

Référence : Tournier P.V, *La Prison. Une nécessité pour la République*, Préface d'Elisabeth Guigou, Les Editions Buchet-Chastel, coll. « Essais & Documents », 2013.

Deuxième partie

Inflation carcérale et surpopulation des prisons

Depuis des années, on ne peut guère parler des prisons sans aborder la question de « l'inflation carcérale » comme celle de la « surpopulation » des établissements pénitentiaires. Ceux qui abordent ces questions ne savent pas toujours ce que ces notions recouvrent et les confondent souvent. Pour notre part, c'est en participant, à la fin des années 1990, à la rédaction d'une recommandation du Conseil de l'Europe, adoptée le 30 septembre 1999 par le Comité des Ministres¹ que nous avons pu approfondir ces problèmes. Ce fut, pour nous, l'occasion d'appliquer à l'ensemble des Etats membres de la grande Europe, des modes d'approches inspirés de l'analyse démographique classique que nous avons pu développer sur le cas français².

Chapitre 1

L'inflation carcérale : un phénomène inéluctable ?

Selon l'INSEE, la France compte, au 1^{er} janvier 2002, 61,1 millions d'habitants (Métropole et outre-mer). Le 1^{er} janvier 2012, la population s'élève à 65,4 millions. Ce qui représente une augmentation de 7 % en dix ans. Pendant ce temps, le nombre de personnes sous écrou, recensées par l'administration pénitentiaire, a cru de 48 594 à 73 780, soit un accroissement de 52 %. Sur la même période, le nombre de personnes détenues est passé de 48 296 à 64 787, soit un accroissement de 34 %. C'est cela l'inflation carcérale : l'augmentation du nombre de personnes sous écrou - voire du nombre de personnes détenues - est « très important », c'est-à-dire sans commune mesure avec l'augmentation du nombre d'habitants. Rapport du nombre de personnes sous écrou au nombre d'habitants, le taux de placement sous écrou est ainsi passé de 80 p. 100 000 à 113 p. 100 000. Le taux de détention, rapport du nombre de personnes détenues au nombre d'habitants, atteint désormais 99 p. 100 000 contre 79 p. 100 000, il y a dix ans.

Dans cette façon de voir les choses, on fait un constat sur l'ampleur de l'accroissement du taux de personnes sous écrou – ou détenues – sans se poser, à ce niveau, de questions en terme de causalité (accroissement et transformation structurelle de la délinquance et de la criminalité ? sévérité accrue des juridictions de jugement ? évolution des modalités d'application des peines ? etc.) et sans référence aux questions de capacité des établissements pénitentiaires.

Ainsi le concept d'inflation carcérale, qui d'ailleurs n'a de sens qu'en référence à un intervalle de temps suffisamment long pour que les évolutions ne soient pas simplement conjoncturelles, est à distinguer du concept de surpopulation des établissements pénitentiaires. Comme on le verra *infra*, ce dernier ne concerne, évidemment que les personnes détenues et se réfère à la situation à une date t donnée.

¹ Conseil de l'Europe, *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, recommandation N°R (99) 22, adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 1999 et rapport élaboré avec l'assistance de Kuhn A., Tournier P.V. et Walmsley R., coll. Références juridiques, 2000, 212 p.

² Tournier P.V., *Contribution à la connaissance de la population des personnes incarcérées en France (1968-1980) - analyse démographique -*, thèse de 3^e cycle, Institut de démographie de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, thèse publiée par le ministère de la Justice, Centre national d'études et de recherches pénitentiaires (CNERP), 1981, 342 p.

Près de 40 ans d'inflation

Notre pays est confronté à ce phénomène d'inflation carcérale depuis l'année 1975, la croissance du nombre de personnes sous écrou n'étant que temporairement interrompue au moyen de mesures de grâces collectives ou de lois d'amnistie. Ce fut en particulier le cas en 1981 à la suite de l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République. Cette année-là, le nombre de personnes sous écrou a diminué de - 8 840, soit - 22 %, baisse considérable due à la grâce collective du 14 juillet et à la généreuse loi d'amnistie du 4 août 1981. Mais la population retrouvait son niveau de janvier 1981, dès le mois de décembre 1983. Lors de la seconde élection de François Mitterrand en 1988, la baisse du nombre de personnes sous écrou, sur l'année, fut deux fois plus faible qu'en 1981 (- 4 346). En 1995, année de l'élection de Jacques Chirac, la population sous écrou augmentait de 1 038 unités, et ce malgré la grâce collective du 14 juillet - devenue « traditionnelle » à partir de 1991 - et une loi d'amnistie. En 2002, année de la seconde élection de Jacques Chirac, le nombre de personnes sous écrou a connu l'une de ses plus fortes augmentations annuelles : + 6 813. Après son élection en 2007, Nicolas Sarkozy met fin à cette tradition de la grâce collective comme de l'amnistie (+3 600 personnes sous écrou de plus en 2007). C'est sans doute la seule décision, en matière pénale, de Nicolas Sarkozy que nous avons pu approuver, sans réserve³ : les grâces collectives étaient injustes (les détenus en bénéficient ou pas en fonction de la date de leur condamnation) ; elles étaient en terme de réinsertion, incompréhensibles évidemment par nos concitoyens qui les confondent avec de réelles mesures d'aménagement individualisées des peines qui, elles, ont fait leurs preuves dans la prévention de la récidive : semi-liberté, placement à l'extérieur, libération conditionnelle.

