

LE SURPEUPEMENT CARCÉRAL EN EUROPE — COLLOQUE AIX DU 24 MARS 2017

Sommaire

REVUES

	2
Cette semaine dans Lexbase Hebdo — édition privée... édition spéciale : publication des actes du colloque "Le surpeuplement carcéral en Europe"	2
Le surpeuplement carcéral en Europe : propos introductifs au colloque	4
Présentation du Livre blanc : avant-propos	7
Le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral : genèse	10
Le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral : axes majeurs	13
Le surpeuplement carcéral en Europe : des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme	26
Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France — avant-propos (seconde table ronde)	34
Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture	38
Le surpeuplement carcéral en Europe : l'appréhension du phénomène en France	43
Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe : avant-propos	48
La Roumanie — Une approche intégrée du surpeuplement en prisons	52
Le surpeuplement carcéral en Europe — La situation en Bulgarie	56
La lutte contre le surpeuplement carcéral en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu"	67
Le surpeuplement carcéral en Europe : la situation de l'Italie	73
Le surpeuplement carcéral en Europe : les différentes pistes d'amélioration de la situation	79
Des questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel	85
Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie	93
Le surpeuplement carcéral en Europe : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines	99
Le surpeuplement carcéral en Europe — Propos conclusifs	110



REVUES

01

Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Les auteurs de la semaine]**Cette semaine dans Lexbase Hebdo — édition privée... édition spéciale : publication des actes du colloque "Le surpeuplement carcéral en Europe"**

14578521

N° Lexbase : N8859BWZ

par *Anne-Lise Lonné-Clément, Rédactrice en chef de Lexbase Hebdo — édition privée Sous la Direction d'Etienne Vergès, Professeur à l'Université de Grenoble, membre de l'Institut universitaire de France*

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par **Eric Senna**, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier

I — Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPEC

— Avant-propos, par **Muriel Giacomelli** — La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe et Les axes majeurs du Livre blanc, par **Annie Devos**, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg

— Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par **Anne Gaëlle Robert**, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes

II — Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier

— Avant-propos, par **Eric Senna** — Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par **Vincent Theis**, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

— Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par **Annie Kensey**, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et **Christian Mouhanna**, Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris

— Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par **Martine Lebrun**, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

III — Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier

— Avant-propos, par **Eric Senna**

— Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par **Madalina Manolache**, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie, Bucarest

— Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par **Lubov Stoytcheva**, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg

— Le surpeuplement carcéral : la situation de la Belgique, par **Vincent Spronck**, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI, Bruxelles

— Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par **Maria Teresa Leacche**, Direttore Ufficio II (Contenzioso dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome

IV — Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes

— Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par **Adeline Hazan**, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris

— Des questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par **Alexis Saurin**, Président FARAPEJ, Paris

— Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par **Martin Parkouda**, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède

— Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par **Anne Ponseille**, Maître de conférences, CERCOP Montpellier

Propos conclusif, par **Sylvie Cimamonti**, Professeur à Aix-Marseille



Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement

Le surpeuplement carcéral en Europe : propos introductifs au colloque

14578511

N° Lexbase : N8758BWB

par *Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé, Université de Montpellier*

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (cf. *infra*)

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPEC

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil de

coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : N° Lexbase : N8761BWE).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : N° Lexbase : N8815BWE).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : N° Lexbase : N8746BWT).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : N° Lexbase : N8774BWU).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : N° Lexbase : N8768BWN).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8760BWD).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : N° Lexbase : N8753BW4).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : N° Lexbase : N8743BWQ).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : N° Lexbase : N8786BWC).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : N° Lexbase : N8772BWS).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : N° Lexbase : N8738BWK).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : N° Lexbase : N8754BW7).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : N° Lexbase : N8771BWR).

Monsieur Le Doyen, Madame la Professeure,

Madame le Premier Président, Monsieur le Procureur de la République,

Chers collègues,

Mesdames et Messieurs,

En guise de préambule à l'ouverture de cette manifestation, vous me permettrez à mon tour de formuler quelques

mots de bienvenue.

J'ai ainsi le privilège de pouvoir témoigner de ma satisfaction à nous voir ici réunis autour d'un sujet majeur de notre époque que constitue le surpeuplement carcéral, ceci tant en termes de protection des droits de l'Homme qu'au regard de la qualité et de l'efficacité de la réponse pénale.

Ce livre blanc adopté le 28 septembre 2016 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe (CDE), dont il sera question ce matin, constitue tout à la fois une alerte auprès des Etats membres et le pivot autour duquel doit s'organiser notre réflexion.

Quatre tables rondes vont donc se succéder tout au long de la journée. Pour la dernière d'entre elles, je vous précise que la présentation des quartiers de préparation à la sortie sera assurée par M. Martin Parkouda, Directeur du Centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède que je tiens à remercier pour sa disponibilité.

Je tiens aussi à remercier celles et ceux sans lesquels cette journée n'aurait pas pu avoir lieu mais qui n'ont pas pu nous rejoindre.

Tout d'abord, il y a nos partenaires du CDE qui soutiennent activement nos travaux, je pense notamment à M. Carlo Chiaromonte du Comité européen pour les problèmes criminels et à son adjointe Madame Illina Taneva mais aussi à Madame Geneviève Mayer, Responsable du service de l'exécution des arrêts de la CEDH et au Secrétariat exécutif du Comité européen pour la prévention de la torture.

Il en va de même pour le ministère de la Justice où ces questions sont suivies de très près.

J'en veux pour seul exemple, le travail que réalise actuellement la commission que le Garde des Sceaux a chargé d'une réflexion en matière d'immobilier pénitentiaire, laquelle devrait lui remettre très prochainement, au début avril, des propositions dans un autre Livre blanc (ndlr : le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire a été publié le 4 avril 2017 et est consultable ici).

Le Ministre s'est donc intéressé à notre démarche mais du fait de l'entrée en vigueur de la période de réserve électorale dès aujourd'hui, il ne lui était pas possible de prendre part à nos travaux.

Je tenais à également à remercier la Direction de l'administration pénitentiaire qui a apporté son plein concours à la réussite de ce colloque et est représentée ici par l'intermédiaire de la Direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille en la personne de Madame Florence Gagneux.

Sans avoir la possibilité de citer chacun d'entre vous, je tiens ici à saluer l'ensemble des intervenants qui se sont mobilisés et nous viennent de multiples horizons géographiques et professionnels. Ils ont accepté de contribuer pleinement à notre réflexion, qu'ils en soient tous chaleureusement remerciés.

J'exprime aussi ma gratitude envers l'Université d'Aix-Marseille et plus particulièrement sa Faculté de droit et en son sein, le laboratoire de droit privé et de sciences criminelles ainsi que l'Institut de sciences pénales et criminologiques (ISPEC) et son équipe pour leur engagement et leur savoir-faire. Ils ont assuré la préparation sans faille de cet événement malgré les importants travaux qui sont en cours sur ce site.

Enfin, vous me permettrez une mention spéciale à votre égard, Madame la Professeure Muriel Giacobelli, qui n'avait pas ménagé, ni votre temps, ni votre peine depuis l'été dernier pour organiser et veiller dans le moindre détail au bon déroulement de cette manifestation.

Plus largement, merci à vous tous d'être venus aussi nombreux pour participer à nos travaux, étudiants et professionnels en région mais aussi de la proche Occitanie sans oublier mes collègues et amis venus très tôt ce matin de la Principauté de Monaco.

Ceci à mes yeux témoigne incontestablement de l'intérêt suscité par cette problématique complexe au-delà du cercle des experts et des spécialistes du monde carcéral, ce qui va maintenant nous amener à débiter notre première table-ronde.

Je vous remercie de votre attention.



Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement

Présentation du Livre blanc : avant-propos

14578423

N° Lexbase : N8759BWC

par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université, Directrice de ISPEC

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB)

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPEC

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (cf. *infra*).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : N° Lexbase : N8761BWE).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselle, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

L'actualité la plus récente (le Monde) atteste, s'il en était besoin, que la question de la surpopulation carcérale fait partie de ces questions obsédantes lorsqu'on évoque la prison. A défaut de saisir toute l'inhumanité de la surpopulation carcérale, il est possible de la dénombrer. Dans son rapport d'activité pour l'année 2016, Mme le contrôleur général des lieux de privation de liberté s'inquiétait de l'aggravation de la population carcérale pour la France et du recul des droits fondamentaux. Quant à la dernière édition publiée de l'enquête menée pour le compte du Conseil de l'Europe (SPACE) réunissant 50 des 52 administrations pénitentiaires des 47 Etats membres, elle révèle que le taux d'incarcération a diminué de 6,8%. Il ne faudrait pas se réjouir trop vite de ce résultat en baisse car d'une part, les résultats demeurent disparates entre les Etats dont certains sont encore montrés du doigt comme la France; d'autre part, certains Etats élaborent des stratégies dérivatives qui si elles permettent d'éviter des condamnations sur le fon-

dement de l'article 3 de la CESDH (N° Lexbase : L4764AQI) et d'échapper au couperet de la statistique, aboutissent *de facto* à l'inexécution contreproductive des peines prononcées. Le rapport présente le paradoxe suivant : malgré la diminution de la population carcérale pour 2015, aucun progrès n'a été réalisé au niveau paneuropéen.

La surpopulation carcérale devient d'une triste banalité. Le surpeuplement carcéral correspond aux situations où la demande de place en prison est supérieure au nombre total de places disponibles dans un Etat membre ou un établissement donné. C'est ainsi que, partant de l'exemple français, la population carcérale a fait l'objet d'un accroissement continu qui est passée de 38 099 détenus en 1980 à 68 819 au 1er août 2016 (690 077 au 1er février 2017) pour 58 507 places de prison soit un manque brut de 10 312 places et une surpopulation de 118%. Or l'on sait que les établissements pénitentiaires ne sont pas affectés avec la même intensité par les effets négatifs de la surpopulation carcérale. Celle-ci se concentre dans les maisons d'arrêt qui accueillent les prévenus et les détenus à de courtes peines, dont la traduction est l'ineffectivité du principe d'encellulement individuel. C'est ainsi que le taux observé au sein des maisons d'arrêt est de 141%. Alors même que le concept "d'espace minimum" devrait conduire à abolir l'image des matelas à même le sol, l'on dénombrait au 1er février 2017, 1 654 matelas au sol contre 1 200 au 1er février 2016. Rien n'interdit en outre, de contourner cette notion par une occupation verticale de l'espace à travers l'installation de lits superposés, là où ne se trouvait qu'un seul lit.

Le surpeuplement carcéral ne se réduit pas seulement à des chiffres. La question du surpeuplement carcéral recouvre des situations humaines, parfois dramatiques. L'on songe immédiatement aux conditions matérielles de détention qu'engendrent la surpopulation carcérale et son traitement conventionnel qui sera développé par ma collègue Anne-Gaëlle Robert lors de cette première table ronde. L'on songe moins, aux personnels pénitentiaires qui sont également mis à l'épreuve (1). Le surpeuplement carcéral est une contrainte qui alourdit considérablement le travail des personnels dans la gestion de la vie en détention qu'il s'agisse de l'organisation des transferts, la réorganisation de l'occupation des cellules, la proposition d'activités en nombre et qualité suffisants. C'est en définitive tous les rouages de la chaîne pénale qui sont concernés par la question du surpeuplement carcéral.

Malgré des efforts sensibles dans le traitement des courtes peines privatives de liberté et la recherche d'alternatives à l'emprisonnement, les politiques pénales continuent à recourir majoritairement, sinon abusivement, à la peine privative de liberté. Cette tendance est largement partagée au sein des membres du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi, partant de la genèse et des enseignements du Livre blanc dont Mme Annie Devos, nous fera la présentation, il convenait d'ouvrir notre réflexion aux expériences européennes, notamment suite à l'arrêt Pilote "Torregiani c/ Italie" (CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09 N° Lexbase : A7887IZ7), et d'élargir notre propos aux exemples de l'Italie, de la Roumanie, de la Bulgarie ou encore la Belgique. De ce regard comparé, nous espérons tirer des enseignements salutaires pour la France. La question de la surpopulation carcérale est multifactorielle, son traitement l'est tout autant et ne peut se résumer au seul accroissement du parc pénitentiaire. Depuis 25 ans, presque 30 000 nouvelles places ont été créés et pourtant la population carcérale n'a jamais été aussi importante.....

Je ne doute pas que cette journée sera riche en réflexions et en débats animés. J'ai hâte d'entendre Mme Devos sur la genèse du Livre blanc à qui je passe immédiatement la parole.

Je vous remercie.

(1) En ce sens : M. — S. Devresse, *La gestion de la surpopulation pénitentiaire : perspectives politiques, administratives et juridictionnelles*, Droit et société 2013/2, n° 84, pages 339 à 358.



Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement

Le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral : genèse

14578444

N° Lexbase : N8755BW8

par Annie Devos, Administratrice générale, Administration générale des Maisons de justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, Belgique, Pierre Reynaert, Conseiller, Direction Expertise, Administration générale des Maisons de justice, Fédération Wallonie-Bruxelles

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacopelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB)

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacopelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacopelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (cf. *infra*).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

Le surpeuplement carcéral est un problème récurrent auquel sont confrontées de nombreuses administrations pénitentiaires en Europe. Dans beaucoup des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, les prisons sont surpeuplées et même dans les pays où le nombre total de détenus est inférieur au nombre de places disponibles, il arrive que certains établissements souffrent particulièrement de ce problème.

Le Conseil de l'Europe n'a cessé de recommander aux autorités nationales de remédier au problème du surpeuplement carcéral, considérant qu'il s'agit, avec la croissance de la population carcérale, d'un défi majeur pour les administrations pénitentiaires et le système de justice pénale dans son ensemble, tant en termes de protection des droits de l'Homme que pour la gestion efficace des établissements pénitentiaires. Le 30 septembre 1999, le Comité des ministres a adopté la Recommandation n° R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. Ce texte recommande et propose, avec grande pertinence, plusieurs mesures concrètes à prendre à tous les niveaux (législatif, judiciaire, exécutif).

Plus de 15 ans après l'adoption de cette recommandation et malgré les efforts consentis par les Etats membres, le problème demeure considérable à l'échelle européenne, tout comme dans maintes autres parties du monde. Par conséquent, au cours des dernières années, la Cour européenne des droits de l'Homme a eu à examiner de nombreuses plaintes liées aux mauvaises conditions de détention et a trouvé de nombreuses violations de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH) (N° Lexbase : L4764AQI).

A la 17ème Conférence des directeurs des services pénitentiaires du Conseil de l'Europe, tenue à Rome en novembre 2012, une réunion spéciale à laquelle participaient également des juges, des procureurs et des directeurs de services de probation européens, a débouché sur les conclusions suivantes. *"Le Conseil de l'Europe devrait, notamment par l'intermédiaire du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), aider ses Etats membres à prévoir, au niveau européen :*

- (a) des critères cohérents concernant le calcul du temps passé en détention à l'étranger, y compris la détention préventive, dans le but de réduire dans la mesure du possible le reste des peines privatives de liberté à purger ;
- (b) des politiques en matière pénale qui comprennent la décriminalisation de certains types d'infractions de moindre gravité, la révision de la liste des infractions passibles d'emprisonnement, le recours à des moyens autres que la procédure pénale formelle, la médiation entre les victimes et les auteurs d'infractions et d'autres interventions de justice réparatrice, la libération anticipée, le recours accru à des sanctions et mesures appliquées dans la communauté et la réduction bien réelle du recours à l'incarcération" (2).

Lors de la 19ème Conférence des directeurs des services pénitentiaires et de probation (CDPPS) (Helsinki, 2014), une initiative a été lancée visant à créer un groupe de travail constitué de juges, de procureurs, de représentants des ministères de la Justice et de représentants des services pénitentiaires et de probation pour examiner cette problématique et préconiser des mesures concrètes.

Le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral est l'œuvre du comité de rédaction sus-évoqué. Estimant que le nombre de recommandations et de lignes directrices relatives à la réduction du recours à l'emprisonnement, notamment la Recommandation n° R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, était suffisant, le Livre blanc ne se propose pas tant de formuler des nouvelles recommandations spécifiques que de mettre en lumière les aspects autour desquels pourrait tourner le dialogue que devraient amorcer et entretenir les autorités nationales pour définir de manière concertée des stratégies de long terme et des mesures spécifiques de lutte contre le surpeuplement carcéral. Ce document a donc pour objet d'inciter les Etats membres à ouvrir un débat national sur leur système pénal et à prendre des décisions fondées sur des besoins manifestes et des objectifs à remplir à courte et à longue échéance. Dans ce cadre, les autorités nationales devraient régulièrement réexaminer la situation pour déterminer dans quelle mesure l'incarcération sert effectivement à lutter contre la criminalité et dans quelle mesure les détenus libérés sont effectivement préparés à leur réinsertion dans la société et à une vie non délinquante.

Le comité de rédaction a mené ses travaux de décembre 2014 à avril 2016. Le Conseil de coopération pénologique (PC-CP) a approuvé le texte lors de la réunion de son groupe de travail en mai 2016. Le Livre blanc a été finalement approuvé par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) en juin 2016.

**[Pénal] Événement****Le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral : axes majeurs**

14578442

N° Lexbase : N8857BWX

par Annie Devos, Administratrice générale, Administration générale des Maisons de justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, Belgique, Pierre Reynaert, Conseiller, Direction Expertise, Administration générale des Maisons de justice, Fédération Wallonie-Bruxelles

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : **N° Lexbase : N8758BWB**).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : **N° Lexbase : N8759BWC**).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : **N° Lexbase : N8755BW8**).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (cf. *infra*).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : **N° Lexbase : N8710BWI**).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

Outre une introduction générale reprenant un rapide historique de sa genèse et une présentation toute aussi générale de la problématique, le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral comprend six parties d'inégale longueur : un état des lieux du surpeuplement, un exposé relatif à la position du Conseil de l'Europe en la matière, une analyse des raisons du recours abusif à la privation de liberté ainsi qu'une analyse des moyens d'y remédier, un constat sur

la nécessité d'élaborer des stratégies et des plans d'action nationaux en matière pénale et enfin l'obligation d'y associer les médias et l'opinion publique. Nous allons passer en revue ces différents points. Cet inventaire ne se veut pas exhaustif. Il sélectionne les points paraissant mériter une attention particulière car particulièrement pertinents pour la lutte contre le surpeuplement carcéral.

1. Le surpeuplement, un état des lieux

Le taux médian de population carcérale en Europe a augmenté de 5 % de 2012 à 2013, malgré la baisse du nombre brut de détenus. Il était de 127 détenus pour 100 000 habitants en 2012 et de 134 détenus pour 100 000 habitants en 2013. En 2014 il était redescendu à 124 détenus pour 100 000 habitants, soit une baisse de 7 % par rapport à 2013. Il est à noter que la baisse de la population carcérale à hauteur de 200 000 détenus de 1999 à 2014 découle principalement de la baisse du nombre de détenus en Europe de l'Est et en tout premier lieu en Fédération de Russie. En 2014, 1 600 324 personnes étaient détenues en Europe.

Les statistiques SPACE mesurent le surpeuplement au moyen d'un indicateur de "densité carcérale", obtenu en calculant le *ratio* entre le nombre de détenus et le nombre de places disponibles. La densité médiane dans les établissements pénitentiaires européens était de 94 détenus pour 100 places, ce qui correspond à une diminution de 2 détenus par rapport à 2013 (96 détenus pour 100 places). Toutefois la capacité carcérale est calculée différemment selon les pays de sorte que les chiffres pris en compte ne sont pas tout à fait comparables. Et qu'il est difficile de se mettre d'accord sur la capacité des systèmes pénitentiaires. Quels critères doivent entrer en ligne de compte : l'espace ou les mètres carrés dont dispose réellement chaque détenu, l'accès à la lumière naturelle et à l'air frais, le temps passé en cellule, mais aussi l'adéquation des conditions carcérales, notamment en termes de dotation en personnel et d'activités motivantes axées sur la réinsertion...

Par ailleurs, en règle générale, les prisons sont divisées en quartiers et, même si le nombre total de détenus est inférieur au nombre de places disponibles, il arrive que certains quartiers soient remplis à moitié alors que d'autres sont surpeuplés. De plus, un établissement pénitentiaire rempli à plus de 90 % de sa capacité connaît un risque imminent de surpeuplement carcéral. Or, sur 52 administrations pénitentiaires, seules 16 indiquaient un taux d'occupation inférieur à 90 % de la capacité.

Si, d'après les chiffres fournis par SPACE I, seuls 13 pays européens connaissaient des problèmes de surpeuplement en 2014 (contre 21 en 2013), parce que leur densité carcérale est supérieure à 100, l'on est tout à fait légitimé à penser que le flou dans le calcul de la capacité et la répartition inégale de cette densité au sein des quartiers d'un même établissement, tout comme le dépassement du seuil des 90 % d'occupation dans l'immense majorité des pays, signifie que les pays du Conseil de l'Europe sont tous bel et bien en prise avec la problématique du surpeuplement ou menacés par elle.

2. La position du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement carcéral et la croissance de la population carcérale

Au niveau du Conseil de l'Europe, la lutte contre le surpeuplement carcéral passe par des textes normatifs et par des évaluations spécifiques individuelles. Les recommandations du Comité des ministres énoncent les principes fondamentaux que les pays européens doivent suivre pour offrir des conditions carcérales et traiter les détenus conformément aux normes internationales. Deux recommandations sont particulièrement importantes dans le présent domaine : la Recommandation n° R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale et la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes.

Le Livre blanc relève explicitement que le commentaire des Règles pénitentiaires européennes souligne que le niveau de la population carcérale est déterminé par le fonctionnement du système de justice pénale et n'est pas toujours directement lié à l'évolution du taux de délinquance dans un pays donné. On est en droit de se réjouir de ce constat : il signifie que le surpeuplement carcéral n'est pas une fatalité. Qu'il dépend d'une politique réductionniste volontariste de faire baisser le recours à l'incarcération. Le taux d'incarcération ne varie pas en fonction du taux de criminalité enregistrée, mais en fonction de la politique pénale et pénitentiaire mise en œuvre. Dans l'élaboration des politiques et des stratégies générales en matière de justice pénale et dans l'adoption de sanctions et de mesures spécifiques, il faut donc dûment tenir compte de leur effet sur les taux d'incarcération.

Il rappelle que la recommandation n° R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale s'adresse à toutes les autorités compétentes au niveau national : législateurs, ministres de la Justice et de l'Intérieur, juges, procureurs, services pénitentiaires et de probation et collectivités locales. Elle doit donc être dûment prise en compte par toutes les institutions compétentes lors de l'élaboration de règles nationales spécifiques visant à prévenir le surpeuplement carcéral.

A titre d'exemple, ouvrons une petite parenthèse concernant l'actualité en Belgique. En droit belge, l'évasion n'est pas un délit. Ce qui accompagne l'évasion (violence, destructions, etc.) peut constituer une infraction, mais l'évasion en tant que telle ne l'est pas. Dans le cadre d'une proposition de réforme du droit pénal en Belgique, proposition de réforme de grande envergure puisqu'une commission *ad-hoc* est chargée d'élaborer un avant-projet de nouveau Code pénal, une disposition vise à rendre l'évasion punissable en l'érigeant en délit. La position prise par les différents acteurs consultés sera emblématique du respect -ou non- des recommandations européennes adoptées par le Conseil des ministres (le 30 septembre 1999, en ce qui concerne celle dont il est question ici). Car force est de reconnaître que faire de l'évasion une infraction va dans un sens diamétralement opposé aux recommandations européennes, une nouvelle fois répétées par le Livre blanc, qui prônent une politique radicalement réductionniste en matière de recours à l'incarcération. Fermons la parenthèse.

La Cour européenne des droits de l'Homme a jugé plusieurs fois que le surpeuplement peut en soi, dans certaines situations, être considéré comme d'une telle gravité qu'il constitue une violation de l'article 3 de la CESDH (N° [Lexbase: L4764AQI](#)). Cela l'a conduite à prendre également des arrêts pilotes (rendus conformément à l'article 61 du Règlement de la cour) lorsqu'apparaissent des problèmes structurels ou systémiques sous-jacents aux affaires répétitives dont elle est saisie (3). Après qu'un arrêt définitif ait été prononcé par la Cour, le Comité des ministres supervise les mesures prises par l'Etat concerné quant à l'exécution de l'arrêt.

