

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 24 mars 2014 relatif à l'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires

NOR : CPLX1408488V

1. Les conditions matérielles dans lesquelles une personne détenue est incarcérée sont déterminantes pour le respect de ses droits fondamentaux. Il appartient à ce titre à l'autorité publique « de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine » (Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, Kudla c/Pologne, 26 octobre 2000, GACEDH, § 94). Cette obligation incombant à l'Etat lui impose notamment de ne pas infliger au prisonnier des conditions de détention qui sont objectivement inacceptables (Cour européenne des droits de l'homme, Dougoz c/Grèce, 6 mars 2001, n° 40907/98, § 46). Parmi de telles conditions que les autorités doivent éviter, figurent la configuration dépourvue de tout élément de confort des cellules mais aussi leur surpopulation (Karalevičius c/Lituanie, 7 avril 2005, n° 53254/99, § 36 et 39).

2. Le régime de l'encellulement individuel (qu'on appelle alors, avec Tocqueville, régime « philadelphe ») est apparu en France, avec la loi du 5 juin 1875 sur le régime des prisons départementales, pour des raisons tout à fait distinctes. Il est réservé à tous les prévenus et aux « courtes peines » (un an ou moins) et s'applique jour et nuit. Il accompagne d'autres mesures, comme le port de la cagoule pour tous les déplacements en prison, ou la construction d'alvéoles dans les chapelles pour que les fidèles ne puissent se voir ou encore le silence imposé pendant le travail. Il s'agit de priver la personne détenue de toute relation avec ses semblables pour que, laissée face à elle-même, elle puisse s'amender. L'encellulement individuel garantit ainsi l'efficacité du châtiement.

3. Aujourd'hui, l'encellulement individuel a une toute autre signification. Il vise à offrir, à chaque personne incarcérée, un espace où elle se trouve protégée d'autrui et où elle peut donc ainsi préserver son intimité et se soustraire, dans cette surface, aux violences et aux menaces des rapports sociaux en prison. En permettant à chacun de se livrer aux activités (autorisées) qu'il a choisies, d'étudier, de réfléchir, de se prendre en charge, l'encellulement individuel n'est plus condition de l'application de la punition elle-même mais plutôt, par la préservation de la personnalité de chacun, garantie de la réinsertion ultérieure. Comme tel, il concourt au caractère effectif des droits fondamentaux. Le contrôle général des lieux de privation de liberté est donc particulièrement attentif à cette question.

4. Actuellement, le code de procédure pénale définit deux règles relatives à l'encellulement.

L'article 716 s'applique aux prévenus en détention provisoire : il dispose qu'ils sont placés en cellule individuelle sauf dérogation fondée, à la demande des intéressés, sur leur intérêt de ne pas être seuls ; si l'organisation du travail ou de la formation professionnelle où ils sont inscrits l'impose. Cette disposition précise en outre que lorsque les prévenus sont placés en cellule collective « leur sécurité et leur dignité doivent être assurées ».

L'article 717-2 traite de la situation des condamnés. En maison d'arrêt, ils sont soumis à l'emprisonnement individuel de jour et de nuit ; dans les établissements pour peines, à un emprisonnement individuel la nuit seulement. Des dérogations peuvent toutefois être accordées pour les mêmes motifs que précédemment (sous réserve de l'absence de mention – guère explicable – de la formation professionnelle).