L'exception qui confirme la règle

En définitive, la seule période de déflation de la population sous écrou que nous avons pu connaître depuis le milieu des années 1970, porte sur la période « 1996 – 2000 » : 1996 = - 547 personnes sous écrou, 1997 = - 652, 1998 = - 789, 1999 = - 1 152, 2000 = - 4 066. On remarquera que cette phase de déflation qui s'étend sur 5 ans ne coïncide pas exactement avec la période du gouvernement socialiste de Lionel Jospin (2 juin 1997 - 6 mai 2002). Elle commence avant la dissolution de l'Assemblée nationale par le président Chirac, qui ramènera la gauche au pouvoir et se termine bien avant la défaite de Lionel Jospin le 21 avril 2002, lors du premier tour de la présidentielle : + 757 personnes sous écrou en 2001, + 6 813 en 2002.

On ne peut que rapprocher cette rupture de tendance - retour de l'inflation - à l'affaire dite « du chinois ». En décembre 2000, Claude Bonnal, dit « le Chinois », en détention provisoire pour le hold-up du bureau de change du magasin du Printemps-Haussmann, en 1998, bénéficie d'une ordonnance de mise en liberté. Il sera mis hors de cause, pour cette affaire. Mais entre-temps Cl. Bonnal est mis en examen et écroué pour quatre meurtres à Athis-Mons le 6 octobre 2001 et deux autres au Plessis-Trévisé, commis sur deux policiers, dix jours après. Pour ces six meurtres, il sera d'ailleurs condamné, 5 ans plus tard, à la réclusion criminelle à perpétuité. Lors de sa mise en examen, la droite dénonce la loi Guigou du 15 juin 2000 *renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*. Faisant fi du principe de séparation des pouvoirs, le Premier ministre, Lionel Jospin, parle d'« une dramatique erreur d'appréciation » et le président de l'Assemblée nationale, Raymond Forni, réclame, auprès de Jacques Chirac, la saisine du Conseil supérieur de la magistrature et des sanctions disciplinaires pour les magistrats à l'origine de la décision. Certains syndicats de police ne sont pas en reste, menaçant de mettre les juges sous surveillance en constituant des observatoires des mises en liberté. Ils organisent nombre de manifestations de rue contre la Loi Guigou, prétendument trop favorable aux « délinquants »⁴. Les médias couvriront très largement l'ensemble de ces événements.

³ Tribune que nous avons publiée dans *Libération*, le 10 juillet 2007, sous le titre « Grâces collectives : le degré zéro de la politique pénitentiaire ».

⁴ Dans le glossaire accompagnant la recommandation n°R (92) 16 du Conseil de l'Europe concernant les règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, on trouve le mot « délinquant » avec cette explication « uniquement dans un souci de brièveté, le terme délinquant doit être compris comme s'appliquant aussi bien à une personne inculpée qu'à une personne condamnée ». Nous évitons d'avoir recours à de tels raccourcis qui remettent en cause le principe de la présomption d'innocence. Au mot « délinquant », nous

Leurs effets vont rapidement se faire sentir en termes de mises sous écrou : 67 308 en 2001, 81 533 en 2002 (+ 21 %), 81 905 en 2003, 84 710 en 2004, 85 542 en 2005, cette évolution relançant l'inflation. Ainsi, un fait à l'origine mineur, la mise en liberté - *a posteriori* justifiée sur le plan juridique - d'un individu peut avoir des conséquences considérables sur l'ensemble de la population sous écrou. Sans déflorer un sujet que nous aborderons plus tard, on se rend aisément compte, à partir de l'affaire « Bonnal », que la population sous écrou peut être extrêmement sensible à des événements imprévisibles : comment alors faire des calculs de prévision en la matière ?

Une stabilisation contrariée

Echappant à la tendance inflationniste prédominante depuis 1975 et à l'exceptionnelle déflation des années 1996-2000, la population sous écrou a pu connaître une évolution originale au cours des années récentes, hélas interrompue fin 2010 par un nouvel événement imprévisible. A partir de 2007, grâce au développement du placement sous surveillance électronique, le nombre de personnes non détenues dépasse systématiquement les 2 000. Il dépasse les 5 000 au cours de l'année 2009, les 8 000 en 2011 et les 9 000 en 2012. Aussi est-il essentiel de bien distinguer les évolutions de la population sous écrou et de la population détenue.

Pour suivre ces évolutions, nous nous appuyons sur la statistique mensuelle de l'administration pénitentiaire, en rapportant l'effectif au 1^{er} jour du mois à l'effectif un an avant. Du 1^{er} janvier 2008 au 1^{er} juin 2008, la population sous écrou croît à un rythme annuel de 6 %. Puis ce rythme va diminuer régulièrement pour atteindre 0,5 % au 1^{er} juillet 2009. La population sous écrou se stabilise alors autour de 67 000. En 2010, la population n'aura augmenté que de 1,3 %. Mais l'inflation repart, dès le début de 2011, la population atteignant un niveau historique le 1^{er} avril 2012 avec 77 588 personnes sous écrou.

Qu'en est-il pour la population détenue sur la même période ? Du 1^{er} janvier 2008 au 1^{er} juin 2008, le nombre de détenus connaît une inflation au rythme annuel de 4,5 %. Puis ce rythme diminue et la population se stabilise autour de 63 000. Du 1^{er} juillet 2009 au 1^{er} décembre 2010, on assiste à un début de déflation à un rythme de - 2% par an, puis de - 1 % avant de voir repartir l'inflation en 2011. Comme la population sous écrou, la population détenue va connaître un record historique le 1^{er} avril 2012 : 67 161, soit un taux de détention de 103 détenus pour 100 000 habitants. Il faut remonter aux années qui ont suivi la Seconde guerre mondiale pour trouver un tel niveau (117 p. 100 000 le 1^{er} janvier 1949, en métropole).