Dans l'affaire "Ananyev c/ Russie" (4), la Cour a défini des critères permettant de déterminer les cas de surpeuplement dans les cellules partagées. Ainsi, elle a insisté sur le fait que non seulement chaque détenu doit avoir un emplacement individuel pour dormir, mais que l'espace vital individuel doit être d'au moins 3 m² et que la surface totale de la cellule doit permettre aux détenus de se mouvoir librement d'un meuble à l'autre. En outre, elle a observé que les requérants ne sortaient jamais de leur cellule, sauf pour une heure d'exercice à l'extérieur, qu'ils prenaient leur repas et satisfaisaient leurs besoins naturels directement dans leur cellule, dans des conditions de promiscuité, et que l'un d'entre eux avait vécu dans de telles conditions pendant plus de trois ans. Par conséquent, elle a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 3 de la Convention.

Même dans les cas où aucune violation directe de l'article 3 de la CESDH n'est constatée, le surpeuplement carcéral doit être considéré comme un fait particulièrement problématique du fait de ses répercussions négatives sur les détenus, leur état de santé et la possibilité pour eux de suivre un programme de réinsertion, ainsi que du fait de ses conséquences sur la gestion globale de l'établissement, l'ordre et les conditions de travail du personnel pénitentiaire.

En décembre 2015, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a publié un document intitulé "Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT", dans lequel il fixe, par exemple, les normes minimales à 6 m² d'espace vital pour une cellule individuelle, à l'exclusion des sanitaires, et à 4 m² par détenu dans une cellule collective, à l'exclusion des sanitaires, qui doivent être entièrement cloisonnés. En outre, la cellule doit mesurer au moins 2 m d'un mur à l'autre et 2,5 m du sol au plafond. Pour les cellules collectives destinées à quatre détenus maximum, aux 6 m² minimum d'espace vital pour une cellule individuelle devraient s'ajouter 4 m² par détenu supplémentaire.

Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les prisons peuvent accueillir des personnes qui peuvent se sentir vulnérables, en quête d'identité et de protection, ce qui constitue un terreau fertile pour les bandes organisées et les détenus radicalisés qui cherchent à recruter des adeptes et à influencer les esprits. Dans les établissements surpeuplés, la direction et le personnel sont souvent impuissants devant de tels phénomènes, car le manque de ressources ne leur permet pas de garantir un espace minimum ni de consacrer du temps et de l'attention aux activités individuelles avec les détenus, ni de préparer comme il se doit la sortie de prison et la réinsertion sociale des détenus.

3. Les raisons du recours abusif à la privation de liberté et du surpeuplement carcéral

a. Les politiques et les législations pénales entraînant une utilisation abusive du système pénal

Le Livre blanc constate que les législations et les pratiques en matière de prononcé des peines constituent une des causes profondes de l'accroissement des taux d'incarcération. En conséquence, dans certains pays, les centres de détention provisoire sont surpeuplés, tandis que dans d'autres, le nombre croissant d'étrangers incarcérés entraîne une inflation carcérale. Les établissements peuvent également être surpeuplés du fait de l'allongement des durées des peines et, partant, du nombre croissant de détenus condamnés à de longues peines de prison ou à perpétuité. Cette situation est aggravée par la conviction erronée que l'incarcération a un effet dissuasif, d'où le nombre accru de condamnations. Le Livre blanc dénonce ici très clairement toute légitimation de la peine de prison par la fonction de dissuasion.

Le problème du surpeuplement carcéral est étroitement lié au fonctionnement des systèmes nationaux de justice pénale ainsi qu'aux valeurs, principes et traditions qui sous-tendent ces systèmes. Ces valeurs, principes et traditions

sont le résultat de processus très longs et sont parfois très difficiles à faire évoluer, car ils sont le reflet de l'histoire et des réalités culturelles et sociales, tout en étant déterminés, en partie, par les choix politiques.

Il faut se rappeler, précise le Livre blanc, que les conceptions et les valeurs auxquelles adhèrent les décideurs politiques et les législateurs sont souvent proches de celles de leurs électeurs. Ces conceptions et valeurs, en ce qui concerne la criminalité et les sanctions à appliquer, peuvent être d'une nature qui ne facilite pas la réduction de la population carcérale, ni ne permet de résoudre le problème du surpeuplement carcéral.

Après cette remarque lucide, le Livre blanc ajoute toutefois qu'il convient de garder à l'esprit que le pluralisme démocratique suppose la tenue de débats ouverts sur les politiques pénales et le système de justice pénale, permettant d'entendre les différents arguments et d'être informé et inspiré par les résultats des études et les expériences concrètes du fonctionnement de la justice pénale. Le dernier point du Livre, relatif à l'association des médias et de l'opinion publique, revient sur cette question.

b. Le recours limité aux alternatives à la détention provisoire

Le Livre blanc rappelle un certain nombre de principes et montre du doigt certaines pratiques, soit illégitimes, soit néfastes à une politique réductionniste du recours à la prison.

Le recours à la détention provisoire afin d'intimider des prévenus, des opposants politiques ou des journalistes n'a pas lieu d'être. Certains pays peuvent avoir tendance à arrêter des personnes au stade de l'enquête, puis à prolonger leur détention provisoire, alors qu'une telle mesure n'est pas forcément nécessaire ni justifiée, voire tout à fait inutile au stade de l'enquête. Une telle approche peut violer les droits fondamentaux, notamment l'article 5 de la CESDH (N° Lexbase : L4786AQC) et les principes reconnus de l'état de droit. Elle contribue au surpeuplement carcéral et à de mauvaises conditions de détention.

Dans certains pays, en cas de récidive, la loi prévoit le placement automatique en détention provisoire. Or le concept de récidive recouvre des réalités très différentes d'un pays à l'autre et est l'objet d'interprétations fort divergentes. Par conséquent, les tribunaux devraient avoir la possibilité de prendre des décisions au cas par cas. L'automatisme est clairement condamné.

Dans la plupart des pays européens, l'éventail des alternatives à la détention provisoire est suffisamment large. Le problème réside dans leur faible application par la justice. L'assignation à résidence, le couvre-feu, la liberté sous caution, la conservation des documents de voyage, l'obligation de présentation, etc., sont autant d'exemples de mesures alternatives à la détention provisoire. La libération sous conditions, comme en Belgique, en est un autre. Mais le Livre blanc rappelle fort à propos que la législation en vigueur dans les pays européens prévoit également la mise en liberté provisoire dans l'attente du procès, sans condition. Les tribunaux devraient montrer davantage de volonté à appliquer ces diverses alternatives. Le Livre blanc se montre toutefois sensible à la question de l'extension du filet pénal. Ce type d'effet potentiel devrait être évalué avec soin et tout impact négatif devrait être évité, préconise-t-il. Il n'est pas inutile d'insister sur le bienfondé de cette préoccupation.

c. La durée de la détention provisoire

La détention provisoire de longue durée porte atteinte au principe d'efficacité de la justice et prolonge la période d'incertitude en ce qui concerne la présomption d'innocence. Elle a des conséquences négatives majeures sur les personnes concernées et leur famille. Par ailleurs, de longues périodes de détention provisoire ne devraient mener à un prononcé automatique de peines d'emprisonnement d'une durée égale au temps déjà passé en prison. Si la période de détention provisoire doit normalement être déduite de la peine définitive, elle ne doit toutefois pas venir rallonger la durée de cette dernière.

La détention provisoire peut avoir des conséquences particulièrement négatives sur certains groupes vulnérables comme les enfants en conflit avec la loi, les parents d'enfants en bas âge, les toxicomanes, les alcooliques et les personnes souffrant de troubles mentaux. C'est pourquoi des mesures non privatives de libertés devraient être privilégiées. Les deux derniers groupes ont besoin de soins et d'une prise en charge qui n'existent souvent pas dans les centres de détention provisoire, et le temps d'attente avant la prise en charge effective dans une institution adaptée peut avoir des conséquences graves sur leur santé et leur bien-être. Retirer ces personnes des centres de détention provisoire et des prisons en général pour les placer dans des centres adaptés serait un moyen de contribuer à leur réinsertion et de réduire significativement la population carcérale. Certains pays indiquent que jusqu'à 70 % de leur population carcérale souffre d'alcoolisme ou de toxicomanie.

d. Le recours limité aux sanctions et mesures appliquées dans la Communauté

Le Livre blanc rappelle que la recommandation n° R(92)16 relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures dans la communauté (SMC) (5) incite les Etats membres à introduire un système fiable qui favorise le recours aux SMC plutôt qu'à l'incarcération. Il ajoute que celles-ci peuvent être beaucoup plus et beaucoup mieux utilisées en Europe. La diminution du nombre de détenus constitue un indicateur en la matière. Si cette diminution n'est pas visible, alors le recours aux SMC n'est pas efficace et (comme indiqué plus haut) le filet pénal s'étend au lieu de se réduire, révélant une préférence pour la répression pénale des infractions.

Pour appuyer le recours aux sanctions et mesures dans la communauté, le Livre blanc souligne les conséquences profondément négatives de la privation de liberté sur le détenu, auxquelles s'ajoute l'incidence d'une telle mesure sur la famille et en particulier les enfants; or, cette incidence est rarement prise en compte ou évaluée. Outre les pertes matérielles subies par la famille du fait de la perte de revenus et, souvent, de logement, l'incarcération entraîne souvent la perte du statut social, un sentiment de honte et d'angoisse chez le partenaire et les enfants et la perte de la garde et des aides parentales. Globalement, on estime à environ 2 millions le nombre d'enfants ayant un parent incarcéré en Europe. Dans la plupart des cas, ces enfants souffrent de stigmatisation, de problèmes personnels et de difficultés scolaires, une situation dont les autorités devraient tenir compte lorsqu'elles étudient les meilleurs moyens de lutter contre la criminalité.

Le Comité pour la prévention de la torture a estimé qu'*"investir des sommes considérables dans le parc pénitentiaire ne constitue pas une solution"* (voir § 28 du 11ème rapport général d'activités, CPT/Inf(2001)16) et qu'il faudrait revoir les politiques en matière de détention provisoire. En 2010, le Comité des ministres indiquait que *"la création de nouvelles places de détention ne peut en aucun cas constituer en elle-même une solution durable au problème du surpeuplement carcéral, et que cette mesure devrait être étroitement soutenue par d'autres mesures visant à réduire le nombre global des personnes en détention provisoire"* (voir Résolution intérimaire CM/ResDH(2010)35). Ceci confirme un théorème criminologique connu de longue date : l'extension du parc pénitentiaire a généralement pour effet l'extension du surpeuplement, à une échelle encore plus grande, plutôt qu'une réduction du recours à l'incarcération.

Par ailleurs, il convient de relever que l'incarcération est une sanction très coûteuse. Les dépenses engagées par détenu varient nettement d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre, mais on notera que les dépenses totales des établissements pénitentiaires en Europe s'élevaient à 27 milliards d'euros en 2013.

e. Les autres facteurs qui prolongent la privation de liberté

La lenteur des procédures pénales conduit souvent à de longues périodes injustifiées de privation de liberté, en particulier avant le procès. La trop grande complexité des systèmes de justice, et les longs délais qui en découlent, autant que la grande complexité de certaines affaires que la Justice a à traiter peuvent expliquer cette situation.

Les peines d'emprisonnement sont plus longues en Europe du Sud-Est qu'en Europe du Nord, d'où une rotation plus lente de la population carcérale. Les statistiques SPACE montrent que cette rotation est bien plus élevée en Europe du Nord et que les détenus sont incarcérés moins longtemps.

Lorsque les peines d'emprisonnement sont longues et que les perspectives de sortie sont incertaines, la planification structurée de la peine, mais aussi du retour en société, n'est pas chose facile. En d'autres termes, les détenus concernés et la durée de leur séjour en prison soulèvent des questions difficiles et délicates. Souvent, des mesures de surveillance intensive et des obligations de soins peuvent s'imposer une fois la personne libérée. D'où la nécessité de disposer de ressources ciblées suffisantes pour suivre les auteurs d'infractions graves afin de les réinsérer et, parfois, de les surveiller, même pendant des années. Le Livre blanc énonce qu'eu égard à la durée de leur peine et à la charge qui pèse sur la société et les établissements pénitentiaires, il semble sensé de rechercher rapidement en temps utile d'autres moyens de faire sortir ces personnes de prison.

4. Comment remédier au surpeuplement carcéral ?

a. La privation de liberté comme mesure de dernier recours

En matière de détention provisoire et de privation de liberté en général, la détention doit être l'exception et non la règle. Le principe de privation de liberté comme mesure de dernier recours est consacré par les recommandations pertinentes du Comité des ministres. Le Livre blanc rappelle certains principes, notamment les suivants.

Les tribunaux ne devraient priver quiconque de sa liberté au simple motif qu'une telle mesure est légale et exécutée conformément à la loi. Il faut que la mesure soit raisonnable et nécessaire dans les circonstances, évaluées au cas par cas. Il est donc nécessaire d'appliquer le principe de proportionnalité et d'évaluer avec soin le risque de récidive ainsi que le risque de tort causé à la société.

La durée de la détention provisoire devrait être fixée par la loi et/ou devrait être revue à intervalles réguliers.

Aucune privation automatique de liberté ne devrait avoir lieu avant le procès ou en cas de non-respect des conditions de probation.

Toute période de privation de liberté avant la condamnation, passée dans une quelconque institution ou structure ou, dans certains pays, en assignation à résidence, devrait être déduite de la durée totale de la peine d'emprisonnement.

Dans certains pays, le principe de l'opportunité des poursuites est appliqué ; il permet de mettre en balance la légalité des poursuites dans un cas d'espèce et la nécessité d'une telle mesure. La déjudiciarisation est efficace elle aussi.

La prudence est de mise avec les lois qui prévoient des peines d'emprisonnement systématiques et des peines d'emprisonnement minimales fixes pour certains types d'infraction. Ces lois limitent le pouvoir d'appréciation dont jouissent les tribunaux pour examiner chaque cas d'espèce et prendre une décision proportionnée à l'infraction commise, en tenant compte des éventuelles circonstances atténuantes ou aggravantes.

L'individualisation de la peine va de pair avec la proportionnalité de la sanction et devrait demeurer dans le champ d'appréciation du pouvoir judiciaire. A cet égard, les enquêtes sociales et rapports présentenciels peuvent fournir des informations précieuses aux tribunaux et leur permettre de fonder leurs décisions sur des informations fiables concernant la situation sociale, familiale et autre de l'intéressé. Il y a lieu d'envisager d'introduire de tels rapports dans les pays où cette possibilité n'existe pas et d'étendre leur utilisation dans les pays où elle existe déjà mais n'est pas obligatoire dans toutes les affaires.

Les évolutions récentes en matière de justice réparatrice, notamment la médiation entre les victimes et les auteurs d'infractions, se sont révélés efficaces, même en cas d'infraction grave.

Les règles relatives à la libération anticipée devraient être définies par la loi et assorties de conditions et de procédures claires. Les détenus devraient avoir le droit d'initier eux-mêmes la procédure (ou avec l'aide de leur avocat), indépendamment du droit dont jouissent les autorités pénitentiaires d'initier d'office une telle procédure.

Il importe de relever que les détenus devraient connaître dès le commencement de l'exécution de leur peine d'emprisonnement le moment auquel et les critères selon lesquels ils peuvent demander et/ou obtenir une libération conditionnelle. Il existe essentiellement deux systèmes distincts de libération conditionnelle en Europe : le système de libération discrétionnaire (une période minimale à accomplir, définie en termes absolus ou par référence à une proportion de la peine, et des critères clairs et réalistes à respecter avant la prise de décision par l'organisme compétent) et le système de libération d'office (le détenu a le droit d'office de bénéficier d'une libération conditionnelle du fait d'avoir purgé une période minimale d'emprisonnement, à moins qu'exceptionnellement, son comportement fasse que ce droit lui soit retiré pendant une période donnée). La Recommandation Rec(2003)22, règle 7, exprime une préférence pour le système de libération d'office du fait des économies de ressources qui peuvent ainsi être réalisées. Autre avantage conséquent : lorsque la date de libération est connue d'emblée, le travail de préparation de la libération peut être beaucoup plus efficace.

Tout détenu, quelle que soit la durée de sa peine, et surtout pour les longues peines, devrait avoir le droit, à intervalles réguliers, de demander sa libération anticipée. Cette demande devrait être dûment considérée et les décisions en la matière dûment motivées. Il s'agit d'une prise de position claire contre les peines incompressibles et les peines ou mesures de sûreté sans réduction de peine possible.

Le vieillissement de la population carcérale, dû notamment à l'allongement des peines et à l'augmentation du nombre de détenus condamnés à de longues peines, mérite une attention particulière. Ce phénomène entraîne un nombre excessif de ce type de détenus pendant de longues périodes de temps, mais il pose en plus des problèmes en termes de gestion et d'éthique. En effet, très peu d'établissements pénitentiaires en Europe sont adaptés pour accueillir des détenus gravement malades ou en fin de vie, ou lourdement handicapés, et leur apporter les soins de santé et les services quotidiens dont ils ont besoin. Le personnel est également rarement formé à ce type de détenus. Les possibilités de libération (temporaire et définitive) pour des motifs humanitaires doivent être développées. De telles décisions devraient relever de la responsabilité des services pénitentiaires eux-mêmes, sous contrôle judiciaire, pour permettre des décisions de gestion plus souples, prises au cas par cas.

b. La révision du droit pénal, la dépénalisation et les alternatives aux poursuites pénales

Il est recommandé aux Etats membres d'évaluer de manière périodique leur système de justice pénale, en tout ou en grande partie, et de se pencher sur les objectifs poursuivis par les politiques pénales, les ressources disponibles et les résultats réellement obtenus par les diverses sanctions et mesures prévues par la loi et appliquées dans la

pratique. Le Livre blanc fait un constat de carence cruel : de nombreux professionnels tels que les juges ou les procureurs sont rarement, voire jamais, invités à réfléchir de manière plus approfondie sur les répercussions de leurs décisions et les facteurs qui influent sur l'exercice de leur pouvoir d'appréciation en relation avec le prononcé des peines. Un des objectifs explicites du Livre blanc est de remédier à cet état de choses.

Les raisons de la décriminalisation de certains comportements ne devraient pas provenir du surpeuplement carcéral actuel mais des principes de sanction humaine et proportionnée par rapport à l'acte commis. Les autorités doivent être conscientes que ces réformes législatives font diminuer les taux d'incarcération.

De même, il convient d'avoir une réflexion sur la pénalisation et la dépénalisation. Des actes peuvent soulever des questions d'ordre éthique sans toutefois appeler systématiquement une sanction pénale et moins encore une peine d'emprisonnement. La dépénalisation ne signifie pas nécessairement qu'un comportement est jugé légal ou moral, mais que d'autres réponses, qui sortent partiellement ou entièrement du cadre pénal, sont proposées.

Une "main tendue" sous forme de mesures sociales, administratives, civiles ou en matière de santé peut être bien plus bénéfique pour tous. Essentiellement, l'objectif devrait être de tenir le plus grand nombre possible de petits délinquants hors du système pénal, et en particulier hors du système pénitentiaire. Les mesures de droit pénal ne devraient pas être appliquées d'emblée, car elles sont souvent coûteuses et ne traitent pas nécessairement les causes profondes des problèmes rencontrés.

Une autre voie à suivre en matière de dépénalisation serait de raccourcir la durée des sanctions prévues dans la loi en réduisant la durée maximale des peines d'emprisonnement.

Il existe d'autres moyens de réduire le surpeuplement carcéral, notamment la substitution, en tout ou en partie, des peines d'emprisonnement par des sanctions et mesures appliquées dans la communauté, l'application de sanctions administratives (notamment économiques), la réduction de la durée d'emprisonnement ou la libération de certains (groupe d') auteurs d'infractions au moyen de grâces individuelles ou d'amnisties collectives. Cela même si les problèmes de surpeuplement et d'inflation de la population carcérale ne peuvent être réglés complètement et durablement en recourant à des mesures exceptionnelles de ce dernier type. Notamment en raison de l'absence de préparation suffisante de la libération des intéressés qui accompagne généralement ce type de mesures.

La manière de traiter les auteurs d'infractions atteints de troubles mentaux est un autre aspect important sur lequel il convient de s'interroger. Les Règles pénitentiaires européennes sont explicites à cet égard : "*Les personnes souffrant de maladies mentales et dont l'état de santé mentale est incompatible avec la détention en prison devraient être détenues dans un établissement spécialement conçu à cet effet*" (Règle 12.1).

En somme donc, une révision générale du système de justice pénale ou tout du moins, la révision des types d'infractions, de leur impact pour la sécurité publique et des sanctions prévues dans les codes pénaux, serait une mesure bienvenue. En conséquence, pour réduire durablement la population carcérale, il importe d'étudier les possibilités, d'un point de vue législatif :

- *de dépénaliser certaines infractions (certains pays ont dépénalisé la conduite en état d'ivresse et l'usage de drogue et remplacé les sanctions pénales par des sanctions administratives et des obligations de soins; d'autres ont dépénalisé l'immigration irrégulière; d'autres encore ont remplacé l'incarcération pour non-paiement d'une amende par des travaux d'intérêt général);*
- *d'individualiser les peines prononcées en ce qui concerne leur nécessité et leur proportionnalité;*
- *de favoriser la déjudiciarisation par rapport au processus de justice pénale (par exemple, suspension de l'affaire, suspension du prononcé de la peine) au moyen de la médiation, de la réparation et du dédommagement des victimes;*
- *de prévoir suffisamment de mesures alternatives à la détention provisoire;*
- *de prononcer des peines avec sursis, assorties ou non de conditions;*
- *de remplacer, pour certaines infractions, les peines d'emprisonnement par des sanctions et mesures appliquées dans la communauté (travaux d'intérêt général, dédommagement des victimes, surveillance électronique, etc.);*
- *de prévoir suffisamment de types de sanctions et de mesures appliquées dans la communauté et de mettre fin à la pratique du renvoi automatique en prison en cas de non-respect des conditions imposées dans le prononcé de la peine ou l'obligation de soins;*
- *d'élargir les possibilités en matière de libération anticipée.*

c. La capacité carcérale et la population carcérale

Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient adopter des méthodes de calcul de la capacité carcérale fondées sur les normes du Conseil de l'Europe et sur les critères établis par la Cour européenne et le CPT. Cela permettra de collecter des informations fiables sur le surpeuplement carcéral, accessibles non seulement au sein du système pénitentiaire mais aussi aux services de probation et au pouvoir judiciaire. Ceux-ci pourront ainsi prendre les décisions, notamment judiciaires, les mieux adaptées à la capacité d'accueil et de gestion d'une population carcérale donnée, en fonction non seulement des places disponibles mais aussi des ressources, y compris le nombre d'agents capables de suivre les auteurs d'infractions de façon à favoriser leur réinsertion effective.

Dans le fil de ce qui précède, osons la remarque suivante. Dans leur politique d'hospitalisation, les médecins doivent tenir compte du nombre de lits disponibles. Pourquoi les cours et tribunaux seraient-ils les seuls à ne pas devoir tenir compte du nombre de places disponibles ? D'ailleurs les juges de la jeunesse doivent le faire : ils ne peuvent placer un mineur d'âge ayant commis un fait qualifié infraction dans un centre fermé pour jeunes, s'il n'y a plus de chambre disponible.

d. La prévention et la prise en charge de la récidive

La prévention générale et la prévention de la récidive doivent être considérées d'un point de vue plus large que celui du seul système pénal.

Le développement de nouvelles technologies, notamment l'amélioration de certains systèmes techniques de contrôle et des systèmes informatiques, peuvent contribuer à réduire la criminalité. L'enseignement, la culture, les politiques sociales et même l'urbanisme ont leur rôle à jouer. Au niveau des auteurs d'infractions, la participation à des programmes visant à lutter contre l'alcoolisme et la toxicomanie, à gérer l'agressivité, à acquérir une instruction et à développer des compétences professionnelles, joue également un rôle important.