5. L'application de ces dispositions fait difficulté en raison de ce qu'un universitaire a appelé « la crise du logement pénitentiaire » (Pierrette Poncela, *Revue des sciences criminelles*, 2008, p. 972). Si l'administration pénitentiaire pratique un *numerus clausus* de fait dans les établissements pour peines, en n'y affectant que des condamnés qu'à mesure que des places sont disponibles, et s'assure ainsi de respecter les dispositions de l'article 717-2 applicables à ces établissements (s'agissant du principe de l'encellulement individuel mais non pas nécessairement de sa limitation à la seule période nocturne), il n'en va pas de même dans les maisons d'arrêt, dans lesquelles la surpopulation conduit à « doubler » des cellules conçues pour une personne, à « tripler » des cellules faites pour deux, voire davantage. Ces établissements, on le perçoit mal au-dehors, fonctionnent ainsi dans une tension permanente qui use les personnels et les personnes détenues. Depuis longtemps, l'encellulement individuel en maison d'arrêt est une situation très rare, accordée aux personnes détenues dans des quartiers particuliers (isolement, discipline), souvent à vocation punitive ou de désocialisation, ou présentant des situations particulières (comportements hétéro-agressifs...).

6. Confronté à cette situation de fait, le législateur a imaginé des palliatifs provisoires, destinés à écarter momentanément la portée du principe de l'encellulement individuel posé par le code de procédure pénale. Il a sursis à l'exécution de l'entrée en vigueur d'une dérogation très précisément limitée à ce principe : autrement dit, il a laissé en usage la possibilité de s'en écarter plus aisément. Par la loi du 15 juin 2000 (II de l'article 68), il a repoussé à 2003 l'application d'une dérogation strictement limitée. On doit noter qu'au 1^{er} janvier 2000 la population pénale s'élève à 51 441 personnes – soit 16 979 de moins qu'aujourd'hui – et la densité des maisons d'arrêt et quartiers « maison d'arrêt » est de 114, soit 23,5 points de moins qu'actuellement. Trois ans après, le délai a été de nouveau repoussé de cinq ans par l'article 41 de la loi du 12 juin 2003 : il expirait donc en 2008.

7. A cette date, le Gouvernement a imaginé un dispositif, inséré dans la partie réglementaire du code de procédure pénale (article D. 53-1, abrogé et inséré en 2013 dans le règlement intérieur type des établissements, article 38), qui consiste à prévoir que, lorsqu'un prévenu demande à être en cellule seul et qu'il ne peut être satisfait dans l'établissement où il est affecté à cette demande, il peut demander son transfèrement dans un établissement dans lequel il pourra être en cellule seul. Autrement dit, le principe de l'encellulement individuel ne doit pas s'apprécier au regard de l'établissement où la personne est incarcérée, mais par rapport à l'ensemble des maisons d'arrêt. Le Conseil d'Etat a validé ce raisonnement (6/1, 29 mars 2010, n° 319 043, au rec., M. Guyomar, rapp. publ.). Ce qui revient au fond, pour la personne détenue (sous réserve de l'accord du magistrat), à devoir choisir entre la proximité de l'établissement avec les siens, donc la possibilité de parloirs, et l'encellulement individuel. Une telle alternative n'est pas satisfaisante au regard des droits fondamentaux, en particulier du respect du droit à une vie familiale.

8. Ce dispositif a été retenu à titre subsidiaire dans la loi pénitentiaire de 2009. Mais, à titre principal, la loi a maintenu, contre l'avis du Gouvernement, le principe de l'encellulement individuel et le système d'un nouveau sursis à l'application de dérogations restreintes à ce principe, dont l'entrée en vigueur a été repoussée à cinq ans après la publication de la loi. Celle-ci ayant été publiée le 25 novembre 2009, c'est donc à la date du 25 novembre 2014 que le principe de l'encellulement individuel devrait être conçu plus strictement.

Que convient-il d'espérer à cette échéance ?

9. En dépit des constructions d'établissements pénitentiaires, l'accroissement des flux d'entrée et la durée des détentions provisoires et des peines prononcées maintiennent, on le sait, une surpopulation carcérale insupportable. Depuis l'avis rendu sur ce point (cf. avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, *Journal officiel* du 13 juin 2012), la situation ne s'est nullement améliorée. Au 1^{er} mars 2014, selon les données de l'administration pénitentiaire, la densité de la population dans les établissements pénitentiaires est de 117,8. Mais, en raison du *numerus clausus* déjà mentionné, pratiqué dans les établissements pour peines, la densité dans les maisons d'arrêt et les quartiers « maison d'arrêt » des établissements mixtes est de 137,5.