La situation que nous avons connue pendant 18 mois était prometteuse pour l'amélioration des conditions de détention : une population sous écrou stabilisée autour de 67 000, une population détenue qui baisse pour se rapprocher de 60 000, la divergence des courbes étant, bien entendu, liée au développement du placement sous surveillance électronique.

Alors que s'est-il passé pour voir remise en cause cette heureuse perspective ? Là encore, comme en 2001 avec l'affaire « Bonnal », c'est un crime et son traitement politique, médiatique et judiciaire qui en est à l'origine. En janvier 2011, la jeune Laetitia Perrais est tuée, son corps sera retrouvé mutilé, sur la commune de Port-Saint-Père, entre Nantes et Pornic (Loire-Atlantique). C'est ainsi que l'on parlera de l'« affaire de Pornic ». Un individu est rapidement mis en cause : Tony Meilhon a un casier judiciaire chargé et, au moment des faits, il aurait dû être suivi dans le cadre d'une mise à l'épreuve par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (S.P.I.P.) de Nantes. Mais il ne l'était pas, le service débordé, n'avait pas considéré son dossier comme prioritaire. Le président de la République, avant toute enquête, réclamera des sanctions contre magistrats, fonctionnaires pénitentiaires et fonctionnaires de police. Différentes missions seront mises en place et le débat public sera relancé sur la question de la mise à exécution des peines privatives de liberté, des conditions d'application des

préférans, selon les cas, les termes de personne mise en cause, personne sous écrou, personne détenue, prévenu, condamné, sortant de prison, ancien détenu, etc. Comme souvent, la recherche de la précision n'est pas neutre (Tournier P.V., *Dictionnaire de démographie pénale. Des outils pour arpenter le champ pénal*, L'Harmattan, Coll. « Criminologie », 2010 p. 46.

peines en milieu ouvert, des aménagements et de la récidive. Pour nombre de raisons, un tel climat va favoriser le recours à la détention.

Chapitre 2

Le triptyque « stocks, flux, durée » une complexité dont on ne peut pas faire l'économie

Nous l'avons vu *supra*, à propos de la rupture de tendance liée à l'affaire « Bonnal » : pour mieux comprendre l'évolution du nombre de personnes sous écrou, on doit introduire, dans l'analyse, une autre dimension en examinant l'évolution des entrées sous écrou. Il en est de même pour l'affaire de Pornic et ses effets démographiques. Au cours du 1^{er} trimestre 2011, on a recensé 23 622 entrées, contre seulement 21 631 sur la même période en 2010. Soit une augmentation de 9,2 %. L'accroissement a été de 11 % pour les entrées de prévenus dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate (avant jugement, ou après, dans les délais d'appel) et de 8 % pour les entrées après condamnation correctionnelle (définitive). On notera, dans cette dernière catégorie, la forte augmentation des mises à exécution des peines d'un an à moins de trois ans : + 50 %. Suite au traitement médiatique et politique du crime dont fut victime Laetitia, il y a bien eu recours accru à la détention provisoire, sans doute préférée au contrôle judiciaire, limitation, par précaution, des aménagements *ab initio* des courtes peines, mise à exécution accélérée des peines fermes, « en attente », prononcées à l'encontre d'un prévenu libre à l'audience.

Stocks et flux

Dans le langage de la statistique ou de la démographie, on parle de données de stock à propos d'une grandeur que l'on mesure à un instant *t* donné. C'est le cas du nombre de personnes sous écrou, à une date donnée, dont il a été question à propos de l'inflation ou de la capacité opérationnelle des établissements pénitentiaires dont il sera question *infra*. Aussi est-essentiel de distinguer cette notion de stock – ou statistique d'état - et la notion de flux qui se réfère à un ensemble d'événements enregistrés au cours d'une période donnée, généralement l'année civile, par exemple le nombre d'entrées sous écrou au cours de l'année 2011, soit 88 058. Les confusions sont fréquentes. En prenant en compte ces deux dimensions, situation à un instant donné et flux d'entrées, on n'est pas loin du cœur de l'analyse démographique. Il suffit d'ajouter une troisième dimension, la durée du temps passé sous écrou⁵.

L'existence de la population sous écrou est essentiellement régie par le mécanisme élémentaire suivant : a. des personnes sont écrouées et entrent ainsi dans la population ; b. des personnes font l'objet d'une levée d'écrou, elles sont libérées et sortent ainsi de la population ; c. un certain laps de temps s'écoule entre l'écrou et la levée d'écrou d'une même personne ; ce temps passé sous écrou, différent selon les personnes, assure la coexistence, à tout moment, d'un nombre variable de personnes qui constituent précisément la population sous écrou. Les techniques de l'analyse démographique que nous avons introduites dans ce champ, au début des années 1980⁶, avec mes collègues Marie-Danièle Barré⁷ et Jean-Luc Le Toqueux⁸, s'organisent autour de l'approfondissement de ce mécanisme dit de « renouvellement de la population ». On s'efforcera, par exemple, de déterminer les liens existant entre les modalités des processus d'écrou et de levée d'écrou (flux) et l'effectif (stock) de la

⁵ Tournier P.V., *Dictionnaire de démographie pénale, op. cit.*

⁶ Tournier P.V., « Contribution de la démographie carcérale au débat sur la question pénitentiaire », in Defaud N., Guiader V. (dir.), *Discipliner les sciences sociales. Les usages sociaux des frontières scientifiques. Editions L'Harmattan*, Coll. Les Cahiers Politiques, Université Paris IX Dauphine, Centre de recherches et d'études politiques, 2002, 125-141.