La collaboration avec la famille et avec l'environnement social direct de l'auteur d'infraction (école, groupes de pairs, etc.) pendant son incarcération mais aussi à sa sortie de prison se révèle également utile pour prévenir la récidive. Une attention particulière doit être accordée à la situation des détenus immédiatement après leur libération car cette période est cruciale pour la réussite du retour en société.

e. Le rôle des mécanismes de suivi et des organismes consultatifs

Il faut faire la distinction entre l'inspection publique des établissements pénitentiaires, effectuée soit par un organisme interne au système pénitentiaire, soit par une inspection rattachée au ministère de la Justice ou au pouvoir judiciaire, et les mécanismes de suivi indépendants qui fonctionnent au niveau national ou local. Ces deux mécanismes de contrôle constituent une source précieuse d'informations sur la situation réelle de ces établissements, ainsi que des partenaires utiles pour engager toute réforme du système de justice pénale.

Le mécanisme de suivi mis en œuvre par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), en activité depuis 1989, s'est révélé très efficace.

La plupart des pays européens a ratifié le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants des Nations Unies (PFCT). En vertu de ce protocole, des mécanismes nationaux de prévention indépendants (MNP) doivent être créés et autorisés à effectuer des visites dans tout lieu où se trouvent des personnes privées de liberté, notamment les prisons.

Dans de nombreux pays européens, les parlementaires peuvent également se rendre dans les lieux de détention et faire des déclarations publiques. Ce fait est très important, car les parlementaires, qui votent les lois, peuvent servir de vecteurs de réforme. Dans de nombreux systèmes, les prisons peuvent être inspectées d'une manière ou d'une autre par des commissions de visiteurs, constituées de volontaires recrutés dans la collectivité. Les organisations de la société civile devraient être encouragées à contribuer à l'amélioration des conditions carcérales et du traitement des détenus. Elles devraient aussi être associées plus étroitement à la préparation de la sortie et à la réinsertion sociale des détenus.

f. La cohérence des rôles et des objectifs des différents acteurs du processus de justice pénale

Le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ont des rôles interdépendants en la matière et il est évident que leurs interventions et leurs objectifs doivent être cohérents. Or, cette cohérence n'est possible que si elle repose sur le dialogue, la confiance et la coopération, ce qui exige souvent d'échanger des informations et des données, d'accepter l'appropriation entre les parties prenantes et d'assumer la responsabilité de décisions impor-

tantes.

Une répartition souvent inefficace des tâches et des responsabilités au sein du système de justice pénale (éventail d'acteurs, diversité de ministères responsables, séparation des budgets), engendre un manque de cohérence dans les systèmes, s'agissant de la mise en œuvre des politiques pénales et de la résolution des problèmes de gestion. On pourrait ajouter à cela que la diversité des acteurs de la "chaîne pénale", développant chacun une vue parcellaire de la trajectoire complète d'un justiciable à travers le système pénal, aboutit souvent à des tensions, des incompréhensions et des critiques réciproques entre instances successives, chacune ayant sa logique propre et s'ouvrant peu à la logique des partenaires de la "chaîne". Ce morcellement peut être porteur d'effets pervers quant à la cohérence de l'ensemble.

Si le ministère de la Justice est souvent le ministère principalement chargé de l'exécution des sanctions et mesures pénales, le ministère des Finances a aussi un rôle important à jouer dans ce cadre. Toute réforme, notamment de la justice pénale et du Code pénal, doit être assortie d'un financement suffisant et de budgets bien gérés. Etant donné que les investissements initiaux peuvent représenter une somme importante, le ministère des Finances, en tant que partenaire, doit être convaincu qu'un tel investissement sera payant sur le long terme et se traduira effectivement par un moindre recours à l'incarcération (sanction la plus coûteuse), un nombre inférieur de recours et de demandes de dédommagement à la suite de procédures pénales trop longues et de mauvaises conditions carcérales, des pertes moins lourdes pour les auteurs d'infractions en termes d'emploi et de logement et pour les familles en termes de statut économique et social, etc.. Quel que soit le service d'exécution en charge, la responsabilité de l'Etat en ce qui concerne le processus général d'exécution des sanctions et mesures pénales demeure inchangée.

Dans certains pays, un équilibre élémentaire est recherché entre le recours à l'incarcération par la justice pénale et la capacité carcérale réelle. En d'autres termes, les "pourvoyeurs" de population pénitentiaire tiennent compte des possibilités d'hébergement. Ce point a déjà été évoqué plus haut mais il est essentiel. Un dialogue constant entre les différents acteurs s'impose de toute évidence pour maintenir cet équilibre délicat entre la nécessité de protéger la société et la capacité du système pénitentiaire à détenir dans des conditions humaines ceux qui doivent être privés de leur liberté. Les responsables politiques et les médias ont un rôle important à jouer à cet égard pour atténuer la peur de la délinquance, à l'origine de maintes sanctions sévères.

La cohérence des interventions des différents acteurs contribuera à réduire les divergences d'opinions croissantes observées entre les professionnels des différentes branches du système de justice pénale, les responsables politiques, les médias et l'opinion publique à l'égard de la politique pénale.

La visite d'établissements pénitentiaires et de services de probation ainsi qu'une immersion de courte durée dans ces contextes devraient faire partie de la formation initiale et continue des juges et des procureurs pour leur donner une vision objective du système d'exécution des sanctions et mesures pénales et des répercussions des décisions du pouvoir judiciaire dans ce domaine. Cette approche leur permettrait de mieux appréhender la manière dont les systèmes pénitentiaires et les services de probation fonctionnent ainsi que la gestion quotidienne des prisons. Ainsi, ces professionnels seraient pleinement au fait de la manière dont les jugements et les décisions sont exécutés dans la pratique.

5. La nécessité d'élaborer des stratégies et des plans d'action nationaux en matière pénale

Toute réforme dûment planifiée et réussie du système de justice pénale visant à lutter contre le surpeuplement carcéral et à mettre fin au recours excessif aux peines de privation de liberté devrait commencer en début de chaîne, pour obtenir des résultats durables d'un bout à l'autre de la chaîne. Une telle réforme devrait associer non seulement les services pénitentiaires et de probation mais aussi, comme indiqué plus haut, le parquet, le corps judiciaire et les autorités responsables de l'élaboration des politiques pénales et de l'adoption de la législation. Pour cela, le dialogue, la coordination et la coopération entre les différents acteurs concernés sont nécessaires pour pouvoir convenir de stratégies ou de plans d'action à long terme visant à lutter contre le surpeuplement carcéral et les mauvaises conditions de détention.

Certains pays ont réussi à instaurer une coopération et un dialogue permanents entre les différents acteurs du système de justice pénale. La nette diminution de la population carcérale aux Pays-Bas, contraints de fermer plusieurs établissements pénitentiaires, en est un exemple récent. Cette évolution n'a eu aucun effet négatif tangible sur les taux de criminalité. Cette réforme était le résultat d'une conjugaison de plusieurs facteurs : modifications législatives, modification des pratiques des tribunaux et meilleure utilisation des mesures alternatives à la détention provisoire, notamment des nouvelles technologies de surveillance, combinaisons plus judicieuses de mesures pénales et non pénales pour lutter contre la criminalité, etc..

D'autres pays ont été contraints d'adopter une telle approche à la suite de décisions de la Cour européenne des droits

de l'Homme, qui a rendu plusieurs arrêts sur les mauvaises conditions de détention et le surpeuplement carcéral, équivalant, à ses yeux, à des traitements inhumains et dégradants.

Dans de nombreuses affaires, la Cour a relevé un problème structurel lié à de mauvaises conditions de détention ou au surpeuplement carcéral. Elle a commencé à rendre des arrêts pilotes dans certaines affaires de violations graves et répétées de la Convention. Dans ce type d'arrêt, la Cour impose l'obligation à l'Etat concerné de remédier aux problèmes recensés dans un délai donné, et l'Etat est tenu de rendre compte au Comité des ministres des progrès accomplis dans l'exécution de l'arrêt de la Cour. Lorsqu'elle rend un arrêt pilote, la Cour a pour tâche non seulement de décider s'il y a eu violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme dans le cas d'espèce mais aussi d'identifier le problème systémique, le cas échéant, et d'indiquer clairement au Gouvernement le type de mesures correctives à prendre pour y remédier. Le Comité des ministres, conformément à l'article 46, § 2, de la CESDH (N° [Lexbase : L4782AQ8](#)), surveille l'exécution de tous les arrêts de la Cour. Quelques exemples permettent de concrétiser les mesures recommandées ou adoptées.

La réponse adressée par l'Italie à l'arrêt pilote rendu dans l'affaire "Torreggiani et autres c/ Italie" (6) illustre le type de mesure générale qui peut être pris pour lutter contre le surpeuplement carcéral. Cette réponse propose plusieurs lignes d'action : a) des mesures législatives visant à réduire le flux d'admission dans les établissements pénitentiaires, notamment l'adoption de mesures alternatives ; b) des mesures de gestion et d'organisation à travers la mise en œuvre de régimes pénitentiaires plus ouverts ; c) des projets de construction en fonction des besoins actuels du parc pénitentiaire, principalement axés sur la rénovation des établissements existants ou la reconstruction (en partie) de ces établissements plutôt que sur l'expansion du parc pénitentiaire ; d) des modalités et procédures de recours. Aucune grâce, amnistie ni autre loi spéciale n'a été adoptée. Les mesures prises ces dernières années ont prouvé leur efficacité.

Dans l'affaire "Stella et autres c/ Italie" (7) (décision faisant suite à l'arrêt pilote rendu dans "Torreggiani et autres c/ Italie") (septembre 2014), la Cour européenne a apprécié les efforts considérables déployés par les autorités italiennes pour résoudre le problème structurel du surpeuplement carcéral et constaté que ce problème, bien que persistant, présentait des proportions moins dramatiques ; elle a incité les autorités à confirmer cette tendance positive. En mars 2016, le Comité des ministres a décidé de mettre un terme à sa surveillance de l'exécution par l'Italie de l'arrêt pilote susmentionné.

Dans le groupe d'affaires "István Gábor Kovács" et dans l'arrêt pilote rendu dans l'affaire "Varga et autres c/ Hongrie" (8), la Cour a jugé que l'espace personnel limité dont disposaient les détenus, aggravé par l'absence d'intimité pour satisfaire leurs besoins naturels, un dispositif de couchage inadapté, une invasion de vermine, une mauvaise ventilation et des restrictions en termes d'accès aux douches ou de temps passé hors de la cellule, équivalait à un traitement dégradant au regard de l'article 3 de la Convention. Elle a également estimé que les voies de recours internes prévues dans le système juridique hongrois pour dénoncer des conditions de détention, bien qu'accessibles, étaient ineffectives dans la pratique et emportaient également violation de l'article 3, combiné à l'article 13, de la Convention (N° [Lexbase : L4746AQT](#)). Le Gouvernement hongrois a adopté un plan d'action pour exécuter les arrêts de la Cour, qu'il a présenté en décembre 2015 au Comité des ministres. Les mesures prises ou envisagées englobent la reconstruction de prisons et l'augmentation du nombre de places disponibles, la modification de la législation pour sanctionner les infractions mineures au moyen de systèmes de surveillance électronique et une attention ainsi que des efforts plus soutenus concernant la réinsertion sociale des détenus, la définition d'un espace vital minimum par détenu et la mise en place de systèmes de dédommagement en cas de conditions de détention indécentes constitutives d'un traitement inhumain ou dégradant.

En 2012, les autorités grecques ont également communiqué au Comité des ministres un plan d'action présentant les mesures destinées à prévenir des violations de même type que celles constatées dans le groupe d'affaires "Nisiotis c/ Grèce" (9). A la suite d'une demande du Comité des ministres visant à élaborer une stratégie globale de lutte contre le surpeuplement dans tous les établissements pénitentiaires grecs, le plan d'action a été actualisé et élargi. Les autorités ont indiqué avoir pris plusieurs mesures pour lutter contre le surpeuplement carcéral dans les prisons grecques, notamment l'introduction ou une meilleure utilisation des mesures non carcérales ainsi que le transfèrement des détenus dans des établissements non surpeuplés, la construction de nouvelles prisons ou la rénovation des établissements existants. En 2012 et 2013, deux lois ont été adoptées qui interdisent de sanctionner les infractions et les délits mineurs par des peines d'enfermement. En outre, une prescription a été mise en place pour les infractions et délits mineurs auparavant punissables d'un an d'emprisonnement maximum et toujours en attente de jugement. L'adoption d'autres lois spéciales a permis de mettre en place un système de libération anticipée, de convertir certaines peines d'emprisonnement en amendes ou en travaux d'intérêt général et d'introduire un système d'assignation à résidence ainsi que la surveillance électronique. Ces mesures ont permis de libérer 4 800 détenus en date de novembre 2013. Jusqu'à août 2014, 800 autres détenus ont bénéficié d'une libération anticipée. Il reste néanmoins encore beaucoup à faire. Le rapport de 2014 du CPT demeure critique quant aux conditions de détention

dans les prisons grecques et exhorte les autorités à continuer à recourir de manière plus soutenue aux mesures alternatives.

A la suite d'un arrêt pilote concernant la Bulgarie, un groupe de travail constitué par le ministre de la Justice a déposé ses travaux fin octobre 2015. Un projet de loi modifiant la loi relative à l'exécution des sanctions et mesures pénales, le Code de procédure pénale, le Code pénal et la loi relative à la responsabilité de l'Etat et des communes en cas de préjudice est diffusé sur le site internet du ministère de la Justice, pour débat public. Il sera ensuite soumis au Conseil des ministres pour approbation et au Parlement bulgare pour adoption.

Dans le cadre de sa surveillance de l'exécution des arrêts pilotes, le Comité des ministres a examiné les plans d'action présentés par les autorités hongroises, grecques, roumaines et bulgares. Outre les mesures visant à réduire le surpeuplement, il a accordé une attention particulière aux procédures internes permettant aux détenus d'introduire un recours pour dénoncer des situations de surpeuplement et obtenir réparation ; il a en outre indiqué les mesures qui demeurent nécessaires pour inscrire ces procédures dans le droit interne ou les rendre effectives, si elles sont déjà prévues dans la législation.

6. L'association des médias et de l'opinion publique

Toute réforme d'envergure du système de justice pénale doit être soigneusement préparée et expliquée aux médias et à l'opinion publique, y compris ses implications financières et autres, de façon à ce que l'opinion publique la comprenne et la soutienne. Les médias et l'opinion publique devraient être tenus régulièrement informés de l'état d'avancement de la réforme pour éviter, dans la mesure du possible, les tensions.

Lorsque la couverture médiatique d'un fait ou d'un événement lié au système de justice pénale (émeutes carcérales, évasions, suicides, etc.) provoque une vive réaction négative dans l'opinion publique, il incombe aux autorités concernées de ménager tous les efforts nécessaires pour informer l'opinion publique de la situation, par le biais des médias et de manière transparente, et gérer le plus rapidement possible les tensions avec le public.

Les services de la justice pénale, y compris les prisons, les services de probation et les administrations judiciaires, devraient élaborer des stratégies et créer des opportunités pour communiquer directement avec le public. Celles-ci pourraient inclure des réunions publiques, des journées portes ouvertes, et l'utilisation des réseaux sociaux et d'autres moyens de communication directe avec les membres du public.

Conclusions du Livre blanc

Le surpeuplement carcéral est un problème qui ronge de nombreux pays, et chacun doit trouver les meilleurs moyens d'y remédier. Certains pays ont adopté des stratégies à long terme et des mesures spécifiques et ont ainsi enregistré une baisse de la population carcérale ces dernières années. Ces pays doivent confirmer cette tendance, quand bien même le défi est particulièrement difficile à relever. En effet, par le passé, certains pays européens ont réussi à réduire radicalement le nombre des détenus, mais cette tendance n'a pas tenu plus de dix ans.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient se conformer aux normes et aux critères définis par la CEDH et le CPT lorsqu'ils s'emploient à fixer l'espace vital minimum auquel chaque détenu a droit afin de dresser un tableau objectif de la situation et de prendre des décisions appropriées en cas de surpeuplement carcéral.

La protection effective des droits de l'Homme et la gestion efficiente des établissements pénitentiaires sont les deux principaux défis que ces pays doivent relever aujourd'hui. Comme indiqué plus haut, le surpeuplement carcéral et des conditions de détention insalubres favorisant ou s'analysant en traitements inhumains ou dégradants risquent d'emporter violation de l'article 3 de la CESDH. C'est pourquoi la Cour européenne préconise de remplacer les structures carcérales anciennes et vétustes par des établissements modernes offrant des conditions de détention humaines. Etant donné que les prisons de haute sécurité sont nécessaires dans une minorité de cas seulement, la majorité des nouveaux établissements pénitentiaires devraient présenter un niveau de sécurité faible à moyen, car ce type d'établissement engendre moins de coûts et est plus adapté aux besoins de resocialisation des détenus.

L'objectif premier et la conclusion finale se rejoignent sans doute tout particulièrement dans la recommandation suivante : il convient d'assurer un dialogue permanent ainsi qu'une vision et une action communes, en associant les décideurs politiques, les législateurs, les juges, les procureurs et les directeurs d'établissements pénitentiaires et de services de probation dans chaque Etat membre. Ceci afin d'exécuter les sanctions et les mesures pénales de manière humaine, juste et efficace et d'éviter notamment le surpeuplement carcéral et l'extension du filet pénal. La Recommandation n° R(99)22 du Comité des ministres aux Etats membres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale conserve toute son actualité et les autorités devraient prendre toutes les mesures possibles pour mettre en œuvre de manière renforcée les normes et les principes qu'elle énonce.

Les recommandations existent. C'est le dialogue entre tous les acteurs concernés, en vue de mettre en application ces recommandations, qui constitue l'ambition spécifique du Livre blanc sur le surpeuplement carcéral.

(1) *"Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants"*.

(2) CDPC, Comité de rédaction sur le surpeuplement des prisons, 1ère réunion (Strasbourg, 8-9 décembre 2014), Document de réflexion, p. 2.

(3) Lorsque la Cour est saisie d'un nombre important de requêtes découlant de la même cause, elle peut décider d'en choisir une ou plusieurs afin de les traiter par priorité. Lorsqu'elle traite l'affaire sélectionnée, ou les affaires sélectionnées, elle s'efforce de parvenir à une solution qui aille au-delà de ce(s) cas et s'applique aux affaires similaires. Elle rend un arrêt pilote qui détermine s'il y a eu violation de la Convention, qui identifie le dysfonctionnement de la législation interne à l'origine de la violation, qui donne des indications claires au Gouvernement quant à la manière d'éliminer ce dysfonctionnement, qui suscite la création d'un recours interne apte à s'appliquer aux affaires similaires, qui "gèle" éventuellement pendant un certain temps l'examen des affaires apparentées, à condition que l'Etat concerné prenne rapidement les mesures internes requises pour se conformer à l'arrêt.

(4) CEDH, 10 janvier 2012, Req. 42 525/07, *Ananyev et autres c/ Russie*, en anglais.

(5) Cette Recommandation est en cours de révision et une nouvelle mouture sera diffusée en 2017. Le nouveau texte, qui porte la date du 25 janvier 2017, n'a pas encore été adopté par le Comité des Ministres.

(6) CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09 (N° [Lexbase : A7887IZ7](#)), § 77, 8 janvier 2013.

(7) CEDH, 16 septembre 2014, Req. 49 169/09 (N° [Lexbase : Ag686WGT](#)).

(8) CEDH, 17 janvier 2012, Req. 15 707/10, en anglais ; CEDH, 7 juin 2011, Req. 30 221/06, *Szél c/ Hongrie*, en anglais ; CEDH, 20 mai 2010, Req. 46 857/06, *Engel c/ Hongrie*, en anglais ; CEDH, 7 juin 2011, Req. 30 042/08 *Csüllög c/ Hongrie*, en anglais ; CEDH, 2 juillet 2013, Req. 69 095/10, *Fehér c/ Hongrie*, en anglais ; CEDH, 23 avril 2013, Req. 52 624/10, *Hagyó c/ Hongrie*, en anglais ; CEDH, 10 mars 2015, Req. 14 097/12, *Varga et a. c/ Hongrie*, en anglais.

(9) Groupe d'affaires *Nisiotis c/ Grèce*, Doc. H/Exec(2015)12, 7 mai 2015.



Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement

Le surpeuplement carcéral en Europe : des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme

14578422

N° Lexbase : N8710BWI

par Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, Faculté de droit de Grenoble, Université Grenoble-Alpes

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB)

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPEC

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (cf. *infra*).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.

Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

Il m'a été demandé de présenter les recommandations du Livre blanc qui sont inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. De prime abord la mission pouvait sembler relativement simple : il suffit de se référer aux nombreux arrêts de la Cour européenne cités soit en annexe dans la liste des documents de référence du Conseil de l'Europe, soit mentionnés dans le Livre blanc lui-même, pour constater qu'à l'évidence le Comité de

rédaction a, dans sa réflexion, largement pris en considération la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. De fait, tous les grands arrêts rendus par la Cour en la matière, notamment ses nombreux arrêts pilotes, sont cités, analysés et mis en perspective dans la recherche des moyens de remédier au défi majeur que constitue le surpeuplement carcéral. Il est dans ces conditions légitime de penser que de nombreuses recommandations, ou plus exactement de nombreuses pistes de réflexion -puisque le Livre blanc ne formule pas à proprement parler des recommandations (1)-, sont inspirées de la jurisprudence européenne. Il suffirait alors de lister ces pistes de réflexion et de les lier avec des extraits significatifs d'arrêts rendus par la Cour européenne pour répondre au sujet.

A la réflexion toutefois, les choses ne sont pas aussi simples car s'il est évident que la jurisprudence européenne est une source d'inspiration en ce domaine, elle n'est qu'une source parmi d'autres et doit se conjuguer avec d'autres sources telles les règles pénitentiaires européennes (RPE), les normes ou rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), ou les recommandations et résolutions du Comité des ministres, notamment la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. Or, si ces diverses sources d'inspiration vont globalement dans le même sens, elles diffèrent parfois, chacune jouant une partition particulière au regard du rôle qu'elle considère être le sien et insistant de ce fait plus spécifiquement sur certains points que sur d'autres, si bien que, dans ce concert de sources d'inspiration, il peut être délicat de définir l'influence exacte de la jurisprudence européenne. Et cela est parfois d'autant plus délicat que lorsque l'on se réfère à la jurisprudence européenne on constate qu'elle-même s'inspire très souvent de ces autres sources, si bien que l'on peut au final se demander qui inspire l'autre. Il faudrait alors peut-être nuancer l'intitulé de la présentation et évoquer plus prudemment les recommandations "apparemment" inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Plus encore, au-delà de ce premier questionnement sur l'influence réelle de la jurisprudence européenne, on peut tenter d'inverser le sujet en se demandant si le Livre blanc reprend bien en son entier l'ensemble des exigences formulées par la Cour européenne pour lutter contre la surpopulation carcérale. Et sur ce point on peut être surpris de constater que certaines exigences de la Cour, notamment l'existence de recours effectifs pour dénoncer les conditions de détention, ne sont pas explicitement reprises alors même que la Cour les érige très clairement en condition de lutte contre le surpeuplement carcéral. Il en résulte que si de nombreuses "recommandations" du Livre blanc sont apparemment inspirées par la jurisprudence européenne (I), cette dernière ne semble toutefois que partiellement reprise dans lesdites recommandations (II).

