

Contribution de la section française de l'Observatoire international des prisons

L'Observatoire international des prisons – section française (OIP) est une organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif auprès des Nations Unies (*roster status*). Depuis sa création à Paris en 1996, l'OIP s'attache à promouvoir le respect des droits fondamentaux et des libertés individuelles des personnes incarcérées. L'association fonde son action sur les dispositions de droit interne et les instruments internationaux de sauvegarde des droits de l'homme, qui prohibent la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants.

L'OIP dresse et fait connaître l'état des conditions de détention des personnes incarcérées, alerte l'opinion, les pouvoirs publics, les organismes et les organisations concernés sur les mauvais traitements dont elles peuvent faire l'objet et sur l'ensemble des manquements observés ; il informe les personnes détenues de leurs droits et soutient leurs démarches pour les faire valoir, notamment devant les tribunaux ; il promeut l'adoption de lois, de règlements et autres mesures propres à garantir la défense de la personne et le respect de ses droits ; il favorise la diminution du nombre de personnes détenues, la limitation du recours à l'incarcération, la réduction de l'échelle des peines, le développement d'alternatives aux poursuites pénales et de substituts aux sanctions privatives de liberté.

Observatoire international des prisons – section française
7 bis rue Riquet 75019 Paris
contact@oip.org / +33 (0) 1 44 52 87 90

Depuis le dernier « examen périodique universel » de la France, en 2008, la politique pénale engagée en France a continué d'engendrer toujours plus d'incarcérations, en dépit du principe selon lequel l'emprisonnement devrait être l'ultime recours. Et à rebours des conclusions convergentes des recherches internationales menées depuis plus de vingt ans, selon lesquelles le recours systématique à l'emprisonnement aggrave les risques de récidive. La période 2005-2011 a été marquée par une systématisation et une aggravation de la sanction en cas de récidive, principalement pour les petits délits ; les incriminations et occasions de recours à l'emprisonnement ont été multipliées, générant une augmentation continue de la sévérité des peines de prison prononcées et du nombre de personnes entrant en prison ; et désormais, les courtes peines sont appelées à être exécutées en prison et non aménagées en milieu ouvert. Au 1er avril 2012, 67 161 personnes étaient détenues dans des prisons comportant 57 170 places ; la France comptait donc 10 000 détenus en surnombre. Un quart des personnes détenues est en détention provisoire. Plus de dix ans après des rapports parlementaires alarmants sur la situation de prisons qualifiées d'« *humiliation pour la République* », les conditions de détention sont toujours profondément dégradées. En 2011, la France a été condamnée à cinq reprises par la Cour Européenne des droits de l'Homme, pour avoir soumis des détenus à des traitements inhumains et dégradants. En avril 2012, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) s'est interrogé, dans son [rapport](#) faisant suite à sa visite en France fin 2010, sur la politique d'accroissement du parc carcéral menée en France, de même que sur de nombreux aspects de la politique pénitentiaire.

Des réponses inappropriées, une situation carcérale toujours indigne

A côté d'une « frénésie législative » en matière pénale (18 lois pénales votées entre 2005 et 2011 au nom de la prévention de la récidive) induisant cette hausse du nombre de personnes détenues, deux séries de réponses ont été apportées par les pouvoirs publics.

- Premièrement, a été poursuivie une extension du parc carcéral, qui ne peut pas être une solution durable pour enrayer la surpopulation. Le parc pénitentiaire est d'ailleurs passé de 47 000 places en 2002 à 57 000 aujourd'hui, sans que le taux de surpopulation n'ait significativement baissé. Dernière en date, en mars 2012, le Parlement a voté une *loi de programmation relative à l'exécution des peines*, qui vise un objectif de 80 000 places de prison pour 2017 (soit une augmentation de 60% en 12 ans). La majorité des acteurs du milieu carcéral ont alerté sur cette fuite en avant, le CPT s'est interrogé. Interpellé par l'OIP le 27 avril dernier, le nouveau président de la République, alors candidat, dénonçait dans sa [réponse](#) « *la fuite en avant vers le tout carcéral* », souhaitant promouvoir le recours aux « *peines alternatives à la prison* » et aux sorties « *avec encadrement* », en s'appuyant sur les études démontrant leur plus grande efficacité à prévenir la récidive. A la date de la rédaction de la présente note, ces engagements n'ont pas encore fait l'objet d'une concrétisation.

