

Les pistes de constructions envisagées réveillent toutefois notre inquiétude car elles semblent **omettre l'analyse de la situation développée** plus haut : elles ne concernent que les maisons d'arrêt et les besoins sont évalués grâce à une méthodologie qui manque de crédibilité. En envisageant de construire des établissements d'une capacité comprise entre 400 et 600 places, le ministère de la Justice suspend toute volonté d'envisager une transformation profonde de la vie en prison.

À la lecture du rapport, la FARAPEJ nourrit également plusieurs regrets. Il ne **contient pas d'analyse précise des alternatives à l'incarcération** et se contente de reconnaître leur effet positif, sans pour autant les prendre en compte dans les solutions envisagées. De plus, il n'y a pas de référence aux différents travaux réalisés ces dernières années sur le même sujet (le livre blanc du Conseil de l'Europe sur le surpeuplement carcéral, *etc.*). Ces documents sont pourtant riches d'enseignements pour inspirer une politique pénale et carcérale efficace en vue de mettre fin à la surpopulation dans les prisons françaises.

Nos 10 propositions pour mettre vraiment fin à la surpopulation carcérale

Dans un contexte d'inflation carcérale chronique depuis 40 ans, la construction ne peut être la solution. La population carcérale n'est pas une donnée intangible à laquelle on doit s'adapter, mais une conséquence de notre système pénal. La FARAPEJ développe ainsi **10 propositions qui permettraient d'engager une politique réductionniste ambitieuse.**

1 - Changer de méthode : déterminer un plan d'action pluriannuel comportant un objectif chiffré de réduction de la population carcérale.

La FARAPEJ propose de mettre en place un **plan d'action pluriannuel** définissant les contours de la politique réductionniste. Il devra fixer un **objectif de réduction de la population carcérale à atteindre, planifié dans le temps, en fixant des échéances précises.** Pour assurer sa mise en œuvre sur le long terme, il devra **résister aux alternances politiques** en explorant plusieurs pistes : l'instauration d'un débat annuel au Parlement sur l'état des prisons, la capitalisation des recommandations du Conseil de l'Europe, *etc.* Ce plan d'action devra aussi impliquer l'ensemble des acteurs : magistrats, pénitentiaires, insertion.

Si l'objectif de baisse n'est pas suffisamment ambitieux pour résoudre totalement la surpopulation, les nouvelles constructions devront être **conditionnées à l'engagement d'une réduction de la population carcérale.** Cette extension à la marge se fera pour diversifier le type de prisons et appliquer l'encellulement individuel.

2 - Développer l'outil statistique du ministère de la Justice pour permettre une meilleure connaissance de l'état de la surpopulation et de l'exécution des peines.

Ces dernières années, la raréfaction des statistiques pénitentiaires a donné lieu à un **appauvrissement des connaissances** sur la population carcérale et les peines, alors que certaines informations sont essentielles pour mener une politique réductionniste efficace.

Nous proposons de renforcer l'outil statistique avec, notamment :

- la **publication de nouveaux indicateurs** : le « nombre de détenus en surnombre » ; le nombre de cellules par établissement ; des statistiques de flux ; des éléments sur la contrainte pénale ; *etc.* ;
- la **conduite d'une étude sur les causes de l'inoccupation** d'un certain nombre de places ;
- l'**adaptation des outils informatiques** de collecte de données aux besoins de la statistique.

3 - Mettre en place un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale de manière échelonnée.

La FARAPEJ plaide pour la mise en place d'un **mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale qui s'appuie sur une activation des sorties**, par l'accélération des aménagements de peine. Il s'articulera de la manière suivante :

- une **capacité maximale est fixée** pour chaque établissement pénitentiaire, au-delà de laquelle aucune incarcération n'est possible ;
- une **cote d'alerte est créée**, à partir de laquelle le mécanisme de prévention est activé afin d'éviter que les incarcérations ne soient plus possibles ;
- lorsque la cote d'alerte est atteinte, la direction de la prison active le dispositif : elle **enclenche les aménagements de peine** et hâte la sortie de la personne détenue qui en est la plus proche ;
- les **magistrats sont régulièrement informés** de l'état de peuplement des prisons.

Du fait de l'intensité de la surpopulation actuelle, le mécanisme devra être mis en œuvre de manière **échelonnée dans le temps**. La capacité maximale de l'établissement et la cote d'alerte seront initialement fixées au-dessus de la capacité réelle, puis réactualisées régulièrement pour tendre vers celle-ci. Cela permettra d'**intégrer progressivement l'encellulement individuel** dans le calcul des capacités des établissements.

4 - Développer les sanctions appliquées dans la communauté : avoir pleinement recours à ces innovations pénales.

La Fédération propose d'**organiser l'ensemble des sanctions appliquées dans la communauté autour de la contrainte pénale**, en abolissant le sursis avec mise à l'épreuve et en intégrant le travail d'intérêt général, dont l'offre devra largement être développée, à la contrainte pénale.