I – Des recommandations apparemment inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme

Selon le Livre blanc, l'un des principaux leviers de la lutte contre le surpeuplement carcéral consiste à réduire le nombre d'entrants en détention, principalement en réduisant les recours à la détention provisoire et en développant les mesures pénales appliquées dans la communauté (2). Et à l'appui de sa démonstration, le Comité de rédaction se réfère à plusieurs reprises à la jurisprudence de la Cour européenne (3), en citant notamment l'arrêt pilote "Ananyev contre Russie" du 10 janvier 2012 (4) ou en se référant aux arrêts pilotes "Torreggiani et autres contre Italie" du 8 janvier 2013 (5) et "Varga et autres contre Hongrie" du 10 mars 2015 (6). Dans ces deux derniers arrêts, la Cour européenne indique en effet très clairement que *"lorsque l'Etat n'est pas en mesure de garantir à chaque détenu des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention, [elle] l'encourage à agir de sorte à réduire le nombre de personnes incarcérées, notamment en appliquant davantage des mesures punitives non privatives de liberté et en réduisant au minimum le recours à la détention provisoire"* (7). Dans l'affaire "Torreggiani", la Cour s'est ainsi ouvertement inquiétée du fait qu'à l'époque 40 % environ des détenus dans les prisons italiennes étaient des personnes placées en détention provisoire (8).

Le lien entre la jurisprudence européenne et la piste de réflexion mise en avant par le Livre blanc semble dès lors évident. Toutefois, dans les deux arrêts pilotes précités, après avoir ainsi encouragé les Etats, la Cour prend immédiatement soin de préciser qu'il ne lui *"appartient pas d'indiquer aux Etats des dispositions concernant leurs politiques pénales et l'organisation de leur système pénitentiaire"* et elle s'en justifie par le fait que ces *"processus soulèvent un certain nombre de questions complexes d'ordre juridique et pratique qui, en principe, dépassent la fonction judiciaire de la Cour"* (9). Autrement dit, la Cour ne souhaite pas s'immiscer trop amplement dans les choix de politique pénale interne et, en conséquence, l'encouragement ne saurait valoir injonction à adopter des mesures précises. Aussi, pour exhorter les Etats à réduire les taux d'incarcération, sans pour autant prendre la posture de celle qui contraint ou oblige, la Cour renvoie à l'action du Conseil de l'Europe. Elle indique ainsi que *"Néanmoins, elle souhaite rappeler les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe invitant les Etats à inciter les procureurs et les juges à recourir aussi largement que possible aux mesures alternatives à la détention et à réorienter leur politique pénale vers un moindre recours à l'enfermement"* (10).

Plus que la jurisprudence européenne, c'est donc semble-t-il avant tout les recommandations du Comité des Mi-

nistres du Conseil de l'Europe (11), auxquelles la Cour renvoie, qui ont inspiré cette première piste de réflexion.

Un des autres aspects sur lequel insiste le Livre blanc est la nécessité, pour mieux connaître et combattre la surpopulation carcérale, de définir l'espace personnel minimum dont chaque détenu doit disposer en établissement pénitentiaire. Et, pour ce faire, il invite les Etats à se conformer "aux critères établis par la Cour européenne des droits de l'Homme et le CPT" (12). A nouveau, le lien entre la "recommandation" et la jurisprudence de la Cour européenne est patent. La difficulté tient au fait que les sources d'inspirations sont plurielles et surtout divergent dans l'appréciation de cet espace minimum. Pour s'en tenir au seul cas de l'espace individuel minimum dont devrait bénéficier un détenu placé en cellule collective, le CPT fixe celui-ci à 4 m², le calcul excluant l'espace consacré aux sanitaires (13), là où la Cour européenne se réfère le plus souvent au seuil de 3 m². Et encore, si comme le souligne le Livre blanc (14), la Cour avait, pendant un temps, considéré que le non-respect de ce seuil minimal de 3 m² constitue en soi une violation de l'article 3 (15), elle a aujourd'hui délaissé cette approche dite principielle en faveur d'une approche pragmatique ou casuistique. Dans son arrêt de Grande chambre "Mursi contre Croatie" du 20 octobre 2016 (16), la Cour a ainsi estimé que le non-respect de ce seuil de 3 m² d'espace personnel emporte, non pas une violation automatique de l'article 3, mais simplement une forte présomption de violation cet article, laquelle peut toujours être renversée si les périodes de détention concernées sont de courtes durées et compensées par une liberté de circulation et d'activités hors cellule suffisantes dans un établissement offrant de manière générale des conditions décentes. La Cour se refuse ainsi à fixer le seuil de l'intolérable et à imposer aux Etats le respect absolu d'un seuil minimal. Sans doute que la Cour ne souhaite pas sortir de sa fonction judiciaire et endosser un rôle normatif qui lui serait aisément reproché. Il n'en reste pas moins que cela engendre un manque de cohérence et de coordination entre les avis et actions du CPT, de la Cour de Strasbourg et d'autres organes du Conseil de l'Europe, divergence qui concrètement peut compliquer le dialogue souhaité par le Livre blanc et engendrer une regrettable disparité de situations au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. A cet égard, peut-être aurait-il été plus opportun que le Livre blanc ne s'inspire sur ce point que des seules normes édictées par le CPT.

Le plus souvent toutefois c'est en synergie avec les autres sources que s'inscrit la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. La jurisprudence européenne vient alors renforcer la portée et l'écho des recommandations émises par le Comité des ministres ou par le CPT, pour ne citer qu'eux, en en assurant une large diffusion et en soulignant l'importance qu'elle attache à ces instruments quand bien même, relevant de la *soft law*, ils n'auraient pas de portée normative. Il se dégage alors de ces différentes sources une philosophie commune qui invite à ne penser la privation de liberté que comme une mesure de dernier recours comme l'a indiqué la Cour dans son arrêt "Mc Kay contre Royaume-Uni" du 3 octobre 2006 (17) s'agissant de la détention provisoire ; philosophie commune qui met également en avant l'idée selon laquelle si la rénovation et la construction de nouveaux établissements pénitentiaires constituent une mesure permettant de lutter contre la surpopulation carcérale, ce n'est qu'une mesure parmi d'autres qui ne doit pas être exagérément privilégiée car elle ne peut à elle seule résoudre le problème comme l'a rappelé la Cour dans son arrêt pilote "Neshkov contre Bulgarie" du 27 janvier 2015 (18) ; philosophie commune qui invite encore les Etats à traiter de concert et globalement la question du surpeuplement carcéral et des conditions matérielles de détention, l'un influant inéluctablement sur l'autre : à de nombreuses reprises, la Cour européenne a ainsi insisté sur le fait qu'au-delà de la question de l'espace individuel affecté aux détenus, il faut prendre en compte les possibilités concrètes qui leur sont offertes de passer du temps hors de cellule, d'accéder à des activités, de maintenir les liens familiaux, de bénéficier de soins adéquats, de pouvoir accéder à la lumière naturelle, à l'air libre et à la ventilation ou encore de voir leur intimité respectée avec notamment un cloisonnement des toilettes en cellule (19) ; philosophie commune qui prône enfin le droit de tout détenu à demander à intervalles réguliers sa libération anticipée (20) afin d'assurer sa réinsertion tout en réduisant secondairement les taux d'incarcération ; philosophie commune dont à l'évidence s'est inspiré le Livre blanc et qui constitue autant de champs de réflexion pour les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Assurément donc, le Livre blanc s'est largement inspiré de la jurisprudence européenne ou, à tout le moins, s'est appuyé sur celle-ci pour conforter les axes de sa réflexion. Mais cette inspiration n'est que partielle et l'on peut *a priori* être surpris que certaines exigences de la Cour européenne n'aient pas reçu un écho plus important.

II — La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme partiellement reprise dans les recommandations

Parmi l'ensemble des références faites à la jurisprudence européenne, le Livre blanc consacre une place particulièrement importante aux arrêts pilotes ou aux arrêts quasi-pilotes rendus par la Cour en ce domaine. Référence qui est bien naturelle puisque, lorsqu'après avoir constaté le caractère structurel et systémique du surpeuplement carcéral dans un Etat, la Cour décide d'user de la procédure de l'arrêt pilote, elle doit non seulement identifier le problème systémique mais également indiquer à l'Etat le type de mesures de redressement qu'il doit prendre au niveau interne pour remédier au problème (21). Il y a donc dans ces arrêts pilotes une source d'inspiration évidente quant aux moyens à mettre en œuvre pour lutter contre le surpeuplement carcéral.

Mais ce que l'on constate à la lecture du Livre blanc c'est que ces arrêts pilotes sont essentiellement cités pour appuyer l'idée selon laquelle la lutte contre le surpeuplement carcéral nécessite, non pas simplement d'adopter ici ou là une mesure particulière, mais d'élaborer de véritables stratégies d'ensemble, d'élaborer des plans d'actions nationaux faisant intervenir tous les acteurs de la chaîne pénale -aussi bien le législateur que les autorités judiciaires et administratives (22)-.

Il est vrai que ce souhait de la Cour d'impulser une réflexion globale ressort assez clairement de ses arrêts dans lesquels elle enjoint aux Etats de combiner et de diversifier les mesures permettant de remédier au problème du surpeuplement carcéral. Toutefois à ce stade, l'injonction reste très générale (23). C'est, surtout, ensuite, à l'occasion du suivi de l'exécution des arrêts pilotes que les injonctions se préciseront avec les avis et décisions rendus par le Comité des ministres. D'ailleurs plus que les injonctions de la Cour ce sont les plans d'actions présentés ou mis en œuvre par les Etats concernés que détaillent le Livre blanc. Il en va ainsi du plan d'action adopté par l'Italie à la suite de l'arrêt "Torreggiani" (24) et des plans proposés par la Hongrie à la suite de l'affaire "Varga" (25) et par la Bulgarie à la suite de l'arrêt "Neshkov" (26).

Le même constat peut être *a fortiori* reproduit à propos des arrêts "quasi-pilotes" cités par le Livre blanc, dans lesquels la Cour se contente en fait d'indiquer sans plus de précision que des mesures générales doivent être prises pour éradiquer les violations constatées. Ici encore, c'est en fait principalement dans le suivi soutenu de l'exécution de ces arrêts par le Comité des ministres que la volonté de la Cour d'influer sur les politiques pénales fait jour. Le Livre blanc mentionne ainsi le suivi opéré par le Comité suite aux violations constatées par la Cour dans les groupes d'affaires "Nisiotis contre Grèce" (27) et "Bragadireanu contre Roumanie" (28). Et on aurait pu mentionner d'autres affaires, notamment l'affaire "Vasilescu contre Belgique" (29).

C'est donc essentiellement dans ce cadre du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour que les indications sur les mesures à prendre pour remédier au surpeuplement carcéral se font plus précises, plus détaillées, et que l'on trouve en conséquence de nombreuses idées de mesures correctives à partir desquelles la réflexion peut être affinée : l'instauration d'une durée maximum pour la détention préventive, la suppression des peines planchers, le développement de certaines mesures alternatives à la détention telles le travail d'intérêt général ou la surveillance électronique, l'accès facilité aux réductions de peine ou à la libération conditionnelle, la révision de l'échelle des peines ou, pour ne citer qu'une dernière mesure, la mise en place d'un système informatique de gestion en temps réel des places en établissement pénitentiaire.

Autrement dit, si la jurisprudence européenne initie une stratégie globale de lutte contre le surpeuplement carcéral, c'est le Comité des ministres qui véritablement précise les mesures nécessaires et oriente les plans d'action pour endiguer le phénomène.

En revanche, là où la jurisprudence de la Cour se fait plus précise et se veut plus directive dans les mesures à adopter, c'est en ce qui concerne les voies de recours offertes aux détenus pour se plaindre de leurs conditions de détention. Dans tous les arrêts cités, la Cour enjoint très clairement aux Etats de mettre en place, en droit interne, des voies de recours effectives et elle précise qu'en ce domaine *"les remèdes préventifs et ceux de nature compensatoire doivent coexister de manière complémentaire"* (30).

Il en résulte qu'un recours exclusivement indemnitaire ne saurait être considéré comme suffisant car s'il permet de constater l'atteinte à la dignité et d'en obtenir réparation, il ne permet en revanche aucunement de faire cesser cette atteinte. La Cour insiste ainsi sur le fait qu'il est nécessaire d'instaurer un recours préventif visant à empêcher la continuation de la violation alléguée ou permettant aux détenus d'obtenir une amélioration rapide de leurs conditions matérielles de détention (31). On songe ici à des recours qui permettraient un changement de cellule, un changement d'établissement ou encore une libération du détenu (32). Mais au-delà des mesures ne touchant que le détenu concerné, lorsqu'il y a surpopulation carcérale, le redressement adéquat peut encore, comme le précise la Cour, consister en des mesures plus générales propres à résoudre les problèmes de violations massives et simultanées de droits des détenus résultant de mauvaises conditions dans tel ou tel établissement pénitentiaire (33).

Inversement, la Cour indique qu'un recours exclusivement préventif est insuffisant. La Cour a en ce sens jugé qu'une décision ou une mesure favorable telle la libération ou le transfert du détenu dans un autre établissement ne suffit pas à lui retirer la qualité de victime. Il faut aussi que les autorités nationales aient reconnu, explicitement ou en substance, la violation de l'article 3 et qu'elles aient compensé cette violation, soit, nous dit la Cour, en indemnisant l'intéressé, soit en lui octroyant une réduction de peine (34).

Surtout, la Cour veille à ce que ces voies de recours soient effectives en pratique et, à ce titre, elle s'autorise à donner aux Etats des indications plus explicites sur les réformes à adopter. Par exemple, dans son arrêt "Norbert Sikorski contre Pologne" du 22 octobre 2009 (35), la Cour a critiqué le choix d'une voie de recours devant une juridiction civile : pour elle un tel recours est insusceptible d'apporter une solution globale au problème des conditions de

détention inadéquates dès lors que la juridiction civile ne peut agir sur les circonstances qui en sont à l'origine. Elle recommande alors à l'Etat de mettre en place *"un système efficace de recours auprès de l'administration pénitentiaire et des autorités chargées de surveiller l'exécution des peines, notamment le juge d'application des peines, lesquelles sont mieux à même [...] de prendre rapidement des mesures appropriées, notamment d'ordonner le transfert d'un détenu en vue de son placement durable dans une cellule conforme aux normes prévues par la Convention"* (36). L'indication se veut beaucoup plus précise.

Plus généralement, au-delà du caractère accessible et adéquat du recours, la Cour veille à ce que la décision prise par les autorités internes puisse effectivement être mise en œuvre, ce qui concrètement lui permet d'exercer un droit de regard sur la politique menée par l'Etat dans la lutte contre la surpopulation carcérale. Ce lien fait par la Cour entre l'effectivité des voies de recours et les efforts produits par l'Etat pour endiguer le phénomène du surpeuplement est particulièrement manifeste dans l'affaire *"Stella contre Italie"* jugée par la Cour le 16 septembre 2014 (37). Dans cet arrêt, ce n'est en effet qu'après avoir passé en revue l'ensemble des réformes adoptées par l'Italie depuis l'arrêt *"Torreggiani"* (38) et après en avoir déduit que *"la situation actuelle du système pénitentiaire italien semblait offrir aux autorités compétentes un contexte plus favorable pour la mise en œuvre effective des décisions judiciaires"* (39), que la Cour a jugé que le recours préventif mis en place pouvait être considéré comme un recours effectif. La Cour considère ainsi que la réalité de la situation carcérale est *"un aspect crucial dont il faut tenir compte dans l'appréciation de l'effectivité en pratique du recours"* (40).

On pourrait donc être étonné que, parmi les axes de réflexion qu'il a avancés, le Livre blanc n'évoque que très succinctement la question des voies de recours, alors que c'est là, nous semble-t-il, que la jurisprudence européenne est la plus directive, la plus incisive. La question semble pourtant avoir été évoquée lors des réunions préparatoires à la rédaction du Livre blanc. Le résumé de la 3^{ème} réunion du Comité de rédaction (41) fait ainsi état de la nécessité du droit de contester une détention et de l'importance du rôle des avocats à cet égard. Cependant la réflexion n'a pas ensuite été poursuivie.

A bien y réfléchir toutefois, il s'agit certainement là non pas tant d'une manifestation d'indifférence face à la jurisprudence européenne que d'une question de partage des rôles. Le Livre blanc souhaite en effet avant toute chose instaurer un dialogue sur les causes du surpeuplement carcéral et dans cette réflexion la question des voies de recours qui ne se pose en pratique qu'une fois le problème constaté n'intervient *a priori* qu'ultérieurement. La Cour européenne est de ce point de vue peut-être mieux à même d'influer sur les droits internes car son injonction de mettre en place une combinaison de recours effectifs puise ici une indiscutable assise, non seulement dans le droit conventionnellement garanti par l'article 13 à un recours effectif, mais également dans le principe de subsidiarité de la protection européenne énoncé par l'article 35 de la Convention (N° Lexbase : L4770AQQ). L'injonction à mettre en place des recours internes effectifs est de fait d'autant mieux reçue par les Etats parties que l'instauration de tel recours permet de renationaliser le contentieux relatif aux conditions de détention.

Inversement, il est compréhensible que, sur les mesures préventives propres à remédier au surpeuplement carcéral, les injonctions de la Cour, soucieuse de ne pas trop s'immiscer dans les politiques pénales internes, soient moins précises, plus générales que celles évoquées par le Livre blanc...Et c'est peut-être alors, dans un renversement de perspectives, le Livre blanc qui deviendra, au titre des textes internationaux pertinents cités par la Cour, une source d'inspiration pour la jurisprudence européenne.

(1) Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, approuvé par le Comité européen pour les problèmes criminels le 30 juin 2016, §. 8 : *"Le présent livre blanc ne formule pas de nouvelles recommandations spécifiques en matière de surpeuplement carcéral -les préconisations de la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale demeurent d'actualité— mais met en lumière les aspects autour desquels pourrait tourner le dialogue que devraient amorcer et entretenir les autorités nationales pour définir de manière concertée des stratégies de long terme et des mesures spécifiques de lutte contre le surpeuplement carcéral"*.

(2) V. not. §. 84 et s. et 115 du Livre blanc.

(3) §. 23, 59, 85, 144 du Livre blanc.

(4) CEDH, 10 janvier 2012, Req. 42 525/07 et 60 800/08, en anglais, §§. 197 et s. : la Cour invite le Gouvernement russe à n'utiliser la détention provisoire qu'en cas d'absolue nécessité.

(5) CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09 (N° Lexbase : A7887IZ7) : AJDA, 2013, 1794, chron. L. Burgogne-Larsen ; JCP éd. G., 2013, 319, obs. F. Laffaille ; Gaz. pal., 2013, n° 71, p. 16, note E. Senna.

(6) CEDH, 10 mars 2015, Req. 14 097/12, 45 135/14, 73 712/12, 34 001/13, 44 055/13 et 64 586/13, en anglais, not. §.

- 104.
- (7) CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09, préc. §. 94 ; CEDH, 10 mars 2015, Varga et autres c/ Hongrie, préc. §. 104 ; en ce sens également, V. entre autres CEDH, 22 octobre 2009, Req. 17 599/05 (N° Lexbase : A2886EPL), § 158.
- (8) CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09, préc., §. 94.
- (9) CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09, préc., §. 95.
- (10) CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09, préc. §. 95 ; CEDH, 10 mars 2015, Req. 14 097/12, 45 135/14, 73 712/12, 34 001/13, 44 055/13 et 64 586/13, en anglais, préc., §. 105.
- (11) Notamment les recommandations du Comité des Ministres Rec (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale et les recommandations Rec (2006) 13 concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus.
- (12) Livre blanc, §. 157.
- (13) Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : Normes du CPT — Doc. CPT/inf (2015) 44.
- (14) Livre blanc, §. 29.
- (15) CEDH, 16 juillet 2009, Req. 22 635/03 (N° Lexbase : A6406EQC), §. 43 ; CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09, préc. §. 77 ; CEDH, 16 septembre 2014, Req. 47 180/10, 47 189/10 et 47 190/10, en anglais, § 52 ; CEDH, 25 novembre 2014, Req. 64 682/12 (N° Lexbase : Agg89M3D), §§. 67 et 68 : *"Lorsque la surpopulation carcérale atteint un certain niveau, le manque d'espace dans un établissement pénitentiaire peut constituer l'élément central à prendre en compte dans l'appréciation de la conformité d'une situation donnée à l'article. Ainsi, dès lors qu'elle a été confrontée à des cas de surpopulation sévère, la Cour a jugé que cet élément, à lui seul, suffit pour conclure à la violation de l'article 3 de la Convention. En règle générale, bien que l'espace estimé souhaitable par le CPT pour les cellules collectives soit de 4 m², il s'agit de cas de figure où l'espace personnel accordé à un requérant était inférieur à 3 m²".*
- (16) CEDH, 20 octobre 2016, Req. 7334/13 (N° Lexbase : A0033R8Q) : AJ pén., 2017, 47, obs. A. — G. Robert ; JCP éd. G, 2016, act. 1216, obs. F. Sudre.
- (17) CEDH, 3 octobre 2006, Req. 543/03 (N° Lexbase : A3680DRQ).
- (18) CEDH, 27 janvier 2015, Req. 36 925/10, 21 487/12, 72 893/12, 73 196/12, 77 718/12 et 9717/13, en anglais.
- (19) V. entre autres, CEDH, 19 avril 2001, Req. 28 524/95 (N° Lexbase : A4903WGP) ; CEDH, 15 juillet 2002, Req. 47 095/99 (N° Lexbase : A0406SYP) ; CEDH, 20 octobre 2011, Req. 5774/10 et 5985/10, en anglais et Req. 5903/10, 6003/10 et 6544/10, en anglais ; CEDH, 25 avril 2013, Req. 40 119/09 (N° Lexbase : A5593KC7) ; CEDH, 25 novembre 2014, Vasilescu c/ Belgique, préc., CEDH, 10 mars 2015, Varga et autres c/ Hongrie, préc.
- (20) CEDH, 9 juillet 2013, Req. 66 069/09 (N° Lexbase : A5379KI3).
- (21) Art. 61 du règlement de la Cour.
- (22) § 140 et s. du Livre blanc.
- (23) En réalité il n'y a guère que dans l'arrêt "Ananyev contre Russie" (préc.) que la Cour européenne s'est montrée plus précise dans ses injonctions en imposant au gouvernement russe d'améliorer les conditions matérielles de détention par l'adoption de mesures rapides et précises tels la désobstruction des fenêtres et l'augmentation de la fréquence des douches, de limiter les recours à la détention provisoire ou encore de modifier le cadre juridique existant ainsi que les pratiques et comportements des différents acteurs de la chaîne pénale.
- (24) CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09, préc. ; sur le suivi de cet arrêt, V. résolution en anglais ; sur le suivi, V. 1250ème réunion des Délégués des Ministres, 8-10 mars 2016.
- (26) CEDH, 27 janvier 2015, Neshkov et autres c/ Bulgarie, préc. ; CEDH, 18 janvier 2005, Req. 41 035/98, en anglais, sur le suivi V. not. dec(2017)1280/H46-9.
- (27) CEDH, 12 février 2011, groupe d'affaires Nisiotis c/ Grèce, n° 34 707/08 ; Doc. H/Exec(2015)12, 7 mai 2015.

(28) CEDH, 6 déc. 2007, Req. 22 088/04, en anglais ; Doc H/Exec(2015)7, 12 février 2015.

(29) CEDH, 25 novembre 2014, Req. 64 682/12, préc. Dans cet arrêt, la Cour recommande simplement à l'Etat Belge d'envisager l'adoption de mesures générales afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention (§ 128). C'est ensuite le Comité des ministres qui appuie la nécessité d'adopter une stratégie globale ; en ce sens, en septembre 2016, après avoir noté avec intérêt les mesures prises ou envisagées par la Belgique pour, d'une part, réduire la population carcérale et, d'autre part, rénover ou étendre le parc pénitentiaire, le Comité a souligné qu'il "*est essentiel de mener ces deux objectifs de front pour parvenir à une solution durable au problème de la surpopulation*" (1265ème réunion des Délégués des Ministres — 20-21 sept. 2016).

(30) CEDH, 10 janvier 2012, Req. 42 525/07 et 60 800/08, en anglais, préc., § 97 ; CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09, préc., § 94.

(31) CEDH, 10 janvier 2012, Req. 42 525/07 et 60 800/08, préc., §§ 96, 98 et 214 ; CEDH, 20 octobre 2011, Req. 5774/10 et 5985/10, préc. §§ 107 et 116 ; CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09, préc., §. 50 ; CEDH, 21 mai 2015, Req. 50 494/12 (N° Lexbase : A2396NIL), §§ 58 et s..