⁷ Expert démographe, docteur en économie, diplômée de Science Po Paris.

⁸ Statisticien économiste, diplômé de l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), docteur en mathématiques.

population sous écrou. On voit ainsi toute l'importance accordée par cette approche à la distinction entre stock et flux.

Le temps passé sous écrou

En l'absence de données sur les durées du temps passé sous écrou, nous avons introduit, au début des années 1980, un « indicateur de temps moyen passé sous écrou »⁹. 30 ans plus tard, compte tenu des vicissitudes de l'informatique et de la statistique à l'administration pénitentiaire, nous n'avons toujours pas d'autre outil à notre disposition que cette mesure indirecte. Cet indicateur s'obtient en rapportant le nombre moyen de personnes sous écrou (P) au flux d'entrées sous écrou de l'année (E).

$$d = 12 \times P / E \text{ ou } P = E \times d / 12 \text{ (d exprimés en mois)}^{10}$$

Ainsi, en 2011, on a recensé 88 058 entrées sous écrou pour un nombre moyen de personnes sous écrou de 71 755, au cours de l'année (moyenne sur les effectifs au 1^{er} jour de chaque mois). Cela donne une durée moyenne de temps passé sous écrou de 9,8 mois.

En toute rigueur, cette formule n'est valable que si la population obéit au modèle démographique dit de la « population stationnaire » : le nombre d'entrées doit être constant d'une année sur l'autre, et le rythme des libérations ou « calendrier des libérations » doit être identique pour toutes les cohortes¹¹ d'entrées. Naturellement, les populations carcérales ne vérifient généralement pas ce modèle – et pour cause -. Aussi cet indice n'a-t-il guère de sens, au niveau conjoncturel, mais il s'avère fort utile pour déterminer les tendances de fond. D'où le nom d'indicateur que nous lui avons donné.

Le triptyque « stock, flux, durée » peut nous permettre de caractériser les phases d'inflation comme les phases de déflation. On peut distinguer, *a priori*, six scénarios.

En cas d'inflation :

Scénario I. - le flux annuel d'entrées sous écrou augmente, la durée moyenne du temps passé sous écrou étant stable ou en baisse : il s'agit d'une inflation due au flux d'entrées ;

Scénario II. - la durée moyenne du temps passé sous écrou augmente, le flux d'entrées étant stable ou en baisse : l'inflation est due à la durée du temps passé sous écrou ;

Scénario III. - il y a accroissement simultané du flux d'entrées sous écrou et de la durée moyenne du temps passé sous écrou : inflation due au flux d'entrées et à la durée.

En cas de déflation :

Scénario IV. - le flux annuel d'entrées sous écrou diminue, la durée moyenne du temps passé sous écrou étant stable ou en hausse : déflation due au flux d'entrées ;

Scénario V. - la durée moyenne du temps passé sous écrou diminue, le flux d'entrées étant stable ou en hausse : déflation due à la durée du temps passé sous écrou ;

Scénario VI. - Il y a décroissance simultanée du flux d'entrées et de la durée moyenne : déflation due au flux d'entrées et à la durée.

⁹ A l'époque, nous parlions « d'indicateur de la durée moyenne de détention ». Le placement sous contrôle électronique n'existait pas, assimiler la population sous écrou et la population détenue, le temps passé sous écrou et le temps de détention était sans conséquence.

¹⁰ On pourra trouver la démonstration de cette formule dans Pressat R., l'analyse démographique, P.U.F., 1973, p. 229 et suiv.

¹¹ On appelle cohorte tout ensemble de personnes ayant connu un même événement, sur une période donnée, généralement une année civile : cohorte des personnes placées sous écrou, une année donnée, cohorte des personnes bénéficiant d'une libération, une année donnée, etc.

Savoir pour agir

Qu'il s'agisse d'inflation ou de déflation, ces situations ont évidemment des conséquences fort différentes en ce qui concerne le diagnostic sur les politiques pénales passées et sur les démarches à entreprendre dans l'avenir. A l'aide de ces outils, on a pu montrer, qu'au début des années 1980, nous étions passés du modèle I. - inflation due au flux d'entrées - au modèle II. - inflation due à la durée du temps passé sous écrou. Cette idée est assez simple dans sa formulation mais lourde de conséquences en termes de politiques pénales. Dans le premier schéma, il convient de lutter contre l'inflation en développant des alternatives à l'entrée sous écrou (mesures de substitution à la détention provisoire, développement des peines alternatives aux courtes peines de prison). Dans le second schéma, la question porte sur la durée des procédures (instruction, audiencement, procédures d'appel ou de pourvoi en cassation), sur la longueur des peines prononcées et sur les modalités de leur application). Ce passage du modèle I au modèle II mettra un temps certain à entrer dans les esprits, la référence à l'allongement de la durée du temps passé sous écrou - un peu vite assimilé à l'allongement des peines - s'imposant dans un premier temps comme une sorte de leitmotiv dont on ne tire pas les conclusions.

En tirer toutes les conclusions, c'est voir qu'une politique de réduction de l'inflation ne peut pas se contenter d'une réduction du nombre d'entrées par l'évitement de la détention provisoire (en particulier par le contrôle judiciaire) ou par le prononcé de peines alternatives aux courtes peines d'emprisonnement (travail d'intérêt général, par exemple). En toute logique, la réduction du temps passé sous écrou doit s'imposer. A voir comment les choses ont évolué depuis ce changement de modèle, ce ne fut pas le cas : en 1980, la durée moyenne du temps sous écrou est de 4,6 mois, elle est de 7,0 mois en 1990, 8,5 mois en 2000, et 9,8 mois en 2010 comme en 2011, soit un doublement en trois décennies¹².