- Deuxièmement, une loi pénitentiaire a été adoptée le 24 novembre 2009, mais n'a pas apporté la réforme radicale, tant attendue par l'ensemble des acteurs du milieu carcéral, du droit régissant la prison, et a en réalité laissé la condition pénitentiaire loin des préconisations du Conseil de l'Europe. Une commission sénatoriale chargée d'évaluer son application vient de souligner que « *l'application de la loi pénitentiaire n'est pas à la mesure des espoirs qu'elle avait soulevés* ».

Dans un contexte de surpopulation, les conditions de détention restent indignes dans de nombreux établissements : la nouveauté réside dans la succession de condamnations de l'État par les juridictions administratives pour avoir imposé des « conditions [de détention] n'assurant pas le respect de la dignité inhérente à la personne humaine », entraînant des indemnités à verser aux requérants détenus. Dans le même temps, les nouvelles prisons sont critiquées pour leur fonctionnement « déshumanisant » et générateur de violences, du fait de

la réduction des contacts entre détenus et personnels, et de leur taille accrue à l'occasion des derniers programmes. Le CPT a dénoncé l'« *environnement d'insécurité* » qu'il a pu constater en visitant un nouveau centre pénitentiaire de près de 700 places. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a lui aussi souligné « *l'inconvénient des constructions récentes dans lesquels des personnels débordés et mobiles au sein de la prison appréhendent des détenus peu connus ou inconnus, avec lesquels ils n'ont d'ailleurs guère de temps d'échanges* » (rapport d'activités 2011). Le Contrôleur persiste également à « *penser que des établissements de plus de 200 détenus génèrent des tensions, et donc des échecs multiples, incomparablement plus fréquents que ceux qui sont plus petits* » (rapport d'activités 2010). La généralisation progressive des « caillebotis » (grille épaisses de métal) sur les fenêtres des cellules, dénoncée également par le CGLPL, pose de graves problèmes de luminosité et de santé : la vue à l'extérieur devient très difficile et fatigue la vue voire la fait baisser, selon de nombreux témoignages reçus par l'OIP.

De surcroît, l'OIP entend souligner la persistance des problématiques suivantes, impactant considérablement l'effectivité des droits de l'Homme des personnes détenues en France :

1. Sur la généralisation des « régimes différenciés » de détention au sein d'un même établissement : il s'agit d'une importante régression en matière de droits des détenus, issue de la loi pénitentiaire, sous prétexte de « *la nécessité de diversifier la prise en charge des détenus au regard de la variété de leurs profils et de leurs besoins* ». En fonction « *de leur conduite en détention, de leur volonté de se réinsérer socialement, et de leur capacité à évoluer* », les uns sont désormais placés en régime fermé, les autres en régime ouvert, avec des possibilités ou non d'ouverture des portes des cellules en journée, et des conséquences sur l'accès à un poste de travail ou à un aménagement de peine. Censée s'inscrire dans le cadre d'un parcours d'exécution de peine établi au terme d'une évaluation pluridisciplinaire, l'affectation des condamnés dans une unité plus ou moins fermée repose essentiellement sur des critères flous de comportement, de personnalité et dangerosité. Echappant aux garanties qui entourent le placement au quartier disciplinaire, notamment le droit à un avocat, le placement en régime « fermé » d'un condamné peut être assimilé à une sanction déguisée.

Qualifié de « *pure et simple ségrégation* » par le Contrôleur général, ce système revient à effectuer un tri entre les détenus que l'institution choisit de favoriser et ceux qu'elle abandonne à leur sort en faisant peser sur eux toutes les contraintes. Une telle approche s'inscrit à l'encontre des Règles pénitentiaires européennes (RPE) qui n'admettent aucune inégalité de traitement dans les conditions de détention mais simplement des mesures de sécurité adaptées, sur la base de critères précis tels que le risque d'évasion ou le risque qu'une personne ferait encourir à elle-même ou aux autres.