(32) En ce sens, dans les affaires dans lesquelles le requérant est toujours détenu et où ses conditions matérielles de détention n'ont pas effectivement été améliorées, la Cour européenne considère que la seule action en indemnisation n'est pas une voie de recours effective que le requérant doit épuiser ; CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09, préc., § 36.

(33) CEDH, 10 janvier 2012, Req. 42 525/07 et 60 800/08, préc., § 219.

(34) CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09, préc., § 38.

(35) CEDH, 22 octobre 2009, Req. 17 599/05 (N° Lexbase : A2886EPL).

(36) CEDH, 22 octobre 2009, Req. 17 599/05, préc., § 161.

(37) CEDH, 16 septembre 2014, Stella c/ Italie, Req. 49 169/09. Au § 54 de l'arrêt, la Cour précise ainsi qu'"il appartient au Comité des Ministres de surveiller l'exécution de l'arrêt Torreggiani et autres et d'évaluer les mesures générales choisies par l'Etat défendeur pour s'acquitter de son obligation au regard de l'article 46 de la Convention" mais indique que "*néanmoins, la Cour ne peut que se féliciter de l'engagement de l'Etat défendeur. Elle apprécie les résultats significatifs obtenus jusqu'à présent grâce aux efforts considérables déployés par les autorités italiennes à plusieurs niveaux, et constate que le problème du surpeuplement carcéral en Italie, bien que persistant, présente aujourd'hui des proportions moins dramatiques. La Cour ne saurait qu'inciter l'Etat défendeur à confirmer cette tendance positive en poursuivant les efforts menés jusqu'à présent dans le but de résoudre définitivement le problème litigieux et de garantir à chaque détenu des conditions de vie compatibles avec les principes de la Convention*".

(38) CEDH, 16 sept. 2014, Stella c/ Italie, préc., §§ 51 et 52.

(39) CEDH, 16 sept. 2014, Stella c/ Italie, préc., § 50

(40) CEDH, 16 sept. 2014, Stella c/ Italie, préc. ; § 50.

(41) Paris, 26 et 27 octobre 2015.



Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement

Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France — avant-propos (seconde table ronde)

14578498

N° Lexbase : N8761BWE

par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé, Université de Montpellier

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (cf. *infra*).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : N° Lexbase : N8815BWE).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.

Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : N° Lexbase : N8746BWT).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : N° Lexbase : N8774BWU).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : N° Lexbase : N8768BWN).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8760BWD).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : N° Lexbase : N8753BW4).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : N° Lexbase : N8743BWQ).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : N° Lexbase : N8786BWC).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : N° Lexbase : N8772BWS).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : N° Lexbase : N8738BWK).

Le surpeuplement carcéral : dépenalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : N° Lexbase : N8754BW7).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : N° Lexbase : N8771BWR).

Il me revient maintenant la responsabilité d'introduire cette seconde table ronde consacrée au surpeuplement carcéral en France.

Comme Madame Annie Devos l'a fort bien rappelé, chaque Etat membre doit se saisir de la publication de ce Livre

blanc pour susciter un débat autour de cette problématique et réfléchir à de nouvelles solutions.

Sur ce point et nous y voilà, la France, si elle s'est engagée depuis cinq ans dans une démarche de contention de sa population pénale détenue, se trouve actuellement en situation dangereuse de surchauffe permanente.

Pourtant, un diagnostic alarmant a été précisément posé par plusieurs rapports parlementaires et gouvernementaux récents :

— le recommandations issues de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive de février 2013.

Par ailleurs, sur le plan contentieux, les procédures indemnitaires à raison de conditions de détention défectueuses font désormais partie d'une jurisprudence administrative bien établie depuis maintenant une décennie.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que le montant des condamnations pour ce motif n'a eu de cesse de progresser.

Ainsi, si le coût annuel généré par ce contentieux s'élevait en 2009 à près de 50 000 euros (48 954 euros), puis en 2010 à près de 150 000 euros (149 950 euros), il a dépassé en 2011, un montant de 400 000 euros (401 180 euros). Depuis 2012, celui-ci s'établit autour de 350 000 euros par an.

Il faut aussi relever que pas moins de douze affaires françaises font actuellement d'un suivi par le Comité des ministres du CDE après une condamnation de la France par la Cour de Strasbourg liée aux conditions de détention prises au sens large.

Au plan de la statistique démographique, la population pénale détenue continue sa progression, elle avait approché le seuil des 70 000 personnes au mois de juillet 2016 (69 375).

Au 1er février 2017, elle atteint à nouveau ce niveau, soit 69 077 personnes dont 20 176 prévenus, soit près de 30 %. Le décompte de matelas au sol s'établit à 1 654 personnes. Eu égard aux capacités disponibles, selon les études disponibles, il manque entre 10 000/15 000 places.

Les établissements pénitentiaires, principalement les maisons d'arrêt et les quartiers maison d'arrêt des centres pénitentiaires déjà pleinement affectés, se trouvent en état de saturation permanente pour 47 d'entre eux, c'est-à-dire 41 ont un taux de densité carcérale supérieur à 150 % et pour six autres, il excède 200 %.

Ceci amène donc à se poser la question de savoir comment se détermine le minimum d'espace vital en détention.

Il n'existe pas à cet égard de normes européennes contraignantes et les Règles pénitentiaires européennes (RPE) 18.1 à 18.5 de 2006 sont assez générales sur ce point.

Le Comité européen pour la prévention de la torture depuis 1990 a patiemment élaboré un ensemble des normes auxquelles il se réfère lors de ses visites des lieux de privation de liberté dans les 47 Etats membres.

En ce qui concerne, les normes minimales d'espace vital individuel révisées en octobre 2015, il préconise 6 m² pour une cellule individuelle et 4 m² en cellule collective.

Ce comité a d'ailleurs procédé à une visite périodique en France au mois de nov. 2015 et nous sommes dans l'attente fébrile de la publication de son rapport et de ses recommandations.

Sont notamment concernés, deux établissements parisiens et la maison d'arrêt voisine de Nîmes qui connaît un état de surencombrement structurel en raison de son sous-dimensionnement au regard des nécessités judiciaires des juridictions du Gard et qui figure, si j'ose dire, au top 5 des établissements surpeuplés.

De son côté, la Cour de Strasbourg lorsqu'elle est saisie de recours individuels en manquement sur le fondement de l'article 3 CESDH (N° [Lexbase : L4764AQI](#)) a été amenée au travers d'une jurisprudence abondante à définir plusieurs critères en la matière que Mme Anne-Gaëlle Robert vient de nous rappeler très précisément et sur lesquels des précisions ont été apportées par l'arrêt de grande chambre de la CEDH rendu le 20 octobre 2016 dans l'affaire Mursic c/Croatie (CEDH, 20 octobre 2016, Req. 7334/13 N° [Lexbase : A0033R8Q](#)).

Cette question fait débat aussi en France et a été récemment abordée par le Ministre de la Justice lors de la présentation du plan gouvernemental en faveur de l'encellulement individuel avec un objectif de 80 % de cellules individuelles à l'horizon 2022.

A ce sujet, M. Vincent Theis, Directeur d'établissement pénitentiaire qui a l'expérience du CPT comme ancien membre de ce comité au titre du Luxembourg, a accepté de nous présenter et je l'en remercie, quelles sont les normes préconisées par ce mécanisme européen de prévention.

Ensuite, afin de nous éclairer sur le comment de la mesure du phénomène et sur les différents instruments de suivi qui sont mis en œuvre par l'administration pénitentiaire, nous avons le plaisir d'accueillir Madame Annie Kensey, Responsable du bureau des statistiques à la Direction de l'administration pénitentiaire et Monsieur Christian Mouhanna, Directeur du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP).

Cette connaissance dont nous savons qu'elle est indispensable, est certainement perfectible.

Certaines interrogations en rapport avec cette seconde thématique peuvent se poser :

-Les données recensées sont-elles statiques ou dynamiques ajustées en fonction des flux ?

-Quels sont les indicateurs les plus pertinents ?

-Ces outils sont-ils partagés avec les autres acteurs de la chaîne pénale ?

-Comment s'organise le dialogue sur ces questions entre eux ?

-Existe-t-il des pratiques de régulation efficaces entre les prescripteurs, magistrats du parquet et du siège et l'administration pénitentiaire ?

Nous aurons ensuite le plaisir d'écouter Madame Martine Lebrun qui a longtemps exercé les fonctions de juge de l'application des peines (JAP) et a présidé un temps aux destinées de l'ANJAP, laquelle nous présentera comment ce phénomène est globalement appréhendé en France au travers des évolutions législatives successives.

Il est certain que depuis le début du XXIème siècle, le législateur français a fait une place grandissante aux aménagements de peine, c'est-à-dire aux possibilités d'exécuter une peine d'emprisonnement ferme sous une autre forme qu'une privation de liberté complète.

Ces aménagements relèvent d'une procédure judiciaire post-sentencielle confiée à un juge spécialisé en la personne du JAP.

C'est ainsi que près de 10 000 condamnés sont en permanence sous placement sous surveillance électronique auxquels s'ajoutent environ 2 000 autres bénéficiant d'un autre type d'aménagement de peine et que par conséquent, ceux-ci ne se trouvent pas en détention.

Loin de remettre en cause cette tendance, la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales (N° [Lexbase : LO48814T](#)), bien au contraire, a renforcé les alternatives à l'incarcération, a réduit les causes de recours à l'emprisonnement et a développé l'accès aux libérations anticipées en supprimant notamment de nombreuses restrictions frappant les condamnés en récidive légale.

Pour autant, force est de constater que ce texte n'a eu que peu d'impact sur la surpopulation carcérale.

Le droit positif prévoit aux termes de l'article 707-3 du Code de procédure pénale (N° [Lexbase : L8685HWL](#)) que le juge prend en compte la densité carcérale de l'établissement et les conditions matérielles de détention lorsqu'il doit statuer sur un aménagement de peine ou une libération sous contrainte.

Dans les faits, comment cela se traduit-il ? S'agit-il d'une politique juridictionnelle ou de service ou cela ressort-il de pratiques judiciaires individuelles ?

Enfin, avant de s'accorder une pause pour le déjeuner, un moment sera naturellement consacré au débat et aux questions de la salle.



REVUES

08

Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement**Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture**

14578447

N° Lexbase : N8815BWE

par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Dir

ectrice ISPEC

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles,

membre expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice,

Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne

des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric

Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour

la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg (cf. *infra*).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et

des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna, Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.

Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène

en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines (lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la

Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest (lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov

Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction

générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice,

Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des questionnements récurrents autour de l'instauration

d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselle, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

–

– **Livre blanc**

Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), depuis 1989 en vertu de la Convention européenne pour

la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, prévoit l'établissement d'un comité international qui est habilité à visiter tous les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté par une autorité publique. Le Comité, composé de personnalités indépendantes, peut formuler des recommandations et suggérer des améliorations en vue de renforcer, le cas échéant, la protection des personnes visitées contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Ce mécanisme, de caractère préventif et non judiciaire, apporte un complément important au système de protection déjà existant dans le cadre de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme.

Depuis sa création, le CPT a effectué :

- plus de 2 500 visites dans des locaux de police ;
- 1100 visites dans des prisons ;
- 350 visites dans des centres de rétention administrative et ;
- 400 visites dans des établissements psychiatriques et des foyers sociaux.

Au total, environ 400 visites ont été effectuées dans les Etats membres. Pour la plupart d'entre elles (232), il s'agit de visites périodiques, mais 159 étaient des visites "ad hoc" motivées par l'existence d'une situation particulière dans un Etat membre. La grande majorité des rapports par pays sont publiés à la demande des Etats membres concernés et disponibles sur le site internet du CPT.

– CPT – 25ème rapport annuel 2015

En décembre 2015, le CPT a publié un document relatif aux **normes minimales** en matière d'espace vital dont un détenu devrait pouvoir bénéficier dans une cellule. Bien que ces normes aient souvent été utilisées depuis les années 1990 dans de nombreux rapports de visite du CPT, elles n'avaient pas encore été rassemblées dans un seul et même document. Depuis quelques années, l'intérêt pour ces normes se manifeste de plus en plus, tant au niveau national (parmi les autorités chargées du système pénitentiaire, les organismes nationaux de contrôle des lieux de détention tels que les mécanismes nationaux de prévention institués en vertu de l'OPCAT, les tribunaux nationaux, les ONG, etc.) qu'au niveau international, principalement en raison du problème répandu de la surpopulation carcérale et de ses conséquences.

Les normes minimales du CPT en matière d'espace vital individuel dans les établissements pénitentiaires sont les suivantes :

- 6 m² d'espace vital pour une cellule individuelle ;
- 4 m² d'espace vital par détenu dans une cellule collective.

De ces normes minimales en matière d'espace vital, l'on devrait exclure les équipements sanitaires qui se trouvent à l'intérieur d'une cellule. Ainsi, une cellule individuelle devrait mesurer 6 m² auxquels on ajouterait la superficie nécessaire pour l'annexe sanitaire (généralement 1 à 2 m²).

De même, l'espace occupé par l'annexe sanitaire devrait être exclu du calcul des 4 m² par personne dans les cellules collectives. De plus, l'annexe sanitaire de ces dernières devrait être entièrement cloisonnée.

Le CPT considère, en outre, que toute cellule utilisée pour héberger des détenus devrait mesurer au moins **2 m d'un mur à l'autre** de la cellule et **2,5 m du sol au plafond**.

Les cellules dont il est question dans ce document sont les cellules ordinaires destinées à l'hébergement des détenus, ainsi que les cellules spéciales, telles que les cellules disciplinaires, de sûreté, d'isolement ou de mise à l'écart.

En revanche, il ne sera pas question ici des salles d'attente ou des espaces analogues utilisés pour de très courtes durées (locaux d'attente, commissariats...).

– Livre blanc

Il n'existe aucune définition précise et internationalement reconnue du **surpeuplement** carcéral. D'une manière générale, ce terme désigne les situations où la demande de places en prison est supérieure au nombre total de places disponibles dans un Etat membre ou un établissement donné. Toutefois, contrairement à ce que prescrit la règle 18.3

des Règles pénitentiaires européennes, l'expression "espace minimum" reste indéfinie dans quelques Etats membres et il est donc difficile de se mettre d'accord sur la capacité des systèmes pénitentiaires.

Le fait est qu'il existe de nettes différences en niveau des méthodes utilisées par les Etats membres du Conseil de l'Europe pour calculer la capacité carcérale et que, par conséquent, les statistiques relatives à cette capacité devraient être évaluées à l'aune de l'espace ou des mètres carrés dont dispose réellement chaque détenu, ainsi que du temps passé chaque jour en cellule. Il faudrait également tenir compte du fait que l'espace et les mètres carrés ne sont pas les seuls facteurs pertinents pour évaluer les situations de surpeuplement.

Ce problème relève également de la problématique plus générale de l'adéquation des conditions carcérales, notamment en termes de dotation en **personnel** et d'**activités** motivantes axées sur la réinsertion des détenus et **conformes aux normes internationales**.

Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale est la conséquence d'une politique pénale mal mesurée/incohérente.

Il faudrait dès lors :

- un paradigme punitif/réhabilitatif — réparateur (restaurative) ;
- repenser une politique cohérente et par objectifs ;
- adapter le parc pénitentiaire en fonction de cette politique.

Le manque de ressources ne saurait justifier des conditions de détention violant les droits de l'Homme

La privation de liberté devrait être considérée comme une sanction ou mesure de dernier recours et ne devrait dès lors être prévue que lorsque la gravité de l'infraction rendrait toute autre sanction ou mesure manifestement inadéquate.

Le comité des ministres, en vertu de l'article 15. b du Statut du Conseil de l'Europe, prenant en compte la Convention européenne des Droits de l'Homme ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et le travail mené par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et plus particulièrement les normes qu'il a développées dans ses rapports généraux réitère que nul ne peut être privé de sa liberté, à moins que cette privation de liberté constitue une mesure de dernier recours et qu'elle soit en conformité avec des procédures définies par la loi. Il souligne que l'exécution des peines privatives de liberté et la prise en charge des détenus nécessitent la prise en compte des **impératifs de sécurité, de sûreté et de discipline** et doivent, en même temps, garantir des conditions de détention qui ne portent pas atteinte à la **dignité humaine** et offrir des **occupations constructives** et une prise en charge permettant la **préparation à leur réinsertion** dans la société

– CPT — 25ème rapport annuel 2015

Le CPT cherche à donner des lignes directrices aux praticiens et autres parties prenantes, en indiquant clairement quelles sont les normes minimales du Comité en matière d'espace vital par détenu dans une cellule donnée. En fin de compte, il appartient aux tribunaux de déterminer si une personne donnée a éprouvé des souffrances qui ont atteint le seuil des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (N° Lexbase : L4764AQI), en tenant compte de toutes les sortes de facteurs, y compris la constitution personnelle de l'intéressé. Le nombre de mètres carrés par personne n'est que l'un des facteurs, quoique souvent un facteur très significatif, voire décisif.

Selon la Cour, le surpeuplement peut en soi, dans certaines situations, être considéré comme étant d'une telle gravité qu'il constitue une violation de l'article 3. Dans plusieurs affaires, la Cour a conclu que le fait de disposer de moins de 3 m² d'espace vital pendant la détention emportait directement une violation de l'article 3. Dans d'autres affaires, même quand l'espace vital était supérieur à 3 m², la Cour a examiné les effets cumulés des conditions carcérales, matérielles et autres, et en particulier la liberté de mouvement et le temps passé en dehors de la cellule, pour déterminer s'il y avait violation de l'article 3.

A maintes reprises, la Cour a estimé que la détention en cellules partagées non adaptées à cette fin, notamment dans des conditions de surpeuplement et d'insalubrité, constituait un traitement inhumain ou dégradant et emportait donc une violation de l'article 3 de la CESDH (N° Lexbase : L4764AQI).

Toutefois, dans sa jurisprudence postérieure, concernant à la fois les conditions de détention provisoire et les détenus condamnés, la Cour a réaffirmé qu'elle ne saurait donner la mesure, de manière précise et définitive, de l'espace

personnel qui doit être octroyé à chaque détenu aux termes de la Convention, cette question pouvant dépendre de nombreux facteurs.

Les conditions matérielles d'hébergement des détenus couvrent, outre la question de l'espace au sol dans la cellule et son état général, celle de l'accès à la lumière naturelle et à l'air frais. Le commentaire relatif à la règle 18 des Règles pénitentiaires européennes explique, par ailleurs, que plus un détenu passe du temps dans sa cellule, plus il ressent l'effet du surpeuplement et de l'insalubrité.

La Cour a adopté la même position, faisant valoir qu'il faut examiner la question de savoir si l'espace personnel affecté aux détenus est suffisant ou non en tenant compte des possibilités offertes de passer du temps hors de la cellule ; en outre, le détenu doit avoir accès à la lumière naturelle, à l'air libre et à la ventilation, conformément aux normes de base en matière sanitaire et hygiénique.

– CPT – 25ème rapport annuel 2015

La norme des 4 m² par détenu risque de mener à des situations d'exiguïté lorsqu'il s'agit de cellules destinées à un petit nombre de détenus. En effet, si l'on considère qu'une superficie de 6 m² constitue le minimum d'espace vital à accorder à un détenu placé dans une cellule individuelle, il ne va pas de soi qu'une cellule de 8 m² puisse offrir un espace vital satisfaisant pour deux détenus. Selon le CPT, il convient, pour le moins, de s'efforcer à en accorder davantage.

Ainsi, le CPT a-t-il décidé de promouvoir des normes souhaitables pour les cellules collectives destinées à quatre détenus au maximum en ajoutant aux 6 m² minimum d'espace vital pour une cellule individuelle 4 m² par détenu supplémentaire :

- 2 détenus : 10 m² au moins (6 m² + 4 m²) d'espace vital + annexe sanitaire ;
- 3 détenus : 14 m² au moins (6 m² + 8 m²) d'espace vital + annexe sanitaire ;
- 4 détenus : 18 m² au moins (6 m² + 12 m²) d'espace vital + annexe sanitaire.

En d'autres termes, il serait souhaitable qu'une cellule de 8 à 9 m² n'accueille pas plus d'un détenu et qu'une cellule mesurant 12 m² n'en accueille pas plus de deux.

Le CPT souhaite que les normes minimales en matière d'espace vital susmentionnées soient appliquées systématiquement à l'ensemble des établissements pénitentiaires des Etats membres du Conseil de l'Europe et espère voir de plus en plus de pays s'efforcer de respecter les normes souhaitables lorsqu'il s'agit de cellules collectives, en particulier lors de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires.



Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement

Le surpeuplement carcéral en Europe : l'appréhension du phénomène en France

14578524

N° Lexbase : N8746BWT

par *Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines*

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.

Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(cf. *infra*).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

Les chiffres de la surpopulation dans les maisons d'arrêt sont connus. Le Phénomène est aussi ancien que certains bâtiments et n'a jamais été résolu en France même si à une certaine époque il y a eu une baisse de la sur-occupation.

La "solution" retenue et affichée est toujours la même : la construction de places de prison. Le film de Philippe Pichon

intitulé "Prisons, histoire d'une faillite" montre que depuis 1974, soit quelques années après les grandes mutineries de 1970, tous les Gardes des Sceaux ont tenu le même discours : "*la construction des nouvelles places de prison règlera le problème de la surpopulation pénale*". Plus de 40 ans après la preuve est faite que ces constructions nouvelles n'ont rien réglé.

Nous savons tous que l'évolution de notre droit pénal est faite, dans un même trait de temps, de mesures tendant à limiter l'incarcération tout en augmentant le champ des incriminations et la durée des peines. Par exemple : les réductions de peines en 1972 et la période de sûreté en 1978.

Sans prétendre à l'exhaustivité regardons quels sont les textes applicables actuellement et les pratiques.

I – Les textes applicables

Quelques textes qui tendent à limiter l'entrée en établissement :

- la diminution des détentions provisoires sous l'effet de la loi du 15 Juin 2000 (N° Lexbase : L0618AIQ);
- les lois des 9 mars 2004 (N° Lexbase : L1768DP8) et 24 novembre 2009 (N° Lexbase : L9344IES) qui créent et "améliorent " les aménagements des peines avant écrou (C. pr. pén., art 723-15 N° Lexbase : L9858I3I);
- l'article 132-19 du Code pénal (N° Lexbase : L5060K8W) comportant une obligation de motiver l'emprisonnement qui doit être le dernier recours ;
- l'article 708-1 du Code de procédure pénale (N° Lexbase : L9821I37) qui permet de différer ou d'aménager en milieu ouvert la condamnation d'une femme enceinte de plus de 12 semaines ;
- l'article 720-1 du même code (N° Lexbase : L4478K9Q) qui suspend l'exécution de la peine de moins de 4 ans en cas d'enfant de moins de 10 ans à charge ou d'une grossesse de 12 semaines.

Des textes tendent à réduire le temps de détention :

- les réductions de peines et les réductions de peines supplémentaires devenues identiques pour primaire et récidivistes ;
- la libération sous contrainte au 2/3 de la peine prononcée 5 ans ;
- l'article 707 al. 3 (N° Lexbase : L9874I34) qui prévoit que "*toute personne condamnée, incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire*";
- l'article 707-5 (N° Lexbase : L9820I34) : aménagement de peine dès l'écrou avant même que la peine soit exécutoire ;
- l'article 729-3 (N° Lexbase : L9862I3N) : la libération conditionnelle parentale élargit aux femmes enceintes ;
- l'article 762 du Code de procédure pénale (N° Lexbase : L4978K8U) permet de mettre fin à la détention lorsque les jours-amende sont payés ;
- un amendement prévoyait un article 27 de la loi qui permettait d'accorder des réductions de peine supplémentaires en tenant compte des conditions de détention. Cet amendement n'a pas été retenu par le Conseil Constitutionnel saisi par 60 sénateurs à l'occasion de la loi de 2014.

II – Les pratiques professionnelles

1) La non prise en compte de la surpopulation pénale :

"Ce n'est pas le problème du juge c'est celui de la pénitentiaire..." .