10. Dans ces conditions, le dispositif imaginé en 2008, non seulement présente des inconvénients sérieux pour les personnes qui en demanderaient le bénéfice, mais se présente, dans les faits, de manière très théorique puisque les maisons d'arrêt qui pourraient être choisies, même éloignées du lieu d'affectation initial, ne présentent en réalité aucune possibilité d'encellulement individuel. On doit ajouter en outre que ce dispositif ne s'applique à l'origine qu'aux seuls prévenus, l'administration pénitentiaire l'ayant étendu par voie de circulaire aux condamnés des maisons d'arrêt. Or, comme il a été rappelé ci-dessus (article 717-2), tous les condamnés séjournant en maison d'arrêt sont censés aussi être hébergés en cellule individuelle. Or, ils sont majoritaires dans ces établissements (lors des visites par le contrôle général : à Grenoble-Vарces, 65 % ; à Basse-Terre, 75 % ; à Bois-d'Arcy, 70 % ; à Lyon-Corbas, 56 % ; à Nîmes, 61 %...). Par conséquent, le dispositif, en raison de l'ampleur de la surpopulation carcérale est totalement inopérant et ne peut être, par conséquent, qu'illusoire.

11. On doit ajouter à ces effets de nombre les effets de leur gestion par l'administration pénitentiaire. Les règles d'affectation et de séparation de personnes détenues, les placements à l'isolement et les transfèrements décidés par mesure d'ordre conduisent à rendre plus contraignant le régime de détention des uns sans aboutir à protéger efficacement les autres plus vulnérables. Les visites du contrôle général et les courriers qu'il reçoit en offrent de nombreux témoignages.

12. Trois solutions sont théoriquement possibles.

13. La première consiste à prendre, sans modifier le reste des données qui déterminent la population carcérale, une nouvelle disposition législative destinée à offrir un nouveau délai de plusieurs années avant la mise en œuvre d'un régime « normal » d'encellulement individuel, ainsi qu'il a déjà été fait à trois reprises en quatorze ans, en dépit, faut-il noter, d'un programme de construction de prisons permettant d'accroître le nombre de places disponibles.

Une telle solution n'est pas satisfaisante, en ce qu'elle se borne à enregistrer une situation très dommageable aux personnes détenues, prévenues comme condamnées, sans perspective d'amélioration autre que de moyen terme. Le contrôle général reçoit de nombreux courriers de prisonniers se plaignant des conditions dans lesquelles ils sont en surnombre dans les cellules, en méconnaissance des normes que la direction de l'administration pénitentiaire avait adopté en 1988 (notre DAP n° 88G 05G du 16 mars 1988 : une seule place dans une cellule de superficie inférieure à 11 m²). Plus le délai est repoussé, d'ailleurs, moins la mise en œuvre effective de l'encellulement individuel peut avoir de crédibilité. De mal nécessaire, le report prendrait le corps d'un expédient commode pour ne pas prendre les mesures qui s'imposent.

14. La deuxième solution tient, *a contrario*, dans la volonté de laisser le délai fixé en 2009 venir à expiration et, par conséquent, donner sans qu'il soit besoin de modifier la loi, leur plein effet aux dispositions des articles 716 et 717-2 du code de procédure pénale. Naturellement, c'est là une solution en apparence favorable aux personnes détenues, qui pourront tirer de la loi, sauf dérogations restrictives, un « droit » à être affecté seules en cellule, droit en suspens depuis quatorze ans. Le contrôle général, dont l'objet est de prévenir les conditions de vie dégradantes en prison, devrait être tout naturellement favorable à un tel choix.