2. Sur la prééminence des dispositifs de sécurité. Tout en confortant un pouvoir de police intérieure qui l'autorise à recourir à une certaine forme de violence institutionnelle (fouilles des personnes, placements en quartiers d'isolement ou disciplinaire...), l'administration pénitentiaire a obtenu le renforcement de son dispositif sécuritaire, au travers d'un investissement massif dans la sécurisation périmétrique des établissements et l'armement de plus en plus diversifié des personnels. En particulier, la dotation accrue en armes dites « à létalité réduite » des Equipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) (« flash-ball », lanceurs de balles de défense en caoutchouc à longue portée avec risque léthal à 10 mètres, pistolets à impulsion électrique), mais aussi celle des établissements (fusils à pompe « riot-gun » équipés de balles « gomme-cogne » en caoutchouc) et notamment des établissements pénitentiaires pour mineurs (en lanceurs de balles de défense à longue portée limitée de modèle « Flash-ball ») démontre la volonté de l'institution de renforcer une logique de

confrontation. L'usage de la force tend à se banaliser, y compris de la part des personnels d'établissement, modifiant en profondeur les relations entre détenus et personnels.

Est à noter également la résistance de l'administration à renoncer à la pratique systématique, dans de nombreuses prisons, de **fouilles corporelles intégrales à nu**, en dépit de la loi pénitentiaire qui en encadre la pratique, et de plusieurs condamnations récentes de l'Etat par des tribunaux administratifs (Poitiers, Rennes, Lyon, Strasbourg ou Marseille).

Réclamé notamment par la CNCDH, le remplacement du **quartier disciplinaire** par le confinement en cellule a été écarté des dispositions de la loi pénitentiaire, qui se borne à réduire de 45 à 30 jours sa durée maximale (alors qu'elle est moitié moindre dans les pays voisins : 15 jours aux Pays-Bas et en Italie, 14 en Espagne et en Angleterre, 9 en Belgique...). Pour toute modification de la procédure disciplinaire, le législateur s'est limité à autoriser la présence purement consultative d'un membre extérieur à l'administration au sein de la commission de discipline, là où était attendu que sa présidence ne soit plus dévolue au chef d'établissement.

A côté de ces dispositifs de sécurité dite « passive », l'administration persiste à refuser toute approche « active », visant à prévenir les risques en faisant progresser les droits des détenus en matière de **liberté d'expression** ou d'autonomie. Aucun droit de représentation collective, ou possibilité d'évoquer en commun ses conditions de détention ou de travail, ne leur sont reconnus. Bien au contraire, participer à une action collective, ne serait-ce que par la signature d'une pétition, est constitutif d'une faute, passible d'un placement au quartier disciplinaire.

La non prise en compte par les parquets, au nom du principe de l'opportunité des poursuites, des plaintes de détenus se disant victimes de mauvais traitements commis par des personnels, et notamment des personnels des ERIS est souvent constatée par l'OIP. De façon générale, la très grande passivité des autorités pénitentiaires et judiciaires pour mener des enquêtes sur ce type d'allégations ne permet pas d'assurer une protection effective de l'intégrité des personnes. (Voir en particulier : CEDH, Alboreo c/ France du 20 octobre 2011)

3. Sur la santé des personnes détenues :

- En matière somatique, alors que les besoins sanitaires de la population incarcérée sont bien plus importants que ceux de la population générale, l'accès aux soins reste difficile en détention, notamment pour des consultations spécialisées. L'état sanitaire dégradé des entrants en prison (plus de la moitié rencontrent des problèmes d'addiction aux drogues et/ou à l'alcool) est aggravé par les conditions d'hygiène et de surpopulation dans certains établissements, comme le montrent de nombreux rapports des inspections sanitaires.

La triple exigence posée au travers de la normalisation des soins engagée en 1994 – les médecins exerçant en détention ne sont plus employés par l'administration pénitentiaire mais par l'hôpital public ; les soins dispensés ont vocation à être de même niveau que ceux dispensés à la population générale ; les détenus plus considérés comme des patients ordinaires – semble aujourd'hui remise en cause. L'institution carcérale tente d'imposer depuis quelques années aux personnels soignants la notion de « partage opérationnel d'informations », leur enjoignant d'enrichir un cahier de liaison électronique (CEL) des informations de nature médicale dont ils sont seuls détenteurs ou de participer à des commissions pluridisciplinaires. Face à la « demande incessante » de l'administration pénitentiaire « de tout connaître de la personne, de sa vie passée, voire de prédire ses actes pour le futur » pointée du doigt par le Contrôleur général, les autorités sanitaires se doivent de réaffirmer la primauté tout à la fois du respect du secret médical, de la qualité de la relation thérapeutique et de l'indépendance des équipes médicales.