"Cela fait partie de la peine".

"Si on en tient compte on videra les prisons"

"C'est l'égalité devant la loi"

"Quand un tribunal prononce une peine de prison la personnes doit aller en prison".

En réponse à ces arguments peut être faudrait-il suggérer de modifier le vocabulaire et de condamner la personne à une peine restrictive de liberté ou privative de liberté et abandonner le terme "prison".

Mais à coté de cela, il existe des pratiques qui prennent en compte les textes et la réalité vécue par les détenus et les surveillants.

La plus étonnantes est celle d'un territoire d'outre mer où il existe des consignes écrites au parquet :

- de non exécution des peines inférieures à 1 an ;
- de requérir des contrôles judiciaires plutôt que des détentions provisoire.

Les juges des libertés et de la détention motivent le refus de détention provisoire par cette surpopulation, et les mandats de dépôt plus rares en comparution immédiate...

Au delà de cet exemple il existe des pratiques "souterraines" et quelque fois affirmées.

D'abord, au niveau du parquet. On se rappelle d'une circulaire d'il y a une dizaine d'années qui incitait les parquets à attendre pour incarcérer Il y avait même à cette époque des rencontres Directeur /Procureur pour "gérer" la surpopulation.

Un parquetier de Chartres qui a communiqué sur le sujet a été mis en grande difficulté.

La pratique qui consiste à retarder l'écrou semble encore fonctionner.

Autre pratique : nouvelle présentation devant le juge de l'application des peines des absents au 1er rendez-vous systématiquement ou non lorsque la personne est interpellée, avant sa conduite à la maison d'arrêt.

En tenir compte dans les réquisitions de révocations ou d'aménagement sous écrou mais ne pas l'exprimer clairement.

Ensuite, au niveau du tribunal ou du juge des libertés et de la détention. L'obligation de motiver est parfois réduite à "*pas d'aménagement faute d'éléments connus*". Les CA infirment des jugements sur l'absence de motivation. La Cour de cassation vient de rendre trois décisions qui imposent de motiver même les amendes (Cass. crim., 1er février 2017, trois arrêts, n° 15-83.984, FP-P+B+I N° Lexbase : A7002TAL, n° 15-85.199, FP-P+B+I+R N° Lexbase : A7004TAN, n° 15-84.511, FP-P+B+I+R N° Lexbase : A7003TAM).

Que penser de cela ? Les avocats devraient être vigilants et fournir des informations sur leurs clients pour éviter cette motivation standard. Le tribunal correctionnel pourrait réduire le temps consacré aux faits, surtout lorsqu'ils ne sont ni contestés, ni contestables et recueillir des éléments permettant d'envisager un aménagement de peine.

Au niveau des juges de l'application des peines, quelque exemples.

Dans l'article 723-15 (N° Lexbase : L9858I3I), tout le monde s'accorde pour constater que l'aménagement de peine est la règle et le refus l'exception.

En cours d'exécution : à Créteil les JAP qui ont en charge Fresnes (200 % depuis plusieurs mois) motivent sur le fondement de l'article 707 alinéa 3 les dossiers qui pourraient être un peu faibles et pour lesquels il y a un avis négatif du ministère public. Ils ajoutent ici

Certaines propositions n'ont pas été prises en compte :

- le *numerus clausus* en maison d'arrêt réclamé par certains syndicats pénitentiaires dont celui des directeurs de prison ;
- la libération conditionnelle de plein droit sauf motivation contraire du JAP ;
- la suppression de la peine de prison inférieure à un certain *quantum* (6 mois ou 3 mois) ;
- la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983 et des Règles pénitentiaires européennes qui prévoient qu'un ressortissant étranger peut exécuter sa peine dans son pays d'origine à condition que

le pays d'exécution vienne le chercher.

Des solutions existent, elles sont connues des élus qu'ils soient députés ou sénateurs. C'est la volonté politique qui manque le plus. Le souci de la réélection est très présent dans les propos des élus rencontrés à l'occasion des différents projets de loi.

Des pays en dehors de ceux qui seront évoqués cet après midi ne connaissent plus ce fléau.

La Finlande a abaissé le chiffre des détenus au même niveau que les 3 autres pays Nordiques . Les pays Bas ferment des prisons,

III – Conclusion

Quel avenir ? J'encourage les collègues à motiver explicitement sur le fondement de l'article 707 alinéa 3 en espérant que la Cour européenne continuera à condamner la France pour les conditions de détention inhumaines et dégradantes.

Je nous encourage tous à être vigilants en période électorale, à chaque projet de loi, l'article 723-15 qui prévoit les aménagements des peines de moins de 2 ans (ou 1 an) est menacé et c'est encore le cas.

L'ANJAP (Association nationale des juges de l'application des peines) qui a porté et même rédigé plusieurs articles de loi favorables aux alternatives à l'incarcération, et aux fins de peine aménagées, continuera pour sa part à travailler dans ce sens.

En espérant que le prochain colloque, qui aujourd'hui porte sur le surpeuplement n'aura pas pour sujet les mutineries pourtant prévisibles.

**[Pénal] Événement****Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe : avant-propos**

14578426

N° Lexbase : N8774BWU

par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé, Université de Montpellier

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (cf. *infra*).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépenalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

Nous reprenons nos travaux cet après-midi avec une approche européenne comparée au travers de plusieurs expériences nationales.

Comme cela est amplement souligné par les auteurs du Livre blanc, la majorité des Etats membres du CDE sont

confrontés au phénomène de surpeuplement dans leurs prisons.

30 sur 47 selon le CPT.

En 2013, l'Institut des Hautes études sur la Justice relevait dans un rapport sur l'office du juge que : *"le surencombrement des établissements pénitentiaires réduit à néant tout effort de modernisation et d'humanisation de la peine en générant des tensions et en finissant par obséder l'administration en charge de ces lieux"*.

Cette situation d'asphyxie a conduit plusieurs Etats par eux-mêmes ou sous l'influence du juge européen à devoir réexaminer leur politique pénale et leur système de justice pénale à l'aune des dysfonctionnements induits par la situation de saturation des équipements carcéraux.

En effet, une prison surpeuplée signifie pour les personnes détenues être à l'étroit dans des espaces confinés et parfois insalubres, une absence constante d'intimité, des activités hors cellule limitées, des infrastructures saturées et une tension accrue favorisant les violences entre détenus et entre détenus et le personnel de surveillance.

Dans le format imparti à cette manifestation, il n'était pas possible d'examiner la situation de chacun de ces pays, je pense notamment mais pas seulement, à la Fédération de Russie, à la Pologne, à la Slovénie et à la Hongrie.

Il a donc fallu se résoudre à faire des choix pour disposer d'un tour de table représentatif et définir pour ce faire quelques critères au nombre de quatre :

- un constat de surpopulation importante et durable,
- cette situation a provoqué un contentieux nourri devant la Cour de Strasbourg qui a prononcé d'abord des arrêts de condamnation sur le fondement de l'article 3 de la CESDH (N° [Lexbase : L4764AQI](#)), puis des arrêts pilotes ou quasi-pilotes relevant la nature systémique des violations conventionnelles avec l'obligation de prendre des mesures à caractère général au cours d'une période que le juge européen détermine,
- les autorités nationales concernées ont arrêté un plan de résorption de la surpopulation,
- ce plan a été mis en œuvre et certains résultats et enseignements peuvent d'ores et déjà en être tirés.

Cette table-ronde des expériences de l'étranger débutera par deux exposés successifs de pays voisins de l'Europe de l'Est.

Tout d'abord, nous avons le grand plaisir d'accueillir nos amis roumains avec une intervention de Madame Madalina Manolache qui de par ses fonctions au ministère de la Justice, assure le suivi des mesures prises par les autorités roumaines après notamment l'arrêt quasi-pilote "Stanciu c/ Roumanie" (CEDH, 24 juillet 2012, Req. 35 972/05 (disponible en anglais).

Cet exposé devait être suivi par une présentation de Madame Lubov Stoytcheva qui connaît parfaitement la situation prévalant dans son pays qui a conduit à l'arrêt pilote de la Cour européenne des droits de l'Homme "Neshkov c/ Bulgarie" du 27 janvier 2015 (CEDH, 27 janvier 2015, Req. 36 925/10 (disponible en anglais) et qui en suit la surveillance au sein du service de l'exécution des arrêts de la CEDH mais hélas, celle-ci n'a pas pu faire le déplacement à Aix-en-Provence.

Après ces présentations qui vont à coup sûr enrichir nos réflexions, nous aurons le plaisir de recevoir deux pays voisins de l'Europe occidentale.

Ce sont nos amis belges qui nous feront l'honneur de commencer avec l'intervention de M. Vincent Spronck, Directeur de la maison d'arrêt de Forest située dans la périphérie de Bruxelles qui, selon ce qu'il m'a été indiqué, est un établissement assez ancien qui connaissait une densité carcérale élevée. M. Spronck a accepté de nous détailler comment les autorités belges font face à la résolution de cette problématique mise en lumière tout particulièrement par l'arrêt quasi-pilote de la CEDH "Vasilescu c/ Belgique" (CEDH, 25 novembre 2014, Req. 64 682/12 N° [Lexbase : A9989M3D](#)) et l'arrêt pilote "W.D c/ Belgique" du 6 septembre 2016 (CEDH, 6 septembre 2016, Req. 73 548/13 N° [Lexbase : A9814RY7](#)), qui concernent les condamnés atteints de troubles mentaux.

Nous terminerons cette séquence européenne avec une intervention assurée par nos amis italiens.

Madame Maria Teresa Leacche qui nous arrive de Rome où celle-ci est en charge de ces questions au Ministère de la Justice, nous présentera les mesures drastiques qui ont été arrêtées et mise en œuvre par le gouvernement italien après le retentissant arrêt pilote de la "Torreggiani" du 8 janvier 2013 (CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09

N° Lexbase : A7887IZ7).

Nul doute qu'elle pourra nous éclairer sur les conditions qui ont favorisé cette rupture de tendance en Italie et qui ont conduit à une décroissance des effectifs en détention.

Fort du croisement de ces expériences respectives et de l'analyse de leurs résultats, une place sera laissée au débat, avant une pause au cours de laquelle nous poursuivrons nos échanges de manière moins formelle.

Nous terminerons cette journée par une dernière table-ronde où l'occasion nous sera donnée d'aborder en profondeur les perspectives d'amélioration à travers plusieurs pistes visant à stabiliser mais aussi à réduire les effectifs de la population détenue dans les prisons françaises.



REVUES

11

Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement**La Roumanie — Une approche intégrée du surpeuplement en prisons**

14578535

N° Lexbase : N8768BWN

par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction affaires européennes et droits de l'Homme, Ministère de la justice, Roumanie, Bucarest

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire N° Lexbase : N8758BWB).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPEC

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : N° Lexbase : N8761BWE).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : N° Lexbase : N8815BWE).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : N° Lexbase : N8746BWT).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : N° Lexbase : N8774BWU).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(cf. *infra*).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8760BWD).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : N° Lexbase : N8753BW4).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : N° Lexbase : N8743BWQ).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d' Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : N° Lexbase : N8786BWC).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : N° Lexbase : N8772BWS).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : N° Lexbase : N8738BWK).

Le surpeuplement carcéral : dépenalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : N° Lexbase : N8754BW7).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : N° Lexbase : N8771BWR).

1. Une ample réforme législative — les nouveaux codes

A la suite de l'adhésion à l'UE, la Roumanie a traversé une période intense dans la sphère de la justice, d'autant plus que ce domaine est encore sous la loupe de la Commission européenne dans le cadre du Mécanisme de Coopération et de Vérification (MCV).

Etant donnée l'inflation législative des années 2000, le Gouvernement a décidé de réviser entièrement les codes. Ainsi, pendant plusieurs années, des commissions comprenant des techniciens du ministère de la Justice, des magistrats, des professeurs, des avocats, des notaires ont élaboré les quatre nouveaux codes : le Code civil, le Code

de procédure civile, le Code pénal et le Code de procédure pénale. En parallèle, les lois sur l'exécution des peines privatives et non privatives de liberté, ainsi que sur la probation ont été élaborées. Ce travail acharné a été soutenu par la Commission européenne. Il y avait une collaboration mais aussi une pression sur les autorités roumaines qui ont mené cette démarche à la fin. Pendant ces dernières années, le MCV a joué et joue encore un rôle majeur en Roumanie en tant que moteur de réformes et outil de suivi des progrès réalisés.

Ainsi, les codes ont été finalisés et adoptés par le Parlement et sont entrés en vigueur l'un après l'autre : le Code civil est entré en vigueur au 1er octobre 2011, le Code de procédure civile, au 15 février 2013 et, enfin, les codes pénaux, au 1 février 2014.

C'est un projet remarquable, d'autant plus que ce travail a été mené et finalisé par plusieurs ministres de la Justice. En dépit des critiques et des décisions de la Cour constitutionnelle, qui a imposé la modification des plusieurs articles des codes, cette nouvelle législation a renforcé la justice roumaine surtout dans le domaine pénal. *"En s'adaptant à cette profonde réforme, le système judiciaire dans son ensemble a fait montre de professionnalisme. Plusieurs éléments indiquent qu'il en a résulté une accélération des procédures judiciaires, un renforcement du respect du droit à un procès équitable et une plus grande cohérence dans les décisions de justice"*, constate la Commission européenne dans son dernier rapport, publié au 25 janvier 2017.

Le sujet du surpeuplement a été ainsi regardé de plusieurs angles : les modifications législatives, les ressources matérielles et humaines.

Parmi les modifications législatives, on mentionne :

— *la durée maximale des peines pour certaines infractions a été diminuée (par ex. pour le vol, si le maximum prévu auparavant était de 12 ans, le code en vigueur prévoit un maximum de 9 ans);*

— *des nouvelles institutions sont introduites dans le système roumain. Ainsi, les normes prévoient la possibilité pour le juge de renoncer ou d'ajourner l'application d'une peine, si certaines conditions sont remplies;*

— *la création du juge délégué pour l'exécution des peines, qui reçoit et solutionne les plaintes des détenues et préside aussi la commission de libération conditionnelle.*

2. Les effets des nouveaux codes sur le surpeuplement carcéral

Sur ce *slide* n° 3 on voit bien la dynamique de la population carcérale dans les 20 dernières années. C'est assez intéressant de voir comment les effectifs montent et descendent, mais les 3 dernières années, après l'entrée en vigueur des nouveaux codes pénaux, seront analysées. On voit très bien comment le nombre descend de 30 156 personnes au 1er janvier 2014, à 27 234 personnes au 1er mars 2017. C'est clair que celui-ci c'est le trend. Les peines moins longues et les alternatives aux prisons ont mené les chiffres à ce stade, mais aussi les investissements dans l'infrastructure. Au cours des 3 dernières années, 1 124 places ont été mises en fonction (*slide* n° 4).

3. La probation

En même temps, la probation a beaucoup pris de terrain en Roumanie. Avec les codes et la nouvelle loi qui accroît les compétences et la structure des services de probation, on arrive à présent à un nombre assez important de personnes qui exécutent des peines avec sursis ou qui sont libérées sous conditions. Ainsi, on peut voir maintenant comment le nombre des personnes qui se trouvent en prison est en baisse et comment celui de personnes qui sont en probation et en hausse. A la fin de l'année 2016, 57 814 personnes se trouvaient sous la surveillance des services de probation, avec 30 580 personnes de plus que dans le système pénitentiaire. Comme élément de comparaison, en 2014, 26 749 personnes se trouvaient dans l'évidence des services de probation (*slide* n° 5). Il faut mentionner qu'en Roumanie, depuis 2014, il y a une Direction générale de probation, avec des services territoriaux auprès de chaque tribunal.

4. Les décisions de la CEDH

Si l'on prend en considération le standard de 4 m², le déficit est descendu de 14 373 places à 8 126 places. C'est encore trop. Nous le savons, la CEDH le sait, parce que de plus en plus de détenus portent plainte sur les conditions dans les prisons.

En 2016, le montant qui doit être payé par l'Etat, à la suite des condamnations par la CEDH est d'environ de 2 000 000 euros.

5. Les mesures administratives

De l'autre côté, les autorités roumaines cherchent des solutions pour améliorer l'infrastructure du système pénitentiaire.

Ainsi, au mois d'avril 2016, le Gouvernement a approuvé un *mémoire* pour indiquer des solutions soutenables pour la période 2016-2022. Le budget alloué au système pénitentiaire est de 750 millions. Le but est d'accroître le nombre de places et du personnel. Le document indique précisément les mesures à prendre, le budget et les délais. L'implémentation doit se dérouler en trois étapes.

— **Première étape (mesures à court terme) — 2016-2017** : places nouvelles (875) ; places modernisées (200).

— **Deuxième étape (mesures à moyen terme) — 2018-2020** : places nouvelles (7 520) ; places modernisées (1 451).

— **Troisième étape (mesures à long terme) — 2021-2023** : places nouvelles (2 500).

Cette démarche a besoin de temps et d'argent, mais la CEDH a déjà annoncé l'imminence d'un arrêt pilote, étant donné le volume de demandes qui sont *pendante* devant la Cour.

4. Possibles pistes d'action pour éviter l'arrêt pilote

Pour essayer d'éviter l'arrêt pilote, à la fin de l'année dernière, le Gouvernement a transmis au Parlement un projet de loi qui prévoit l'introduction d'un recours compensatoire pour ceux qui ont exécuté leur peine en conditions de surpeuplement. Ainsi, le projet prévoit une réduction de la peine de 3 jours pour 30 jours passés dans des prisons surpeuplées. Le projet a déjà été approuvé par le Sénat, la première chambre du Parlement et se trouve dans le processus d'analyse à la Chambre des députés.

**[Pénal] Événement****Le surpeuplement carcéral en Europe – La situation en Bulgarie**

14578466

N° Lexbase : N8760BWD

par *Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH*

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : N° Lexbase : N8761BWE).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (cf. *infra*).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous

la présidence d'Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

Le présent exposé (1) vise à présenter les évolutions récentes du problème de surpeuplement carcéral en Bulgarie, ainsi que les facteurs démographiques, juridiques et autres qui sous-tendent ces évolutions (I).

Il vise également à fournir un aperçu des résultats obtenus dans le cadre du processus d'exécution d'un groupe d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après "la Cour européenne") contre la Bulgarie constatant la violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après "la Convention") ([N° Lexbase : L4764AQI](#)) en raison de problèmes de surpeuplement carcéral et/ou de mauvaises conditions matérielles de détention (2). Dans ce contexte, une place particulière a été réservée à la présentation des mesures adoptées par les autorités bulgares pour se conformer à l'arrêt pilote "Neshkov et a.

c/ Bulgarie" (3) de la Cour européenne, sous la surveillance du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (ci-après "le Comité") (II).

A titre préliminaire, il semble utile de préciser que les données statistiques et autres informations relatives à la situation dans le système pénitentiaire bulgare proviennent essentiellement de trois types de sources : le site de l'Institut National des Statistiques de Bulgarie (4), les rapports contenant les statistiques pénitentiaires annuelles du Conseil de l'Europe (rapport "SPACE") (5) et les plans d'action des autorités bulgares informant le Comité des Ministres de l'état d'avancement du processus d'exécution des arrêts concernant les problèmes de surpeuplement et de mauvaises conditions de détention (6).

I – Evolutions récentes de la population carcérale et facteurs sous-jacents

A – Evolutions récentes de la population carcérale

Les données fournies par les autorités bulgares dans leurs plans d'action soumis au Comité des Ministres permettent de constater que la population carcérale en Bulgarie a diminué par rapport à la situation qui prévalait dans les années 1990. Ainsi, en décembre 2016, la Bulgarie comptait 7 280 détenus dans ses prisons et foyers pénitentiaires, hommes, femmes et mineurs inclus (contre environ 12 000 détenus au cours des années 1990 et 9 381 détenus en mars 2013 (7)) (8).

La capacité officielle de l'ensemble des prisons et foyers pénitentiaires en Bulgarie en décembre 2016 était de 8 515 places, calculée sur la base de 4 m² d'espace de vie par détenu, et excluant les parties de prisons temporairement fermées pour rénovations. Cette capacité officielle est restée globalement stable au cours des dernières années (9). Elle comprend la capacité officielle de l'ensemble des prisons et foyers pénitentiaires pour hommes, ainsi que la capacité officielle de la seule prison pour femmes et des deux foyers pénitentiaires pour mineurs âgés de plus de 14 ans (filles et garçons).

Même si la capacité officielle du système pénitentiaire bulgare était, en décembre 2016, supérieure au nombre de détenus incarcérés dans les prisons et foyers pénitentiaires, certains établissements pour détenus hommes demeuraient surpeuplés, alors que la seule prison pour femmes, les foyers pénitentiaires pour mineurs, ainsi que certains foyers pénitentiaires pour hommes affichaient des taux d'occupation bien inférieurs à 100 %.

Enfin, le nombre de personnes placées en détention provisoire dans des centres de détention a connu une évolution similaire. En mars 2013, il y avait 42 centres de détention provisoire avec une capacité officielle de 1 873 places dans lesquels étaient détenues 1 244 personnes. En décembre 2016, il y avait 32 centres de détention provisoire avec une capacité officielle de 1 090 places dans lesquels étaient détenues 979 personnes. Selon les autorités, les conditions dans la moitié de ces 32 centres de détention répondaient aux normes européennes (10).

B – Facteurs influant sur l'évolution de la population carcérale en Bulgarie

1. Les facteurs démographiques

Les décennies qui ont suivi la chute du régime communiste en Bulgarie ont été marquées par une profonde crise démographique, provoquée par la faible natalité et la forte émigration, phénomènes liés à la fois aux crises économiques récurrentes que le pays a connues et à son adhésion à l'Union européenne en 2007. Alors que la Bulgarie comptait 8 948 649 habitants en 1985, sa population s'était réduite à 7 364 570 personnes en 2011 et a encore diminué depuis.

Ce déclin démographique, entraînant une diminution du nombre de jeunes adultes et de jeunes hommes, est souvent mis en avant par les organisations non-gouvernementales spécialisées dans la protection des droits de l'Homme comme une cause importante d'une relative diminution de la délinquance et, par conséquent, du nombre des détenus.

2. Les réformes dans le domaine de la politique pénale entre 1999 et 2009 (11)

Pour son entrée dans le nouveau siècle, la justice pénale bulgare s'est dotée de quelques nouveaux mécanismes conçus essentiellement pour accélérer les procédures pénales. En outre, certains textes du Code pénal ont été modifiés dans un objectif de modernisation de la politique pénale. Même si l'objectif premier de certaines de ces réformes n'avaient pas été de lutter contre le surpeuplement carcéral, leur nature a contribué à réduire le nombre et la durée des peines de privation de liberté prononcées.

En particulier, ces réformes ont contribué à limiter les risques qu'une personne se trouve rapidement en état de

"récidive dangereuse" (12), sachant que la cette dernière entraîne fréquemment en Bulgarie l'application de peines d'emprisonnement minimales que le juge ne pourra ni suspendre, ni remplacer par une peine non privative de liberté.

a) La refonte des règles de dispense de responsabilité pénale par le biais de l'application d'une sanction administrative

La dispense de responsabilité pénale consiste actuellement à déclarer un accusé coupable, mais de le dispenser de responsabilité pénale en appliquant cependant une sanction administrative pécuniaire. La dispense de responsabilité pénale peut avoir lieu, si l'auteur n'a pas été condamné auparavant au pénal pour une infraction pénale "de caractère général" (13), si les dommages matériels ont été réparés et si la peine maximale prévue par le Code pénal n'est pas élevée.

Pour comprendre les évolutions récentes de ces règles, il convient de relever qu'avant 2000, la dispense de responsabilité pénale n'était qu'une possibilité applicable à la discrétion du juge. Par la suite, son application est devenue obligatoire dans les cas où les conditions légales sont réunies.