On doit néanmoins s'interroger sur son réalisme. Si, dans des conditions nettement moins défavorables de densité carcérale, on a estimé en 2000 nécessaire de repousser la date de mise en œuvre du principe, comment peut-on espérer le mettre en œuvre aujourd'hui, avec une densité sensiblement plus élevée ? La loi peut être prospective, et même volontariste. Elle ne saurait être sans risques tout à fait irréaliste. Sans doute peut-elle anticiper des situations : mais à la condition qu'elle s'en donne les moyens. Tel n'est pas le cas. Les incertitudes qui pèsent sur les effets d'une nouvelle sanction pénale (la « contrainte pénale ») que le Parlement

doit encore adopter (l'étude d'impact du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et l'individualisation des peines a des difficultés à les quantifier) ne permettent pas le choix de s'affranchir résolument des restrictions en vigueur. Ce choix aurait au surplus pour effet de créer de vaines attentes parmi les personnes détenues, génératrices de tensions qu'on doit épargner aux établissements, qui n'en manquent pas. Il faut donc renoncer à une solution aussi expéditive et sans portée.

15. Reste une troisième solution, de portée plus modeste, qui consiste à commencer à rétablir l'encellulement individuel dans la rigueur des principes du code de procédure pénale au bénéfice de certaines catégories de personnes détenues, déterminées par un texte réglementaire ; à entrer par conséquent dans une dynamique de retour progressif des principes du code dans la réalité carcérale.

a) Cette solution comporte deux préalables.

Le premier consiste à desserrer l'étreinte de la surpopulation carcérale, comme les Etats-Unis, pourtant prodigues en la matière, ont commencé de le faire depuis plusieurs années, comme le prévoit aussi le projet de loi déposé au Parlement, comme l'ont défini des rapports et études dont on ne reprendra pas ici les indications qui conduisent à agir à la fois sur les flux d'entrée, par diminution, et sur les flux de sortie, par augmentation. Quelques initiatives locales arrêtées par l'autorité judiciaire, en accord avec les directions d'établissement, ont permis de diminuer les flux d'entrée, par la prise en considération des places disponibles, ou d'accroître les sorties possibles, par une politique active d'aménagement des peines. Ainsi, on pourra redonner aux maisons d'arrêt quelques marges de manœuvre qui leur permettront d'affecter en cellule, seules, un plus grand nombre de personnes détenues.

Le second doit assurer la protection des personnes détenues sujettes à des pressions contraires à leur dignité, autrement dit à assurer l'effectivité de cette disposition de la loi pénitentiaire aux termes de laquelle « l'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne une protection effective de son intégrité physique, en tous lieux collectifs et individuels ». A cette fin, sur le fondement de dispositions réglementaires expresses du code de procédure pénale, des quartiers destinés à les abriter doivent être institués dans tous les établissements, en particulier pour hommes, au-dessus d'un seuil d'effectifs déterminé par le règlement. Une affectation dans de tels quartiers peut aider beaucoup à supporter un encellulement « doublé » (à deux) dès lors qu'il ne se traduit pas par des menaces ou des violences. Ces quartiers doivent naturellement maintenir l'accès à l'ensemble des droits en vigueur en détention (promenades séparées, accès aux activités...). La protection des personnes menacées permettra d'éviter des incidents et des demandes de transfèrement, parfois brutales, fondés sur la crainte qu'inspire le fait de demeurer dans un établissement parce qu'on s'y trouve en danger. Cette manière de procéder se concilie avec le troisième alinéa de l'article 44 de la loi pénitentiaire.