Dans le domaine de la **santé mentale**, les évolutions conjointes de la psychiatrie et de la justice pénale ont abouti à un transfert de prise en charge des personnes les plus marginalisées et atteintes de troubles psychiques sévères de l'hôpital vers la prison. Saturé, et souffrant d'un

manque patent de solutions d'accueil adaptées, le secteur de psychiatrie générale laisse à la rue nombre de personnes atteintes de troubles mentaux jusqu'à ce que leurs symptômes les fassent basculer dans la criminalité ou la délinquance. En parallèle, les autorités judiciaires reconnaissent de moins en moins l'excuse d'irresponsabilité pénale. Les procédures rapides, prédominantes en matière délictuelle, sont peu propices à la détection de la maladie mentale. Magistrats comme jurés ont, en outre, tendance à sanctionner plus sévèrement les auteurs d'infractions atteints de troubles mentaux, estimant qu'ils présentent une double dangerosité, psychiatrique et criminologique. **Résultat : plus de 20% des détenus seraient atteints de troubles psychotiques. Or, la prison ne peut être considérée comme un lieu de soins : elle est en elle-même pathogène, accroissant ou générant des maladies mentales.**

Alors que seuls 2 à 5% des auteurs d'homicide et 1 à 4% des auteurs d'actes de violences sexuelles sont atteints de troubles mentaux, la figure du « fou criminel » gagne les esprits et l'approche sécuritaire contamine les politiques de santé publique, quand bien même ce sont davantage les ruptures de soins et l'isolement social que les troubles psychiques en eux-mêmes qui favorisent le passage à l'acte. Loin de remédier à cette situation par des politiques de renforcement de la psychiatrie générale, d'insertion et de prévention de la délinquance, les pouvoirs publics mettent en place des dispositifs judicio-sanitaires visant à palier en aval à l'impossible soin psychiatrique en milieu carcéral, telles les unités hospitalières spécialement aménagées, souvent nommées « hôpitaux prisons ».

4. Sur le travail en prison : Soustrait à l'application du droit commun, le travail carcéral s'exerce dans des conditions dignes du XIX^{ème} siècle. Comme l'indique le règlement intérieur de certaines maisons d'arrêt, « la personne détenue qui travaille n'est pas un salarié » bénéficiant de la protection du droit du travail, « sauf pour les règles d'hygiène et de sécurité ». Les règles du salaire minimum ne s'appliquant pas aux détenus, leurs rémunérations mensuelles nettes en 2010 n'ont pas dépassé, en moyenne, 318 euros par mois pour un équivalent temps plein. Le travail des détenus consiste le plus souvent à effectuer des tâches simples, répétitives, sans grande valeur ajoutée, ni lien avec le marché de l'emploi (ensachage de couverts en plastiques, mise en filets d'oignons, assemblage de brochures...). En dépit des conditions dans lesquels il s'exerce, le travail carcéral est très prisé par les détenus, car il s'agit pratiquement de la seule source de revenus. En raison de la faible offre de postes, travailler s'avère en détention reste un privilège : en 2010, le taux d'emploi des détenus a été de 24%.

La loi pénitentiaire a été l'occasion d'un nouveau renoncement à satisfaire aux exigences de l'Organisation internationale du travail (OIT) d'offrir aux personnes détenues des garanties similaires aux travailleurs libres en matière de rémunération, protection sociale et sécurité au travail. Le travail carcéral reste ainsi aux antipodes de l'objectif affiché de favoriser la réinsertion des détenus. Comme le souligne la directrice de l'agence Pôle emploi spécialisée dans l'accompagnement des sortants de prison : « Ce qui domine lorsqu'ils parlent de leur travail en prison, c'est la révolte. Ils ont l'impression d'avoir été exploités. Leur vision du travail serait meilleure s'ils étaient davantage respectés et mieux mis en valeur. »

Au vu des constats qui précèdent, et alors que le nouveau gouvernement vient d'entrer en fonctions, l'OIP a alerté celui-ci sur les nécessités suivantes :