En outre, son champ d'application a été élargi. Avant 2000, la dispense de responsabilité pénale était applicable en cas d'infraction volontaire passible d'une peine inférieure ou égale à 1 an ou en cas d'infraction involontaire passible d'une peine inférieure ou égale à 2 ans. Depuis 2005, la dispense est applicable en cas d'infraction volontaire passible d'une peine inférieure ou égale à 3 ans ou en cas d'infraction involontaire passible d'une peine inférieure ou égale à 5 ans. Il n'est toutefois pas possible de dispenser un accusé de responsabilité pénale, si l'infraction pénale a eu pour conséquence le décès d'une personne ou des dommages corporels graves, ainsi que dans certaines autres hypothèses spécifiques.

b) Les possibilités d'appliquer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi

A titre préliminaire, il importe de préciser que le droit bulgare ne connaît pas de véritable "peines plancher", car le juge peut réduire le *quantum* de la peine dans certaines limites et dans certaines hypothèses. Si la norme pénale prévoit une peine de privation de liberté d'une durée minimale, le juge peut aller au-dessous du minimum légal prévu, mais devra dans tous les cas appliquer une peine de privation de liberté. Si la norme pénale ne prévoit pas une peine de privation de liberté d'une durée minimale, le juge peut appliquer une peine non privative de liberté.

Historiquement, le juge bulgare pouvait uniquement appliquer une peine inférieure à la peine minimale prévue par le Code pénal en cas de circonstances atténuantes qui sont à la fois nombreuses et exceptionnelles, et s'il constatait qu'au regard de ces circonstances même la peine la moins sévère prévue par la loi pénale serait une sanction disproportionnée pour l'infraction commise (14).

Au cours des années 2000, deux nouveaux cas de figure ont été introduits permettant au juge d'appliquer une peine inférieure à la peine minimale prévue par une norme pénale. Ces nouvelles hypothèses sont "la transaction pénale" et "l'instruction judiciaire raccourcie". Elles ont été développées sur la base des règles relatives à l'individualisation des peines en cas de circonstances atténuantes qui sont nombreuses et exceptionnelles. Leur application ne nécessite toutefois pas l'existence de telles circonstances atténuantes.

En cas de transaction pénale (entre le procureur et l'accusé représenté par un avocat), l'accusé peut se voir imposer une peine moins sévère, individualisée selon les règles relatives à l'application d'une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi pour cause de circonstances atténuantes exceptionnelles (sans qu'il y ait de circonstances atténuantes particulières) (15). Il n'est pas possible de conclure une transaction pour certaines infractions très graves. Le projet de transaction pénale est examiné par le juge qui peut proposer des modifications et qui peut l'approuver, si elle n'est pas contraire à la loi ou aux bonnes mœurs.

Par ailleurs, si l'accusé reconnaît les faits au stade judiciaire de la procédure pénale, le tribunal applique la procédure de l'instruction judiciaire raccourcie et est dans l'obligation d'appliquer une peine de prison réduite d'un tiers par rapport à la peine qu'il aurait appliqué sur la base des règles générales d'individualisation. Cette réduction peut conduire le juge à appliquer une peine inférieure à la peine minimale prévue par le Code pénal (16).

Enfin, si la nature des circonstances atténuantes est telle que le juge pense devoir réduire la peine de plus d'un tiers, il peut aussi opter pour une individualisation fondée uniquement sur les circonstances atténuantes exceptionnelles, si cette individualisation est plus favorable à l'accusé. Il pourra ainsi réduire plus radicalement le *quantum* de la peine (si une peine minimale de privation de liberté est prévue par la loi) ou appliquer une peine non privative de liberté (17) (si la loi ne prévoit pas une peine privative de liberté minimale).

Ces nouveaux cas de réduction de la peine nécessitent toutefois un minimum d'initiative de la part de l'accusé. Des accusés socialement défavorisés ou ayant un très faible niveau d'études peuvent, même s'ils sont représentés par

un avocat commis d'office, ne pas être en mesure de comprendre suffisamment les spécificités de ces procédures et pourraient donc en pratique avoir plus de difficultés de bénéficier d'une réduction de leur peine.

c) L'introduction de la probation comme peine principale

En droit bulgare, la probation a remplacé des peines similaires d'une autre "génération" qui étaient connues au système juridique bulgare de longue date (telles que le travail dans l'intérêt général, l'obligation de résider dans une commune particulière, la perte du droit de résider dans une commune, l'interdiction d'occuper certains postes de travail ou d'exercer certaines professions, l'obligation de suivre un traitement). En pratique, les possibilités pour l'application de cette sanction sont actuellement plus larges qu'étaient auparavant les possibilités d'appliquer les peines similaires plus anciennes, entre autres en raison de l'introduction de nouveaux cas de figure permettant au juge d'appliquer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi (18).

d) Les limites de l'individualisation de la peine par le juge

Une peine de privation de liberté avec sursis peut être appliquée seulement si le tribunal estime opportun d'imposer une privation de liberté inférieure ou égale à 3 ans et si l'accusé n'a jamais été condamné à une peine privative de liberté auparavant (sauf s'il a été réhabilité).

Si une peine minimale de privation de liberté est prévue par le Code pénal pour une infraction, le juge peut éventuellement la suspendre, mais ne peut pas appliquer une peine non privative de liberté.

Les normes sanctionnant des infractions commises en état de "récidive dangereuse" prévoient généralement de peines minimales, d'où l'impossibilité dans la pratique pour le juge d'éviter la privation de liberté effective, même dans des cas où la "récidive dangereuse" est caractérisée par le vol d'un objet d'une valeur peu élevée. Il pourra tout au plus réduire le *quantum* de la peine dans certaines hypothèses déjà analysées ci-dessus. Cette limite à l'individualisation des peines a été souvent identifiée comme générant l'imposition inutile de peines de privation de liberté pour des infractions de faible gravité.

3. Le rôle de la pratique judiciaire dans la réduction de la surpopulation carcérale

Au fil des années, les juges sont devenus plus sensibles au rôle que leur confère la loi d'éviter des peines privatives de liberté inutiles. Les réformes législatives et la sensibilisation des juges semblent avoir contribué au raccourcissement de la durée des peines privatives de liberté et l'application plus large des peines non privatives de liberté.

4. Evolution du nombre des personnes condamnées et des peines appliquées (2011-2015)

Entre 2011 et 2015, il y a eu une forte diminution du nombre des personnes condamnées qui s'expliquent apparemment par une diminution du nombre des procédures pénales engagées en Bulgarie. Les données recueillies par l'Institut National des Statistiques permettent d'analyser les condamnations par catégories de peines appliquées, par durées des peines privatives de liberté, ainsi que par catégories d'infractions sanctionnées par le juge pénal.

Premièrement, il est possible de constater, sur la base des statistiques présentées ci-dessous, qu'un des facteurs ayant contribué à la diminution de la population carcérale depuis 2013, est la diminution du nombre des condamnations en général.

Deuxièmement, les statistiques disponibles permettent de constater que la majorité des peines de privation de liberté en Bulgarie (avec sursis ou effectives) appliquées au cours de la période 2011-2015 sont de courte durée. Ce constat est corroboré également par les statistiques pénitentiaires annuelles du Conseil de l'Europe qui proposent un aperçu de la durée de peines purgées par les personnes incarcérées. Selon le rapport concernant l'année 2015, la Bulgarie fait partie des pays dans lesquels le nombre de personnes purgeant des peines effectives de privation de liberté d'un an ou moins est le plus élevé (19).

Nombre des condamnations par types de peine imposée (2011 – 2015)

Source – Institut National des Statistiques de Bulgarie (20)

Nombre global des personnes condamnées	Amende Probation Autre		

nombre global	avec sursis	effective		incompressible					
2011	41 013	26 538	17 120	9 418	7	4	1 607	12 277	580
2012	37 996	25 146	16 792	8 354	6	.	1 288	11 118	438
2013	34 113	22 468	15 271	7 197	3	.	1 204	10 055	383
2014	31 849	21 358	15 475	5 883	5	2	1 003	9 209	272
2015	27 787	18 783	13 220	5 563	.	2	889	7 884	229

Durées des peines privatives de liberté (2011 – 2015)

Source – Institut National des Statistiques de Bulgarie

Nombre global des personnes condamnées en 2015											
	Jusqu'à 6 mois	entre 6 mois et 1 an	de 1 à 3 ans	De 3 à 4 ans	de 4 à 5 ans	De 5 à 10 ans	de 10 à 15 ans	de 15 à 20 ans	de 20 à 30 ans		
Nombre global des peines privatives de liberté	27 787	18 783	9 937	4 771	3 415	239	128	200	49	31	13

Troisièmement, l'analyse des données statistiques publiées par l'Institut National des Statistiques de Bulgarie permet de relever que plus de 60 % des 27 787 condamnations en 2015 ont été imposées pour trois catégories d'infractions :

- le vol (6 054 condamnations);
- le non-respect de règles en matière de conduite de véhicules (7 960 condamnations);
- le passage illégal de la frontière (2 732 condamnations).

La nature de ces infractions qui sont à l'origine d'un pourcentage important des condamnations semble expliquer au moins en partie la prévalence de peines privatives de liberté de courte durée. La fraction d'autres types d'infractions est relativement plus faible.

Ce constat est corroboré également par les statistiques pénitentiaires annuelles du Conseil de l'Europe. Selon le rapport concernant l'année 2015, 44,4 % des détenus en Bulgarie purgeaient une peine de privation de liberté pour vol (un pourcentage élevé par rapport à la situation dans d'autres Etats (21)) (22).

II – Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière de conditions de détention et de surpeuplement

A – Aperçu historique

Le premier arrêt de la Cour européenne constatant un problème de mauvaises conditions de détention et de surpeuplement relatif au système pénitentiaire bulgare est l'arrêt "Kehayov c/ Bulgarie" de janvier 2005. Au fil des années, la Cour européenne a prononcé plus de vingt autres arrêts concernant la même problématique.

En réponse aux arrêts de la Cour européenne et aux décisions du Comité des Ministres compétent pour surveiller l'exécution de ces arrêts, les autorités bulgares ont adopté les mesures de politique pénale présentées ci-dessus qui ont apparemment contribué à réduire le nombre et la durée des peines privatives de liberté.

En outre, en 2010, le Gouvernement bulgare a adopté un programme visant à améliorer les conditions de vie dans les établissements pénitentiaires et un plan d'action pour la mise en œuvre de ce programme pour la période 2011-2013 prévoyant des investissements d'environ 10,2 millions d'euros. Ce programme prévoyait d'atteindre 4 m² d'espace de vie par détenu et d'améliorer les conditions de vie dans les prisons.

Cependant, dans leur plan d'action du 9 avril 2013 soumis au Comité des Ministres, les autorités bulgares ont indiqué qu'en raison de la crise économique et financière les investissements ainsi prévus n'avaient pas pu être réalisés. Par conséquent, le délai pour atteindre un des principaux objectifs du programme de 2010 -aménagement un espace de vie de 4 m² par détenu— a été reporté au 1 janvier 2019.

B — Arrêt pilote "Neshkov" et mesures pour son exécution

1. Persistance des problèmes de surpeuplement et de mauvaises conditions matérielles

Nonobstant les décisions du Comité des Ministres et les recommandations spécifiques formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) à la suite de ses visites de terrain, le problème du surpeuplement carcéral a persisté dans de nombreux établissements pénitentiaires bulgares. Par ailleurs, le système pénitentiaire bulgare ayant été sous-financé pendant de nombreuses années, le problème des conditions matérielles de détention insatisfaisantes s'est aggravé.

Cette situation a conduit la Cour européenne à rendre un arrêt pilote le 27 janvier 2015. Elle a constaté l'existence de problèmes systémiques de surpeuplement et de mauvaises conditions matérielles de détention et a recommandé que ces problèmes soient résolus sans retard. Elle a demandé aux autorités de mettre en place des recours effectifs, compensatoires et préventifs, dans un délai de dix-huit mois après que son arrêt sera devenu définitif. Ce délai a expiré le 1^{er} décembre 2016.

La perspective de voir les juridictions internes statuer sur des recours préventifs (23) introduits par un grand nombre de détenus a dynamisé le processus d'exécution des arrêts du "groupe Kehayov", y compris les travaux de rénovation dans des établissements pénitentiaires et la lutte contre le surpeuplement carcéral.

De même, le CPT a adopté, le 26 mars 2015, une déclaration publique en vertu de l'article 10, paragraphe 2 de la Convention européenne (N° Lexbase : L4743AQQ) pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (24), soulignant la gravité des problèmes de surpeuplement et des mauvaises conditions matérielles (25). Le CPT a précisé que par sa déclaration publique il entendait motiver et aider les autorités bulgares, et en particulier les ministères de l'Intérieur et de la Justice, à prendre des mesures décisives afin de remédier aux défaillances fondamentales concernant le traitement et les conditions de détention des personnes privées de liberté.

2. Mesures adoptées à partir de 2015

a) Cause du problème de surpeuplement identifiée par les autorités

En Bulgarie, les adultes condamnés à des peines privatives de liberté peuvent être détenus dans des prisons ou dans des foyers pénitentiaires. Ces foyers peuvent être de type "ouvert" ou de type "fermé" et sont annexés aux prisons. Les personnes placées en détention provisoire sont détenues soit dans des établissements spécifiques (centres de détention provisoire), soit dans une prison (26).

Les dispositions pertinentes, telles qu'en vigueur jusqu'en février 2017, prévoyaient que seulement les personnes condamnées pour la première fois à des peines privatives de liberté de 5 ans au maximum pour des infractions pénales volontaires, ainsi que les personnes condamnées pour des infractions pénales involontaires devaient être détenues dans des foyers pénitentiaires de type "ouvert" dès le début de leur privation de liberté. Les récidivistes et les personnes condamnées pour la première fois à des peines privatives de liberté plus sévères pour une infraction volontaire étaient initialement incarcérés dans des prisons et des foyers pénitentiaires de type "fermé". En outre, le transfert d'un détenu à partir d'un établissement de type "fermé" vers un établissement de type "ouvert" était soumis à une procédure relativement complexe (27).

En règle générale, les prisons et foyers de type "fermé" connaissaient davantage de problèmes de surpeuplement et de mauvaises conditions de détention, alors que les foyers pénitentiaires de type "ouvert" étaient sous-utilisés, parce qu'ils n'accueillaient pas de récidivistes en placement initial. Par conséquent, les autorités ont conclu que le surpeuplement de la première catégorie d'établissements résultait des règles en matière de répartition des détenus.

b) Mesures pour combattre le surpeuplement adoptées après 2015

Pour exécuter l'arrêt pilote "Neshkov" et répondre à la déclaration publique du CPT, les autorités ont adopté, courant 2016 et début 2017, une importante réforme pénitentiaire.

Premièrement, les autorités ont rendu possible le placement initial en foyer pénitentiaire de type "ouvert" de certaines catégories de récidivistes purgeant des peines de moins de 5 ans. Les règles en matière de transfert de détenus ont

également été rendues plus souples afin de permettre, entre autres, une meilleure utilisation des foyers pénitentiaires de type "ouvert" (28).

Deuxièmement, le législateur a élargi le champ d'application de la surveillance électronique. Elle est désormais applicable aux détenus placés dans un foyer de type "ouvert", aux personnes assignées à domicile, ainsi qu'aux personnes dont la liberté de circulation est restreinte en raison d'une mesure de probation. Les autorités espèrent que les garanties offertes par la surveillance électronique encourageront les juges de recourir davantage à des peines non privatives de liberté ou à l'assignation à domicile au stade de l'enquête préliminaire.

Troisièmement, le législateur a réformé le régime de la libération conditionnelle. La loi prévoit désormais la possibilité pour le détenu de soumettre directement au juge une demande de libération conditionnelle (ce qui n'était pas possible auparavant). En outre, la réforme de 2017 a assoupli les conditions pour accorder une telle libération aux détenus condamnés pour une infraction commise en état de "récidive dangereuse". Désormais, un détenu peut bénéficier de la libération conditionnelle en dépit du fait qu'il a déjà bénéficié auparavant d'une libération conditionnelle (ce qui était impossible selon les règles applicables avant février 2017, sauf en cas de réhabilitation). Par ailleurs, la condition que le reliquat de la peine d'un récidiviste soit inférieur à 3 ans a été supprimée. Actuellement, tout détenu considéré comme récidiviste qui a purgé deux tiers de sa peine de privation de liberté peut se tourner vers le juge pour demander une libération conditionnelle.

Enfin, à la suite de la publication en décembre 2015 par le CPT de ses normes en matière d'espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires (29), les autorités ont réévalué la capacité d'accueil du système pénitentiaire à la lumière de ces normes. Elles ont aussi mis en service deux foyers pénitentiaires de type "fermé" pour réduire le surpeuplement des prisons de Burgas et Varna.

Selon les autorités, ces mesures permettront l'entrée en vigueur immédiate de la règle exigeant que chaque détenu dispose de 4 m² d'espace de vie. L'application immédiate de cette norme a donc été expressément prévue par les amendements promulgués en février 2017.

c) Autres mesures adoptées par les autorités pour répondre à l'arrêt pilote "Neshkov"

Les amendements législatifs de 2017 ont introduit un recours indemnitaire spécifique, ainsi qu'un recours préventif pour se plaindre des conditions de détention. Ces recours relèvent de la compétence des juridictions administratives.

S'agissant du recours indemnitaire, la loi régit notamment la charge de la preuve, la présomption de dommage moral et l'effet rétroactif des dispositions. L'entrée en vigueur de ce recours sera immédiate.

S'agissant du recours préventif, le tribunal se prononcera dans un délai de quatorze jours après sa saisine. Il pourra ordonner toute mesure nécessaire à l'amélioration des conditions de détention, y compris le transfert des détenus. Les parties pourront introduire un appel non suspensif devant un collège de trois juges du même tribunal administratif. Les règles du Code de procédure administrative sur l'exécution forcée des jugements s'appliqueront.

L'entrée en vigueur de ce recours préventif a été reportée au 1^{er} mai 2017, afin de créer des conditions optimales pour son effectivité, y compris pour permettre à l'administration de procéder à la répartition des détenus selon les nouvelles règles exigeant que chaque détenu dispose de 4 m² d'espace de vie.

Conscientes que des mesures visant à améliorer les conditions de détention sont indispensables pour garantir l'effectivité du futur recours préventif, les autorités bulgares ont effectué également en 2016 des rénovations intensives dans les prisons et foyers pénitentiaires, avec le soutien du Mécanisme de financement norvégien.

d) Evaluation de ces mesures par le Comité des Ministres

A la suite de l'adoption de l'arrêt pilote "Neshkov", le Comité a examiné à plusieurs reprises les progrès réalisés par les autorités bulgares. Le Comité a exprimé son soutien pour les mesures identifiées par la Bulgarie, tout en encourageant les autorités à mettre en œuvre ces mesures dans les meilleurs délais possibles. Il a été souligné que des progrès pour améliorer les conditions de détention et réduire le surpeuplement carcéral sont indispensables au bon fonctionnement du recours préventif exigé par la Cour européenne. Par conséquent, les autorités bulgares ont été invitées à appliquer rapidement les mesures prévues pour combattre le surpeuplement, ainsi qu'à procéder aux rénovations urgentes nécessaires et à assurer un financement adéquat à cette fin.

Les effets concrets des mesures récemment adoptées pour combattre le surpeuplement carcéral n'ont pas encore été présentés au Comité des Ministres. Le Comité devrait disposer de plus amples informations à cet égard courant 2017, ce qui lui permettra d'évaluer de manière plus précise la nouvelle situation dans les établissements péniten-

tiaires bulgares.

Conclusion

Le chemin qui reste à parcourir pour éradiquer durablement l'ensemble des problèmes qui affectent le système pénitentiaire bulgare peut paraître encore relativement long, sachant que ces problèmes concernent non seulement le surpeuplement carcéral, mais aussi les conditions matérielles et les soins de santé inadéquats. Dans ce contexte, il semble aussi souhaitable que soit réexaminé le bien-fondé de certaines limites à l'individualisation des peines par le juge, en particulier en ce qui concerne l'application de la "récidive dangereuse" au regard d'infractions de faible gravité. Il est néanmoins évident que la dynamique créée par la procédure d'exécution de l'arrêt pilote "Neshkov" et par la déclaration publique du CPT de mars 2015 a déjà permis au système pénitentiaire bulgare de sortir de l'impasse dans lequel il s'était retrouvé pendant des décennies.

(1) L'auteur de ce bref exposé est juriste au sein du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de droit (DGI), du Conseil de l'Europe. Les analyses et opinions exprimées par l'auteur ne lient ni le Service de l'exécution, ni un autre organe ou service du Conseil de l'Europe.

(2) Le Comité des Ministres est un organe politique du Conseil de l'Europe, compétent en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne par l'Etat défendeur en vertu de l'article 46 de la Convention (N° Lex-base : L4782AQ8). Le Comité examine les questions relatives au surpeuplement carcéral en Bulgarie dans le cadre du groupe "Kehayov". Ce groupe porte le nom de l'arrêt "Kehayov c/ Bulgarie", Req. 41 035/98, adopté par la Cour européenne le 18 janvier 2005 (en anglais). Des informations sur l'examen de ce groupe d'affaires peuvent être consultées via le moteur de recherches HUDOC EXEC.

(3) CEDH, 27 janvier 2015 Req. 36 925/10, Neshkov et a. c/ Bulgarie (en anglais).

(4) Ces statistiques sont disponibles à l'adresse électronique suivante : <http://www.nsi.bg/>.

(5) Il est possible de consulter des données sur le système pénitentiaire bulgare grâce aux statistiques pénitentiaires annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE) à l'adresse électronique suivante : <http://wp.unil.ch/space>.

(6) Les plans d'actions sont des documents destinés à informer le Comité des Ministres des mesures envisagées par un Etat défendeur pour se conformer à un arrêt ou un groupe d'arrêts de la Cour européenne.

(7) Pour plus d'informations, voir le plan d'action des autorités soumis au Comité des Ministres le 9 avril 2013.

(8) Des données sur l'évolution de la population dans les prisons et foyers pénitentiaires bulgares peuvent être consultées aussi dans le rapport "SPACE" sur l'année 2015 (PC-CP (2016)6) (pages 53 — 55).

(9) En effet, aucune nouvelle prison n'a été ouverte en Bulgarie pendant plusieurs décennies. En mars 2017, un nouveau foyer pénitentiaire a été mis en service au village Debelt, près de Burgas.

(10) Pour plus d'informations, voir le plan d'action des autorités bulgares en date du 16 décembre 2016.

(11) Cet exposé n'a pas pour objectif de présenter en détails la seule loi d'amnistie adoptée par le Parlement bulgare au cours des dix dernières années, car il s'agit d'une mesure ponctuelle et non pas d'une réglementation pouvant influencer sur les problèmes de surpeuplement carcéral à plus long terme. Il est toutefois possible de dire que cette loi, promulguée en avril 2009, avait deux types d'objectifs : (i) amnistier des personnes ayant commis des infractions involontaires avant le 1er juillet 2008 passibles d'une peine inférieure ou égale à 5 ans (des exceptions étant prévues notamment pour des infractions ayant provoqué la mort) ; (ii) éliminer en partie les conséquences de réformes pénales adoptées au cours des années 1990 qui avaient durci les règles d'individualisation des peines pour "récidive dangereuse" (notamment en prévoyant le cumul des peines pour des concours d'infractions) et pour certaines infractions liées aux stupéfiants.

(12) En droit bulgare, des qualifications aggravées pour "récidive dangereuse" sont appliquées, (i) si la personne a été déjà condamnée à une peine de privation de liberté effective supérieure à un an pour une infraction grave au sens de la loi (notamment infraction passible d'une peine supérieure à 5 ans de privation de liberté), (ii) ou si elle a été condamnée à deux ou plus de peines de privations de liberté dont au moins une effective indépendamment de la durée des peines pour des infractions pénales "de caractère général" (C. pén., art. 29).

(13) En droit bulgare, les infractions pénales "de caractère général" sont poursuivies exclusivement à l'initiative du

Parquet, à la différence des infractions pénales "de caractère privé" qui sont généralement de moindre gravité et sont poursuivies à l'initiative de la victime.