b) Ces préalables réalisés, il reste aux pouvoirs publics à assurer le développement de la vie personnelle, condition nécessaire à la réinsertion. A cette fin, certaines catégories de personnes détenues, appelées à s'accroître dans le temps, doivent avoir l'assurance d'être affectées dès à présent selon le principe de l'encellulement individuel. L'expérience des personnels, celle du contrôle général, permettent de les identifier aisément. Il s'agit des personnes souffrant de handicaps, entraînant des pertes d'autonomie, notamment de pathologies invalidantes ou bien des personnes sourdes et muettes ou encore aveugles ; des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ; des personnes fragiles à raison des maladies dont elles sont atteintes, en particulier des affections mentales les plus sérieuses ; des personnes de nationalité étrangère qui n'entendent pas la langue française. Ces personnes devraient le plus vite possible être affectées seules en cellule à moins naturellement (on pense en particulier aux étrangers) qu'elles fassent connaître de manière dénuée d'équivoque leur demande d'avoir une vie cellulaire partagée (dans cette hypothèse, l'administration devra s'efforcer d'affecter un codétenu que la personne aura agréé).

c) En conséquence, le projet de disposition suivant pourrait être soumis au vote du Parlement.

« Dans la limite de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, il peut être dérogé au placement individuel dans les maisons d'arrêt, au motif de ce que la capacité de l'établissement et le nombre de personnes détenues présentes ne permettent pas son application.

« Toutefois, cette dérogation n'est pas applicable aux personnes, définies par voie réglementaire, dont la situation particulière au regard de l'incarcération, tenant notamment à l'âge, aux conditions de santé, à de sérieuses difficultés de communication, exige une attention accrue au respect de leur droit à une vie privée. Elles sont placées en cellule individuelle en toutes circonstances, sauf lorsqu'elles présentent une demande expresse contraire ou que les risques qu'elles encourent justifient qu'elles ne soient pas laissées seules. »

16. Pour les autres catégories de personnes, le décret élargira à mesure des possibilités leur vocation à bénéficier de l'encellulement individuel, la loi se bornant par conséquent à poser le principe d'une application diversifiée de la règle, diversité juridiquement fondée par des situations objectivement différentes au regard de la vie carcérale.

17. Cette manière de faire doit aussi permettre de redonner un sens plus restreint à l'usage du quartier d'isolement des établissements : il ne doit être utilisé que pour les personnes dont le chef d'établissement estime qu'elles font courir des risques au personnel ou aux codétenus et non simultanément, comme aujourd'hui, aux personnes qui demandent à être protégées des autres, ce qui aboutit à donner à ces quartiers un caractère hybride inapproprié. L'isolement devrait faire ainsi l'objet d'un encadrement plus strict par les dispositions en vigueur, de manière en particulier que la durée maximale en soit réduite, en raison de ses conséquences (sur ce point, CEDH, Öcalan c/Turquie, 18 mars 2014, n° 24069/03..., § 104-106).

18. Enfin un programme d'investissement spécifique doit conduire à la disparition rapide dans les établissements pénitentiaires, y compris ceux d'outre-mer, de ces cellules appelées « chauffoirs », où s'entassent

cinq, six personnes ou davantage, dans des conditions de détention particulièrement choquantes, d'autant plus que, dans les maisons d'arrêt où ces chauffoirs existent, le régime applicable et l'absence d'activités font que les occupants y restent l'essentiel de leur temps.

Pour les personnes qui, sans ambiguïté ni pression, choisissent librement d'accomplir leur détention dans une cellule partagée (trois au plus), les plans et les budgets des établissements doivent prévoir de véritables aménagements de cellules collectives, assortis de la superficie (12 à 14 m² pour deux, 15 à 19 m² pour trois) et de l'ameublement adéquats.

Il en résulte qu'au projet de disposition cité au paragraphe 15 ci-dessus devraient être ajoutés les deux alinéas suivants :

« Lorsque les personnes soumises à la détention provisoire ou condamnées sont placées en cellule collective, la superficie et l'équipement de celle-ci doivent, dans la limite de trois personnes au plus, être adaptées au nombre de personnes hébergées, de manière à assurer leur sécurité et leur dignité. Les personnes doivent être aptes à cohabiter.

« Le Gouvernement présentera chaque année au Parlement un rapport sur l'application de cette disposition, en particulier sur l'élargissement des catégories de personnes bénéficiant d'un encellulement individuel. »

J.-M. DELARUE