Lors des travaux préparatoires à la recommandation de 1999 du Conseil de l'Europe sur *le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, nous avons constaté que le modèle I d'inflation se retrouvait dans un grand nombre de pays (Belgique, Luxembourg, Danemark, Norvège, Italie, Portugal...). Aussi n'est-il pas surprenant que la recommandation européenne se termine par quatre propositions concernant la réduction des durées et en particulier le développement de la libération conditionnelle :

23. « Favoriser le développement des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine purgée, en préférant les mesures individualisées, telles la libération conditionnelle, aux mesures collectives de gestion du surpeuplement carcéral (grâces collectives, amnisties) ».

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 du temps passé sous écrou] mais contribue aussi de manière non négligeable à la réintégration planifiée du délinquant dans la communauté ».

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 au délinquant 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 ».

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 ».

Comme pour toute recommandation du Conseil de l'Europe, les Etats qui l'approuvent s'engagent à « encourager la diffusion la plus large possible de la recommandation et du rapport qui l'accompagne ». Le gouvernement français n'en fera rien. Il n'accordera pas non plus un grand intérêt à la recommandation de 2003 sur la libération conditionnelle qui allait compléter logiquement celle de

¹² Insistons sur le fait que les durées concernent le temps passé sous écrou et non le temps de détention.

1999¹³. Au cours de ces années, les directeurs d'administration pénitentiaire (D.A.P.) de l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe se réuniront à trois occasions pour débattre de ces questions à Berlin en 2000, à Rome en 2004, à Barcelone en 2006. Chargé à Berlin du rapport de synthèse, présentant l'un des trois sujets en débat à Rome, et chargé du rapport introductif à Barcelone, nous eûmes un peu honte pour notre pays de constater que la France était l'un des très rares pays à ne pas être représentés, à un niveau attendu, c'est-à-dire par le directeur de l'administration pénitentiaire.

Typologie des alternatives à la détention

La recommandation de 1999 du Conseil de l'Europe ne se limitait pas au développement de la libération conditionnelle, mais examinait toutes les formes d'alternatives à la détention auxquelles il était possible de recourir aux différentes étapes du processus pénal : alternatives à la détention provisoire, sanctions non carcérales, aménagement des peines privatives de liberté. Aussi avons-nous proposé une typologie qui pouvait recouvrir la grande diversité de systèmes pénaux des Etats membres. Reposant sur le triptyque « stock, flux, durée », cette classification s'appuyait logiquement sur l'analyse des modes de renouvellement de la population carcérale (personnes sous écrou) : analyse des stocks à partir de celle des entrées sous écrou et du temps passé sous écrou.

Est dite alternative de 1^{ère} catégorie, toute mesure ou sanction pénale (M.S.P.) qui a pour conséquence de réduire le nombre d'entrées sous écrou. Il en est ainsi du contrôle judiciaire *ab initio* - décidé avant toute mise en détention provisoire - ou du travail d'intérêt général (T.I.G.), d'une peine d'emprisonnement avec sursis simple ou avec sursis et mise à l'épreuve, quand la sanction est prononcée à l'encontre d'un prévenu libre.

Les alternatives de 2^{ème} catégorie permettent de réduire la durée du temps passé sous écrou. C'est alors une mesure de moindre mal : le recours à l'écrou n'a pas pu être évité, mais on fait en sorte de réduire le temps passé sous écrou par tel ou tel moyen. La libération conditionnelle (L.C.) appartient à la 2^{ème} catégorie. Certes, elle ne réduit pas le temps d'exécution de la peine, mais elle permet une libération anticipée - avec levée d'écrou -, le reliquat de peine étant alors effectué en milieu ouvert.

Certes, cette dichotomie ne permet pas de classer l'ensemble des M.S.P. en deux catégories distinctes car beaucoup appartiennent à l'une ou à l'autre selon les conditions concrètes d'application. Ainsi le contrôle judiciaire est une mesure de 1^{ère} catégorie s'il est prononcé *ab initio*. Mais s'il est décidé alors que la personne mise en cause est en détention provisoire, la mesure est de 2^{ème} catégorie : elle réduit le temps passé sous écrou, en attendant le jugement de l'affaire. Il en est de même du sursis simple : sanction de 1^{ère} catégorie si le prévenu n'a pas fait l'objet d'une détention provisoire, sanction de 2^{ème} catégorie dans le cas contraire. Ce faisant, la dichotomie précédente dans l'ensemble des alternatives montre ses limites. Qu'en est-il, par exemple, du placement sous surveillance électronique fixe (P.S.E.) d'un condamné ? Il ne s'agit pas d'une mesure de 1^{ère} catégorie, car la personne est placée sous écrou. Elle n'est pas non plus de 2^{ème} catégorie car elle ne réduit en rien le temps passé sous écrou.

Aussi appelle-t-on alternatives de 3^{ème} catégorie les M.S.P. qui réduisent le temps réellement passé derrière les murs des établissements pénitentiaires, sans levée d'écrou, et donc sans réduction du temps passé sous écrou. Dans cette 3^{ème} catégorie, on trouve donc des mesures comme le P.S.E. pour lesquelles la personne placée sous écrou n'est pas détenue, au sens d'hébergée dans un établissement pénitentiaire. C'est aussi le cas du placement à l'extérieur sans hébergement. Mais on trouve aussi des mesures où la personne est hébergée, mais dont le temps passé derrière les murs est réduit d'une façon ou d'une autre : semi-liberté, placement à l'extérieur avec hébergement, permissions de sortir.