- **Revenir sur une politique du « tout carcéral »**, économiquement et humainement coûteuse, en sus d'être contre-productive à prévenir la récidive : des dispositions telles que les peines plancher, la limitation des possibilités de prononcer un sursis simple ou un sursis avec mise à l'épreuve, la limitation de l'accès aux aménagements de peine sur la base du critère de la récidive... devraient être rapidement abrogées. Afin de n'utiliser l'emprisonnement qu'en dernier recours comme le prévoit déjà la loi, une véritable politique pénale cohérente de type « réductionniste » devrait être élaborée : limitation des possibilités de détention provisoire, création d'une « peine de probation » sans sursis devenant la peine de référence en matière de

délits, instauration du principe d'une libération conditionnelle aux deux-tiers de la peine comme modalité systématique d'exécution des fins de peine...

- L'OIP appelle également à court terme à un **moratoire sur la construction** de nouvelles places de prison, notamment à travers l'abrogation de la loi du 27 mars 2012 relative à l'exécution des peines. S'agissant des constructions déjà en cours, il est suggéré de transformer en profondeur leur cahier des charges, notamment en limitant la capacité d'accueil à 200 places, en imposant le respect immédiat de l'encellulement individuel, en accroissant la taille des espaces dévolus aux activités, et en mettant fin aux régimes de détention différenciés source d'arbitraire et générateurs de violence.

- **Investir dans les alternatives à la prison** : le transfert des moyens économisés sur la construction de nouvelles places doit être opéré en faveur du milieu ouvert, afin d'assurer une exécution rapide et un suivi adapté des personnes condamnées à une peine alternative (sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général...) ou bénéficiant d'un aménagement de peine (libération conditionnelle, placement extérieur...). L'accroissement du nombre de postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et de juges de l'application des peines doit en ce sens être considéré comme une priorité. Afin d'améliorer le contenu du suivi et son efficacité à prévenir la récidive, l'enseignement des résultats de la recherche internationale à l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire et l'Ecole nationale de la magistrature apparaît indispensable. Une expérimentation des méthodes d'accompagnement et programmes dont l'efficacité a déjà été éprouvée dans d'autres pays doit être engagée en coopération avec les chercheurs les ayant conçus. Le développement exponentiel de la surveillance électronique devrait également être stoppé, au bénéfice de la libération conditionnelle, mesure mieux à même de prévenir la récidive et comportant un réel suivi, le bracelet électronique ne devenant qu'une obligation possible d'une mesure de probation et non une mesure en tant que telle.

- **Repenser la prison** : pour les personnes maintenues en détention, une réflexion en profondeur doit être engagée autour de l'exigence de respect des droits de l'homme ainsi que de l'idée d'un « temps utile » dans une perspective éducative de réinsertion et de prévention de la récidive. Il s'agira notamment de consacrer la règle pénitentiaire européenne n°5 selon laquelle la « vie en prison [doit être] alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur en prison ». Ce qui implique de mettre un terme à une conception de l'emprisonnement basée sur la coercition et l'exception juridique au profit d'une conception axée sur la responsabilisation et la normalisation (contrat de travail, application du droit commun, droit au recours effectif, etc.). A cette fin, il conviendra notamment de remplacer la conception de « sécurité interne passive » basée sur une approche défensive (répression des formes d'expression collective, limitation des mouvements en détention, limitation des contacts entre détenus et personnels de surveillance, limitation des contacts avec l'extérieur, etc.) par celle de « sécurité dynamique » axée sur la prévention, des espaces d'expression pour les détenus, une journée de détention hors des cellules consacrée à des activités motivantes et adaptées aux situations et problématiques des personnes détenues, la généralisation effective des unités de vie familiales et de l'accès au téléphone...

Dans l'immédiat, il doit être mis un terme aux pratiques les plus attentatoires à la dignité humaine telles que la fouille à nu, l'allumage de la lumière des cellules toutes les heures durant la nuit lorsque les détenus sont sous surveillance spéciale, l'utilisation de menottes et entraves lors des consultations à l'hôpital, le placement au quartier disciplinaire jusqu'à 30 jours...

Pour aller plus loin : voir le [rapport](#) de l'OIP sur *Les conditions de détention en France*