Il faut aussi **lever les freins au prononcé de cette nouvelle peine** grâce à, notamment, la formation des avocats et des magistrats et une meilleure information de ces derniers sur la personnalité des personnes qu'ils ont à juger. **Son champ d'application devra être étendu** afin qu'elle soit prononçable plus facilement et devienne la peine principale de certaines infractions. Les parquets devront être incités à requérir une peine de prison seulement lorsque la contrainte pénale n'est pas adaptée.

5 - Limiter le recours à la détention provisoire.

La reprise de l'inflation carcérale en janvier 2016 est principalement due à une augmentation des incarcérations de personnes prévenues. Nous suggérons de contenir la détention provisoire et de poursuivre la **réduction du recours à cette mesure au profit d'alternatives**.

6 - Poursuivre le développement de mesures permettant d'éviter le recours aux courtes et très courtes peines de prison.

La FARAPEJ considère qu'il faut **réduire le champ des courtes peines de prison** car celles-ci ne permettent pas la mise en place d'un accompagnement efficace avant et après la sortie.

Pour cela, il est nécessaire, dans une première phase, de poursuivre le **développement de l'exécution des courtes peines de prison en milieu ouvert à travers les aménagements de peines *ab initio***. Il faudra

toutefois prêter attention à mieux informer sur le contenu de ces mesures pour éviter les confusions et incompréhensions.

Nous recommandons que soit ensuite mise en place une véritable **césure du procès pénal** permettant de distinguer le temps consacré à la décision sur la culpabilité de celui consacré à la décision sur la peine. Elle sera à la fois gage et condition de condamnations plus adaptées et mieux comprises, l'aménagement de peine ab initio étant alors intégré à la phase de jugement.

7 - Faire de la sortie progressive et accompagnée la règle, et non l'exception.

La FARAPEJ considère que toute personne condamnée à de la prison doit se voir proposer un aménagement de peine. Alors que la libération sous contrainte n'est pas suffisamment efficace, nous proposons une réforme **ambitieuse de la libération conditionnelle** mettant en place une sortie progressive enfin effective, et visant à inciter l'administration pénitentiaire et la personne détenue à concevoir un projet solide de libération. Cette réforme prévoit : **à la mi-peine, une étude systématique** de la libération conditionnelle, puis un réexamen régulier ; puis **aux deux tiers de la peine, un accord automatique** de la libération conditionnelle, sauf décision contraire et motivée du juge de l'application des peines.

Les autres mesures d'aménagement devront aussi être encouragées, avec le **développement des places en semi-liberté près des bassins d'emploi** et des **moyens supplémentaires pour le placement extérieur**.

8 - Engager un débat de fond sur l'échelle et la nature des peines et le recours à la prison.

La FARAPEJ propose d'engager un **débat de fond, tant sur les périmètres du droit pénal que sur la nature des peines encourues**. Certaines infractions devront être dépenalisées, la prison sera exclue des peines encourues pour certaines infractions et d'autres voies de traitement qu'un passage devant le juge pénal pourront être envisagées. Ce travail de révision de l'échelle des peines devra, plus globalement, conduire à **reconsidérer la place de la prison et la longueur des peines**.

9 - Définir la capacité des prisons en fonction des règles pénitentiaires européennes.

Nous souhaitons que les futures constructions et restructurations soient fondées dans **la perspective des règles pénitentiaires européennes** qui incitent à repenser le projet architectural de la prison à partir de l'individu. Cela implique d'envisager plusieurs évolutions : réfléchir au **lieu d'implantation des prisons** ; **revoir la taille des établissements** à la baisse en ne dépassant pas 200 places ; donner l'opportunité aux personnes détenues de **passer la journée hors de leur cellule** ; créer des **espaces de vie collective** ou encore **consulter et faire participer** les personnes incarcérées à la vie de la prison.

10 - Face à l'état alarmant de la surpopulation carcérale, mettre en place des mesures d'urgence visant à atténuer ses conséquences négatives sur la vie en détention.

Des **mesures à court terme devraient être prises en urgence** pour adapter certains aspects du fonctionnement des prisons à l'état de surpopulation. La FARAPEJ recommande notamment d'**étendre les horaires de parloir**, d'**adapter l'accès au téléphone** au nombre de personnes effectivement détenues, d'**élargir les horaires de promenade**, de favoriser au maximum le temps passé en dehors de la cellule par le **développement d'activités**. Certaines mesures urgentes ne demandent pas beaucoup de moyens et pourraient déjà améliorer la vie quotidienne dans les établissements.

Pour télécharger le rapport complet : <http://www.farapej.fr/Dossiers/Surpopulation>

FARAPEJ – 22 rue Neuve des Boulets, 75011 Paris – 01 55 25 23 75 – farapej@farapej.fr – www.farapej.fr