Eviter de trop recourir à la détention nécessite de développer à la fois les alternatives qui réduisent les entrées sous écrou (1^{ère} catégorie), celles qui réduisent le temps passé sous écrou (2^{ème} catégorie), comme celles qui réduisent le temps passé derrière les murs (3^{ème} catégorie).

¹³ Tournier P.V., *La recommandation rec (2003) 22 du 24 septembre 2003. Plaidoyer pour la libération conditionnelle*, Conférence ad hoc des directeurs d'administration pénitentiaire (C.D.A.P.) et de service de probation, Rome, 25-27 novembre 2004, Conseil de l'Europe, C.D.A.P. (2004) 1, 11 p.

Chapitre 3

Surpopulation : phénomène bien réel, concept incertain

L'expression de surpopulation a, dans le langage courant, deux sens assez différents : un sens général « il y a trop de détenus » - sans que l'on précise sur quels critères on se base pour affirmer ce diagnostic, un sens plus précis qui se réfère à la capacité des établissements pénitentiaires. Dans ce second sens, il est question de l'inadéquation, à un instant t donné, entre le nombre de détenus et la capacité « d'accueil » dans les établissements pénitentiaires. Il est important de distinguer surpopulation et inflation du nombre de personnes sous écrou, voire du nombre de personnes détenues. Ainsi par exemple, on peut imaginer une accentuation de la surpopulation avec un nombre de détenus constant (donc pas d'inflation) : fermetures d'établissements vétustes, reconversion de cellules en ateliers, etc. Certes, il existe généralement des liens entre surpopulation et inflation carcérale, mais rien n'est simple. L'inflation accentue le problème de la sur-occupation des lieux de détention, faute de constructions suffisantes. Mais la sur-occupation diminue-t-elle l'inflation, en mobilisant les pouvoirs publics dans le sens d'une diminution du recours à la prison ? La sous-occupation - obtenue par une politique de développement inconsidéré du parc pénitentiaire - favoriserait-elle l'inflation ? On sort ici des certitudes pour laisser place, compte tenu du manque de travaux en la matière à de pures hypothèses. Toujours est-il que distinguer les deux concepts permet au moins de poser les problèmes de leur lien.

Surpopulation apparente et détenus en surnombre

Traditionnellement, la surpopulation est mesurée à l'aide du taux d'occupation. Calculé en rapportant le nombre de personnes détenues à la date t, à la capacité dite « opérationnelle » des établissements pénitentiaires, le terme est ambigu, car il peut faire penser à un taux d'activité. Aussi préférons-nous parler de densité carcérale¹⁴. Généralement exprimé en nombre de détenus pour 100 places, c'est un indice de stock. L'évaluation de la densité carcérale au niveau global d'un Etat n'a qu'un sens limité. En effet, une situation globalement satisfaisante, si l'on peut dire (densité égale à 100) peut, en fait, recouvrir des situations explosives dans tel ou tel établissement masquées par l'existence d'établissements sous-utilisés (inadéquation du parc pénitentiaire aux besoins locaux).

Regardons l'exemple d'école suivant où l'on raisonne sur un ensemble de 4 prisons. Les prisons A et B ne sont pas surpeuplées : Dans la prison A, on recense 460 détenus pour 500 places (densité de 92 détenus pour 100 places), B dispose de 750 places pour 700 détenus (densité de 93 pour 100). Les prisons C et D sont surpeuplées : C dispose de 80 places pour 120 détenus (densité de 150 détenus pour 100 places) et D dispose de 450 places pour 500 détenus (densité de 111 pour 100). Si l'on voit les choses globalement, on compte 700 détenus pour 700 places, soit une densité globale de 100 pour 100. Le calcul de la densité moyenne, obtenue en faisant la moyenne arithmétique des densités par établissement, donne, sur cet exemple, une densité de 111 pour 100. Le diagnostic est ainsi déjà moins optimiste que celui donné par la densité globale de 100 (calculée en rapportant le nombre total de détenus au nombre total de places).

Plus généralement, une densité globale inférieure ou égale à 100 et une densité supérieure strictement à 100 ne donnent pas lieu à des interprétations duales. Si la densité est strictement supérieure à 100, c'est qu'il y a au moins un établissement surpeuplé, voire plus. De toute évidence, la situation n'est pas satisfaisante. En revanche, si la densité globale est inférieure ou égale à 100, il se peut qu'il y ait des établissements surpeuplés. On ne peut pas alors se satisfaire de cette information. Il faut en savoir plus et descendre au niveau de chaque établissement. Aussi avons-nous introduit, il y a plus de cinq ans, un nouvel indice, le nombre de détenus en surnombre.

¹⁴ Tournier P.V., *Dictionnaire de démographie pénale*, op. cit.

Le nombre de détenus en surnombre, sur un territoire donné, à un instant donné, est un indice essentiel, et souvent mal compris, pour mesurer l'état de la population carcérale. Considérons deux établissements pénitentiaires A et B. A la date t, A dispose de 100 places opérationnelles et B de 150 places, soit un total de 250 places.

- 1^{er} cas. A reçoit 120 détenus et B 180 détenus. Globalement, il y a 300 détenus pour 250 places, soit un écart de 50. Il y a 20 détenus en surnombre dans A et 30 détenus en surnombre dans B ($20 + 30 = 50$). Le nombre total de détenus en surnombre correspond bien à l'écart positif entre le nombre total de détenus et le nombre total de places.

- 2^{ème} cas. A reçoit 80 détenus et B 110 détenus. Globalement, il y a 190 détenus pour 250 places, soit un écart de - 60. Il y a 20 places libres dans A et 40 places libres dans B ($20 + 40 = 60$). Le nombre total de places libres correspond bien à l'écart (négatif) entre le nombre total de détenus et le nombre total de places.

- 3^{ème} cas. A reçoit 80 détenus et B 180 détenus. Globalement, il y a 260 détenus pour 250 places, soit un écart de + 10 (surpopulation apparente). En réalité, il y a 20 places libres dans A et 30 détenus en surnombre dans B. Soit un nombre global de détenus en surnombre de 30. L'écart, positif, entre le nombre total de détenus et le nombre total de places indique bien un état de surpopulation, mais ne mesure pas le nombre de détenus en surnombre.

Détenus en surnombre = surpopulation apparente + nombre de places libres ($30 = 10 + 20$).

- 4^{ème} cas. A reçoit 110 détenus et B 120 détenus. Globalement, il y a 230 détenus pour 250 places, soit un écart de - 20 (sous-population apparente). En réalité, il y a 10 détenus en surnombre dans A et 30 places libres dans B, soit un nombre global de détenus en surnombre de 10. L'écart, négatif, entre le nombre total de détenus et le nombre total de places indique simplement que tous les établissements ne sont pas surpeuplés.

Détenus en surnombre = surpopulation apparente + nombre de places libres ($10 = - 20 + 30$).

Jusqu'à ce jour, nous n'avons pas réussi à convaincre la direction de l'administration pénitentiaire de calculer cet indicateur¹⁵. Un magistrat, adjoint du directeur de l'administration pénitentiaire nous dit un jour : « *Pourquoi voulez-vous qu'on le calcule, vous le faites si bien !* ». C'est une façon de voir les choses. Plus grave, l'administration pénitentiaire se refuse à utiliser cet indicateur, le seul pourtant qui évalue, à sa juste valeur, le niveau de surpopulation. Dans le cadre de la loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, l'Assemblée nationale a pu ainsi approuver la création de 24 397 nouvelles places de prison, d'ici 2017, sur la base d'une étude d'impact qui ne comprend aucune analyse de la surpopulation actuelle, et sans la moindre réflexion sur ce que doit être une « place de prison ».

Le parc pénitentiaire et ses occupants

Au 1^{er} juillet 2012, l'administration pénitentiaire dispose de 57 408 places opérationnelles : 34 348 (60 %) dans les maisons d'arrêt ou quartiers « maison d'arrêt » des centres pénitentiaires et 23 060 (40 %) dans les établissements pour peines ou quartiers « pour peine » des centres pénitentiaires. Les maisons d'arrêt hébergent les prévenus et les condamnés dont la durée de peine restant à subir est inférieure à un an. On y trouve aussi des condamnés dont le reliquat de peine est supérieur à un an, en attente d'affectation dans un établissement pour peine (centre de détention ou maison centrale, principalement). Les maisons centrales (1 998 places) hébergent des condamnés considérés comme ne présentant pas assez de perspectives de réinsertion pour être en centre de détention (19 504 places). A ces établissements s'ajoutent les centres de semi-liberté autonomes (768 places), les centres pour peines aménagées (441 places) et les établissements pour mineurs (349 places).

La population détenue s'élève à 67 373 personnes pour 57 408 places opérationnelles, soit un « surpeuplement apparent » de $67\,373 - 57\,408 = 9\,965$. Dans les établissements non surpeuplés, on compte 2 985 places disponibles. Le nombre de détenus en surnombre est donc de $12\,950$ ($9\,965 +$

¹⁵ OPALE.

2 985 = 12 950). Pour l'essentiel, la surpopulation concerne les maisons d'arrêt (Tableau 2.) qui compte 12 422 détenus en surnombre, pour 528 seulement dans les établissements pour peines (centres de semi-liberté ou centres pour peines aménagées). En centre de détention comme en maison centrale, il existe de fait un *numerus clausus*, l'administration pénitentiaire qui gère les affectations dans ces établissements faisant en sorte, pour des raisons de sécurité et d'organisation de la vie en détention, que les capacités ne soient pas dépassées. Mais cette règle n'est pas respectée dans certains quartiers « centre de détention » d'Outre-mer : 233 détenus pour 100 places à Faa'a Nuutania (Papeete, Polynésie française), 149 p. 100 à Nouméa (Nouvelle Calédonie), 134 p. 100 à Ducos (Martinique), 114 p. 100 à Remire-Montjoly (Guyane).

Tableau 2. Nombre de détenus en surnombre au 1^{er} juillet 2012¹⁶

France entière

	Ensemble	Maisons d'arrêt ¹⁷	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	57 408	34 348	23 060
Détenus	67 373	45 776	21 597
Surpopulation apparente	9 965	11 428	- 1 463
Places inoccupées	2 985	994	1 991
Détenus en surnombre	12 950	12 422	528
% de détenus en surnombre / places	23 %	36 %	2,2%

Métropole

	Ensemble	Maisons d'arrêt ¹⁸	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	53 946	32 527	21 419
Détenus	62 778	43 130	19 648
Surpopulation apparente	8 832	10 603	- 1 771
Places inoccupées	2 855	930	1 925
Détenus en surnombre	11 687	11 533	154
% de détenus en surnombre / places	22 %	35 %	0,7 %

Outre-mer

	Ensemble	Maisons d'arrêt	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	3 462	1 821	1 641
Détenus	4 595	2 646	1 949
Surpopulation apparente	1 133	8 25	308
Places inoccupées	130	64	66
Détenus en surnombre	1 263	889	374
% de détenus en surnombre / places	36 %	49 %	23 %

Sur la base des données fournies par l'administration pénitentiaire

Respecter les règles pénitentiaires européennes

Les capacités opérationnelles sur lesquelles reposent les calculs présentés *supra* sont établies par l'administration pénitentiaire sur la base d'une note datée du 3 mars 1988. A notre connaissance, ce mode de calcul n'a pas évolué depuis. Il se réfère uniquement à la superficie de la cellule individuelle ou collective ou du dortoir selon le barème suivant : superficie de « moins de 11 m² » = 1 place, « 11 à

¹⁶ OPALE.

¹⁷ Maisons d'arrêt et centres de semi-liberté autonome

¹⁸ Maisons d'arrêt et centres de semi-liberté autonome.

14 m² inclus » = 2 places, « 14 à 19 m² inclus » = 3, « 19 à 24 m² inclus » = 4, « 24 à 29 m² inclus » = 5, « 29 à 34 m² inclus » = 6, « 34 à 39 m² inclus » = 7, « 39 à 44 m² inclus » = 8, « 44 à 49 m² inclus » = 9, « 49 à 54 m² inclus » = 10, « 54 à 64 m² inclus » = 12, « 64 à 74 m² inclus » = 14, « 74 à 84 m² inclus » = 16, « 84 à 94 m² inclus » = 18, « plus de 94 m² inclus » = 20 places.

Mais il est évident que la superficie nécessaire à chaque personne détenue pour que les conditions de détention respectent la dignité de la personne va dépendre du temps que le détenu passe dans cet espace, et donc de l'organisation de la vie dans l'établissement. Aussi nous paraît-il de première importance de redéfinir les capacités des établissements pénitentiaires en se basant sur la nouvelle version des règles pénitentiaires européennes (R.P.E.)¹⁹. Dans un courrier adressé à Michel Mercier, garde des Sceaux, sur cette question, le 23 novembre 2010 - laissé sans réponse - nous proposons de « graver les règles pénitentiaires européennes... dans le béton des nouvelles prisons ». Que voulions-nous dire par ce slogan ?

Un établissement (maison d'arrêt ou établissement pour peine) où les R.P.E. seront respectées, c'est un établissement où les personnes détenues pourront se préparer à mener à « une vie responsable », pour reprendre l'expression de l'article 1 de la loi pénitentiaire²⁰. Un établissement où la journée de détention se passerait hors de la cellule (de la chambre ?) dans les « lieux de vie » : en ateliers, dans les locaux de formation générale ou professionnelle ou les lieux d'activités culturelles ou sportives, ou les espaces de promenade, dans les lieux de soins, les lieux de pratique religieuse, les parloirs, etc. Un établissement où seront appliquées - la R.P.E. 5 : La vie en prison est alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison ;
 - la règle 18.5 : 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 ;
 - La règle 25.1 : Le régime prévu pour tous les détenus doit offrir un programme d'activités équilibré ;
 - la règle 25.2 : Ce régime doit permettre à tous les détenus de passer chaque jour hors de leur cellule autant de temps que nécessaire pour assurer un niveau suffisant de contacts humains et sociaux.

Ainsi un établissement pénitentiaire de 200 places qui respecte les normes du Conseil de l'Europe, c'est avant tout un établissement qui comprend 200 cellules individuelles, espaces de repos, d'intimité, de réflexion, de travail intellectuel, de retour sur soi. C'est aussi un établissement qui dispose des superficies suffisantes pour organiser les activités des 200 détenus dans la journée. Si l'on raisonne sur une telle base, de combien dispose-t-on de places en France ? Nous n'en savons rien. Le 6 mars 2009, Rachida Dati, garde des Sceaux, déclarait ceci devant le Sénat : « *Le gouvernement souhaite indiquer très clairement à la représentation nationale que notre parc immobilier ne nous permet pas aujourd'hui - il ne le permettra pas davantage demain - de mettre en œuvre le dispositif actuellement proposé dans le texte issu des travaux de la commission [des lois]. Il faut être clair. En effet, en 2012²¹, les 64 000 places seront réparties entre 45 500 cellules individuelles et 8 500 cellules collectives. Ces chiffres montrent à quel point la marge de manœuvre est réduite. A cet égard, le dispositif prévu par la commission paraît des plus difficiles à mettre en œuvre de manière effective, je tiens à le dire* ». La Garde des Sceaux contestait ainsi le choix, assumé par la majorité du Sénat, du principe de l'encellulement individuel. Malgré l'opposition de la nouvelle garde des Sceaux, Michèle Alliot-Marie, ce principe sera entériné dans le texte adopté définitivement par le Parlement mais son application repoussée à plus tard. Ainsi l'article 100 de la loi pénitentiaire stipule que « *Dans la limite*

¹⁹ Conseil de l'Europe, *Les règles pénitentiaires européennes*, recommandation Rec. (2006) 2, adoptée par le Comité des Ministres le 11 janvier 2006.

²⁰ Art. 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 ».

²¹ A l'achèvement du programme 13 200 défini dans la *Loi d'orientation et de programmation pour la Justice* du 9 septembre 2002. Le programme de 13 200 places comprenait 6 établissements pour mineurs (E.P.M.), désormais en service, et 15 établissements pour majeurs dont les premiers ont ouvert en 2008. Les deux derniers établissements devraient être mis en service en 2012 (maison d'arrêt de Nantes et maison centrale de Vendin-le-Vieil).

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 ». 25 novembre 2009 + 5 ans = 25 novembre 2014.