(14) L'individualisation de la peine en cas de circonstances atténuantes exceptionnelles est régie par l'article 55 du Code pénal bulgare qui réglemente, entre autres, les modalités selon lesquelles le juge peut réduire une peine minimale ou remplacer une peine minimale par un autre type de peine qui est par sa nature moins sévère. En particulier, cette disposition réglemente le remplacement de la peine de réclusion criminelle à perpétuité par une peine de privation de liberté classique et le remplacement de la peine de privation de liberté par une probation.

(15) Cette possibilité est réglementée par l'article 381, alinéa 4 du Code de procédure pénale.

(16) Les règles pertinentes sont prévues par l'article 58a du Code pénal.

(17) Cette possibilité, explicitement prévue par l'article 58a, alinéa 4 du Code pénal, entraîne par renvoi l'application des règles prévues à l'article 55 du Code pénal.

(18) Le rapport intitulé "*Report From Independent Monitoring of the Legislative and Institutional Development of Probation In Bulgaria*" de l'organisation non-gouvernementale bulgare à but non lucratif "Fond pour la prévention de la criminalité", dont le siège se trouve dans la ville de Pazardjik, précise que la probation semble avoir eu un impact sur le taux d'incarcération en Bulgarie surtout pendant la période 2007-2012. Pour une analyse plus détaillée en langue anglaise, voir p. 122 du rapport.

(19) Ainsi, le rapport "SPACE" sur l'année 2015, précité, précise qu'en 2015 31,2 % des détenus purgeaient une peine d'un an ou moins (voir p. 95 du rapport).

(20) Le nombre des peines de prison effectives a été calculé par l'auteur de la présentation sur la base d'un ensemble d'autres données publiées par l'Institut National des Statistiques de Bulgarie.

(21) *Idem*, p. 82. Voir aussi la note explicative concernant la Bulgarie à la p. 84 du rapport qui invite le lecteur à examiner ces données avec une certaine précaution en raison des spécificités de la collecte de données statistiques (notamment le fait que les statistiques n'identifient pas "l'infraction principale").

(22) Il semble opportun de noter que des instances internationales ont relevé les difficultés que la justice pénale bulgare rencontre en matière de poursuite de certaines catégories d'infractions potentiellement graves. Ainsi, un mécanisme de coopération et de vérification dans les domaines de la réforme de la justice, de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée existe à l'égard de la Bulgarie depuis 2007, année d'adhésion du pays à l'UE. En outre, en 2015 la Cour européenne des droits de l'Homme a constaté l'existence d'un "problème systémique" d'inefficacité des enquêtes pénales en Bulgarie dans son arrêt "S.Z. c/ Bulgarie" du 3 mars 2015 (CEDH, 3 mars 2015, Req. 29 263/12 N° Lexbase : A5498NCM), se référant à plusieurs dizaines d'arrêts antérieurs concernant l'inefficacité d'enquêtes pénales pour coups et blessures, meurtres, viols, etc..

(23) Pour être effectif, un "recours préventif" en matière de conditions de détention doit, entre autres, permettre à un détenu de saisir une autorité indépendante et de participer dans la procédure d'examen de sa plainte. L'autorité interne compétente doit pouvoir rendre une décision obligatoire et exécutoire et elle doit disposer d'un ensemble d'outils permettant d'améliorer la situation du détenu dans un délai raisonnablement court (voir § 183 de l'arrêt Neshkov et autres c/ Bulgarie, précité, disponible en anglais).

(24) Le paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est libellé comme suit : "*Si la Partie ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du Comité, celui-ci peut décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, après que la Partie aura eu la possibilité de s'expliquer, de faire une déclaration publique à ce sujet*".

(25) Le texte intégral de la déclaration publique (CPT/Inf (2015) 17) peut être consulté à l'adresse électronique suivante : <http://hudoc.cpt.coe.int/eng/?i=p-bgr-2015decl-fr-1>.

(26) Le choix entre placement dans un centre de détention provisoire ou dans une prison se fait, entre autres, sur la base de critères logistiques, notamment la proximité du lieu de détention provisoire par rapport à la ville où est situé l'organe compétent en matière d'instruction préliminaire (les centres de détention provisoire étant plus nombreux que les prisons). En pratique, si le placement en détention provisoire est prolongé après la fin des actes d'instruction préliminaire, la personne peut être transférée vers une prison (souvent plus éloignée).

(27) Ce transfert pouvait aussi être difficile à organiser en pratique en cas de peines privatives de liberté relativement

courtes.

(28) Pour plus de détails, voir le plan d'action révisé des autorités du 16 décembre 2016 (pages 4-6), précité.

(29) Ces normes (CPT/Inf (2015) 44) peuvent être consultées à cette adresse.



REVUES

13

Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement**La lutte contre le surpeuplement carcéral en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu"**

14578445

N° Lexbase : N8753BW4

par Vincent Spronck, conseiller général, chef d'établissement — prison de Forest à Bruxelles

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (cf. *infra*).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

Le directeur général de la DG EPI m'a demandé en tant que directeur d'une prison surpeuplée (jusqu'à 250 % d'occupation dans certaines parties de la prison), qui fut un désastre local et qui maintenant ne l'est plus, de présenter les mesures ou phénomènes présents en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu" (CEDH, 25 novembre 2014, Req. 64 682/12 [N° Lexbase : A9989M3D](#)). Mon point de vue est donc à la fois une présentation si possible objective de la situation

nationale mais inspirée d'un vécu particulier, local, qui peut-être peut donner des pistes que l'on pourrait élargir.

L'arrêt a condamné la Belgique en novembre 2014 pour les conditions de détention qu'elle a infligées à l'intéressé :

- pendant plusieurs semaines, l'intéressé a disposé d'un espace individuel de moins de 4 m² (de moins de 3 m² pendant deux semaines ; fait qui à lui seul lors de l'arrêt "suffisait" à emporter condamnation) ;
- un des trois détenus de la cellule occupée devait dormir sur matelas jeté à même le sol. La cour n'a sans doute pas constaté de plus l'état du matelas ;
- la cellule ne prévoit pas de toilette cloisonnée et pendant 60 jours il n'y avait pas d'accès direct à une toilette dont le caractère cloisonné au moins ne posait plus problème... ;
- de plus, le détenu non-fumeur a dû partager sa cellule avec des détenus fumeurs.

L'ensemble de ces conditions équivaut pour la cour à un traitement inhumain et dégradant.

L'explication habituellement donnée à de tels phénomènes est la surpopulation de telle sorte que la réponse principalement amenée par les autorités belges concerne la gestion de cette surpopulation.

Néanmoins, l'arrêt vise les conditions de détention et non la surpopulation vue, elle, comme un élément aggravant. La construction de nouveaux établissements a pu répondre aussi à ce problème de condition de vie des détenus.

1. La capacité pénitentiaire des deux dernières années

En février 2015, 11 414 détenus se partagent 10 135 places. Le taux de surpopulation s'élève à 12,6 %

La situation s'améliore drastiquement alors jusque septembre 2015 et ce malgré une perte de capacité de 154 places. Le taux de surpopulation passe à 8,3 %.

Entre septembre 2015 et avril 2016, la surpopulation remonte. Le taux est en avril 2016 similaire à février 2015 (12,3 %) : la population a augmenté de 3 % alors que la capacité diminuait de 1 %.

En avril 2016 commence une forte baisse jusqu'août 2016 ; le taux passe à un historique : 5,9 % (10 298 détenus pour 9 727 places) : la capacité baissait de 2 %.

Depuis août 2016, la surpopulation remonte de manière importante.

En février le taux de surpopulation passait à 15,3 % : la population détenue augmentait de 3 % et les places baissaient de 2 %.

	Taux de sur-pop.	Variation	Capacité	Variation	Population	Variation
2015 février	12,60 %		10 135		11 414	
2015 sept	8,30 %	— 35,00 %	9 981	— 1,50 %	10 807	— 5,50 %
2016 avril	12,40 %	50,00 %	9 903	— 0,80 %	11 127	3,00 %
2016 août	5,90 %	— 53,00 %	9 727	— 2,00 %	10 298	— 7,50 %
2017 février	15,30 %	159,00 %	9 189	— 5,50 %	10 598	3,00 %
Total		21,00 %		— 9,50 %		— 7,50 %

Les pertes de capacité s'expliquent par des travaux dans des prisons vétustes, par des fermetures définitives de bâtiment insalubres (Forest), par une émeute de détenus, par la fin de location de la prison de Tilburg (550 places). La fin de la location de Tilburg a permis des économies budgétaires mais a mathématiquement fait augmenter la surpopulation. Pour le dire de manière provocante : la surpopulation permet quelques économies.

Pour lutter contre celle-ci, des mesures déjà prises ou promises ont soit été complétées, soit concrétisées :

2. Au niveau de l'infrastructure

Trois prisons avaient été ouvertes juste avant l'arrêt "Vasilescu". Deux d'entre elles n'étaient pas encore pleines ; elles le sont maintenant. Un peu moins de 600 places ont été faites dans des conditions objectives dignes quant à l'équipement de la cellule et à la superficie disponible.

A cela s'ajoute l'ouverture d'un centre de psychiatrie légale en novembre 2014 pour 264 patients. Ces ouvertures

de place en psychiatrie et le remplissage de Beveren ont pu faire souffler drastiquement la prison d'Anvers, mise en cause dans cet arrêt. Ces ouvertures de prison ont été précédées par un test des prisons où tous étaient invités à être écroués 36 h. Certains disent que cette expérience traumatisante pour certains magistrats a fait changer les pratiques.

C'est le cas d'Anvers, paraît-il, mais la pratique a repris ses droits.

Cela fait 936 places d'ouvertes depuis 2013, ce qui est très important au vu de la taille du pays.

Le programme de construction de nouvelles prisons continue (1 892 places) :

- 182 places dans le centre de psychiatrie légale (CPL) d'Anvers pour mars 2018 ;
- 834 places cellulaires classiques et 500 places CPL sont prévues pour 2022 (1) ;
- 276 places sont prévues sans qu'un délai ne soit donné (2) ;
- 100 places de basse sécurité sont prévues rapidement (3) ;
- et peut-être la fermeture de 164 places (Namur et Dinant).

Un effort assez colossal est fourni tant en place disponible qu'en qualité de la détention. Néanmoins, on ne peut que constater que l'ouverture de près de 1 000 places en près de quatre ans n'aura pas fait baisser proportionnellement le taux de surpopulation. Phénomène connu. L'enfermement gagne toujours. Sans doute que si l'on réalise vraiment d'ici 2022 les 1 892 places prévues, le taux baissera à condition que l'enfermement se stabilise.

3. Autres mesures prises

Il s'agit de constater que ces mesures sont l'œuvre de diverses instances qui ne se cantonnent pas au ministère de la Justice. La gestion de la surpopulation ne peut appartenir à ce seul ministère.

— **Recours à la surveillance électronique** : élargie dans un premier temps à la préventive, elle est devenue en plus une peine autonome depuis le 1er mai 2016. Le système du bracelet électronique pour les peines dont le total est de moins de 3 ans fonctionne à plein régime et les tribunaux d'application des peines (TAP) la prononcent régulièrement : 2015, 1888 personnes sont quotidiennement sous bracelet ; 2017 (chiffres du 20 mars) (4), 1 926 personnes.

En Belgique la surveillance électronique est mise en œuvre par les instances non-fédérales. La décision est judiciaire ou pénitentiaire mais l'exécution est régionalisée.

— **L'expulsion des condamnés étrangers non en ordre de séjour a été "améliorée"** : d'une procédure souvent annulée, elle est devenue une procédure extrêmement fréquente. Nous voyons de plus en plus des condamnés rester en prison dans l'attente d'une expulsion. Il est signalé que cette massification des maintiens en centre fermé et des expulsions permet de ne plus libérer des personnes sans séjour sur le territoire qui auparavant commettaient de nouveaux faits et étaient à nouveau écroués. Dans le même sens, la loi et une circulaire ont été revues afin de libérer anticipativement ces détenus à condition qu'elles soient effectivement expulsées par les services de l'Office des étrangers. Ici, c'est dont le ministère de l'Intérieur qui est associé à la gestion de la surpopulation.

— **L'octroi de congés pénitentiaires et de permission de sortie** est beaucoup plus fréquent qu'auparavant. Le phénomène est neuf et ne peut être actuellement quantifié. Il faut joindre à cela l'exécution stricte d'un arrêt de la cour constitutionnelle qui oblige à révérifier les dates d'admissibilité en faveur de plus de 4 000 condamnés. C'est au départ l'action des avocats qui a permis ce recalcul, autres acteurs dès lors mobilisés.

— La surpopulation touche également les annexes psychiatriques des établissements. **La nouvelle loi sur l'internement du 5 mai 2014 mise en vigueur le 1er octobre 2016** prévoit des décisions judiciaires beaucoup plus rapides en cas d'internement en prison. Il fallait attendre parfois six mois pour rencontrer son juge. Les délais ont été drastiquement réduits. On peut espérer que cela aura un impact significatif sur la surpopulation dans la mesure où on ne laissera plus l'incarcération faire ses dégâts pendant autant de mois. Par contre, il faut espérer que cette judiciarisation ne fasse pas subir aux libérations à l'essai ce qui s'est passé depuis 10 ans en Belgique avec la disparition progressive de la libération conditionnelle. Ici c'est le Parlement et le Gouvernement dans son ensemble qui sont les acteurs.

— **Quant au respect de conditions de détention moins inacceptables** : la fermeture partielle de la prison de Forest et le remplacement prévu d'Anvers répondent aussi à l'arrêt. Pour la fermeture partielle de la prison de Forest, les

autorités communales ont été un acteur très présent.

D'autres mesures vont dans un autre sens à mon sens.

— **La libération conditionnelle n'existe quasiment plus** : sur 13 500 libérations en 2015 (7 500 étaient des libérations de détenus en préventive, 3 300 des libérations allégées de peines de moins de 3 ans) seules 276 libérations conditionnelles ont été prononcées. Les chiffres sont quasi équivalents en 2014 et ceux de 2016 ne sont pas encore connus.

— **Les délais d'appel ont été prolongés de 15 jours** entraînant par là le maintien en détention pour 15 jours supplémentaires de milliers de détenus en détention préventive qui attendent une situation pénale définitive. Si la durée paraît peu importante (mais ce serait oublier que le temps carcéral est du goutte à goutte pour ceux qui le subissent), le nombre de détenus touchés par cela est très important.

— **Les congés pénitentiaires les permissions de sortie et la surveillance électronique ne sont plus possibles pour les condamnés qui n'ont pas droit au séjour** alors que cela permettait de leur rendre le droit au séjour ou de construire vaille que vaille un plan de reclassement. Il faut constater que, pour les peines du tout venant de 0 à 7 ans, l'absence de SE, de CP, de PS fait rester ces personnes bien plus longtemps qu'un homme qui a droit au séjour et que le seul but de ce maintien soit la volonté d'extrader ces personnes. Les chiffres n'existent pas mais nous fonctionnons ainsi comme salle d'attente de l'office des étrangers du ministère de l'Intérieur. Il ne s'agit pas de juger le phénomène mais simplement de le pointer en rappelant qu'historiquement cette mission n'avait pas été celle de la prison.

4. L'effectivité des recours

L'arrêt "Vasilescu" signale l'utilité de recours effectif pour répondre à des conditions de détention dégradées et les dédommager. Ces recours sont aussi utiles pour faire connaître des situations et petit à petit sensibiliser.

Quant au recours vers un tribunal des référés : la Cour estime qu'il n'est pas une garantie suffisante. L'Etat belge estime que ce recours est effectif. Si ce recours a pu fonctionner, cela n'empêche pas que la Cour a condamné à nouveau l'Etat belge pour non-effectivité de recours en février 2016 mais pour une autre question que les conditions de détention.

En première instance, à la suite d'une grève longue de deux mois dans la moitié des prisons du pays, 164 condamnations ont été prononcées par le tribunal des référés en première instance. Ces décisions ont été réformées par la cour d'appel. Le dialogue continue entre la Cour européenne et l'Etat belge quant à l'analyse de l'effectivité de ce recours.

Les prisons sont inspectées régulièrement par une instance de contrôle civile : les commissions de surveillance. Celles-ci vont bientôt dépendre du Parlement plutôt que du ministre de la Justice. Vu le statut de bénévole de celle-ci, vu que toutes les dispositions organisant leur travail ne sont pas effectives, vu certaines difficultés organisationnelles, il est probable qu'elles ne deviennent pas vite un acteur essentiel dans ces recours même si le travail local de certaines d'entre elles est remarquable. Le fonctionnement actuel reste trop dépendant des configurations locales.

5. Commentaire quant à la lutte sur la surpopulation

Il est frappant de voir que des mécanismes formels ou informels ont permis de limiter ou d'interdire la surpopulation dans certaines prisons belges.

- 11 prisons sont des maisons de peine par décision ministérielle : la surpopulation y est interdite.
- 3 sont des prisons gérées en partenariat avec le secteur privé : la surpopulation est interdite sous peine d'amende. Ces établissements abritent pour certains d'entre eux, pourtant, une petite maison d'arrêt.
- 1 prison "bénéficie" d'un arrêté du bourgmestre : le bourgmestre (équivalent du maire) est compétent pour le maintien de l'ordre et la salubrité publique et à ce titre a interdit de dépasser un certain nombre de détenus dans l'établissement de sa municipalité.
- Il est connu que certains chiffres ne peuvent être dépassés sous menace de problèmes syndicaux. C'est aussi un frein à des surpopulations encore plus inacceptables.
- 20 établissements sont donc plus surpeuplés.

15 des 36 établissements sont donc immunisés. Ne peut-on penser de manière iconoclaste à un élargissement de ce système ?...

Si l'on regarde l'histoire de la prison de Forest, il est frappant de voir que les baisses de la surpopulation sont liées à des interventions externes au fonctionnement habituel : une intervention du bourgmestre, une décision de fermeture d'une aile, une grève, un accord stoppant les écrous, une visite de plusieurs magistrats, la visite du CPT, une "agitation" médiatique. Ce sont des décisions inhabituelles et fortes qui sortent de force le système de sa logique, de son fonctionnement quotidien qui permettent de lutter contre la surpopulation. Ce n'est pas entretenir le système de manière habituelle.

Une manière de sortir du système est ce qui a été décidé par la construction massive de place. Il ne faut pas rejeter *de facto* cela. Cela améliore aussi les conditions de détention, objet de l'arrêt "Vasilescu".

C'est l'exceptionnel qui aide, c'est le non-judiciaire qui aide : ainsi en va-t-il de la stupéfiante baisse de la surpopulation de 12,4 % à 5,9 % entre avril et août 2016. L'explication est claire : la longue grève de deux mois qui a libéré massivement au sud du pays des centaines de détenus. On voit que depuis le système a retrouvé son fonctionnement habituel. Ce moment montre que de nouvelles pratiques (libération massive, non-écrou, non-maintien en détention dans l'attente d'une décision de l'Office des étrangers) sont permises sans faire courir de risques à la population.

Autre élément non judiciaire : le type de population détenue dans nos prisons rappelle à quel point la réponse pénale s'applique à des situations avant tout socialement difficiles. Le ministère pourra prendre toutes les mesures possibles : elles risquent toujours d'être en retard sur la précarisation qui touche nos sociétés.

Conclusion

La réponse la plus visible quant à l'arrêt "Vasilescu" est la poursuite et l'extension de la construction massive de nouvelles places.

Des mesures législatives ou des pratiques administratives visent aussi la baisse de la surpopulation. Ces deux mesures, si elles luttent contre l'incarcération, ne visent pas en revanche la baisse de l'enfermement : le placement en CPL, en surveillance électronique ou centre fermé reste une modalité d'enfermement. Il s'agit ici aussi de la traduction politique d'un choix démocratique d'une population souvent mal informée au niveau carcéral.

Des mesures législatives ont été aussi dans un sens différent.

Enfin, l'histoire récente par la grève de 2016 ou l'observation de la situation désastreuse de la prison de Forest a pu montrer que ce sont des éléments externes au fonctionnement qui appartient aux ministères nationaux qui ont pu faire changer le plus drastiquement la situation. Pour cela, il faut des recours effectifs, il faut augmenter la visibilité et associer tous les acteurs internes et externes.

(1) Bourg Leopold (312) + Vresse (312) + Wavre (250) + Paifve (250) + Verviers (240) + New Lantin (312) — Old Lantin (342).

(2) Ypres (56), Alost (120) et deux maisons de transition (50 chacune).

(3) Jamioulx (50), Ruislede (50).

(4) 8 en peine autonome, 608 par le TAP, 1 126 par la DG EPI, 184 en préventive.



REVUES

14

Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement**Le surpeuplement carcéral en Europe : la situation de l'Italie**

14578440

N° Lexbase : N8743BWQ

par *Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso dinanzi alla CEDH), Direction générale des affaires juridiques et légales, Ministère de la Justice, Rome*

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (cf. *infra*).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

1. L'Italie a connu des situations difficiles au regard des rapports entre capacité pénitentiaire et détenus présents pendant plusieurs années avant que l'arrêt "Torreggiani" fut rendu. La situation de surpeuplement fut ramenée sous contrôle en 2006, grâce à une mesure de clémence adoptée en juin cette même année.

Il y a eu une baisse importante de la population carcérale courant 2006 par l'effet d'une mesure de clémence (*indulto*) qui a accordé une rémission de peine aux détenus qui avaient encore à purger une peine (ou une partie de peine) égale ou inférieure à 3 ans. Grâce à cette mesure le nombre des détenus présents est passé de 61 264 le 30 juin 2006 à 39 005 le 31 décembre 2006, et le taux de surpeuplement qui était près de 140 % a diminué jusqu'à 89 %.

S'agissant d'une réduction qui n'était pas liée à des modifications structurelles, la population carcérale a augmentée de nouveau pendant les années suivantes jusqu'à atteindre un taux de surpopulation de 151 % mi-2012.

2. En essayant de faire face au problème, en 2010 le président du Conseil des ministres déclara l'état d'urgence au niveau national en raison du surpeuplement dans les établissements pénitentiaires. L'état d'urgence fut déclaré initialement pour une durée d'un an et fut ensuite prorogé jusqu'à la fin de l'année 2012. Dans le contexte de l'état d'urgence un commissaire délégué fut chargé d'élaborer un plan d'intervention.

Le plan élaboré eut comme objectif de créer 9 150 places de détention supplémentaire et de recruter 2 000 nouveaux agents de police pénitentiaire.

Il fut décidé aussi d'adopter de dispositions extraordinaires en matière d'exécution des peines : les peines de détention (ou les parties de peine restant à purger) inférieures à 12 mois pouvaient être purgées au domicile.

3. Le plan et les dispositions extraordinaires en matière d'exécution des peines, même s'ils ont produit certains effets en termes de réduction de la population carcérale, se sont, néanmoins, avérés inefficaces à résoudre réellement le problème.

En effet une réduction significative et, on pourrait dire, structurelle de la population carcérale ne s'est faite connaître qu'après le plan d'action "Torreggiani". Par effet dudit plan d'action, on a eu une nouvelle baisse du surpeuplement carcéral qui est passée du niveau maximum de 151 % en 2010 au niveau de 108 % en 2014, niveau qui est resté presque stable pendant les années suivantes.

4. L'arrêt "Torreggiani" résulte des requêtes proposées par sept détenus enfermés dans deux différents établissements (Busto Arsizio e Piacenza). La Cour avait déjà connu la situation carcérale en Italie dans le cas "Sulejmanovic" (CEDH, 16 juillet 2009, Req. 22 635/03 N° Lexbase : A6406EQC). Dans ce cas-là, où la requête avait été proposée par un ressortissant de la Bosnie-Herzégovine incarcéré au pénitencier de Rebibbia, à Rome, la Cour a constaté que le requérant avait en effet partagé une cellule de 16,20 m² avec cinq autres personnes pendant une période de plus de deux mois et demi, en disposant d'un espace de 2,70 m² en moyenne. La Cour a donc condamné l'Etat italien pour la violation de l'article 3 de la Convention à cause du manque d'espace vital souffert par le requérant. La Cour a observé qu'entre octobre 2002 et novembre 2003, le pénitencier de Rebibbia, qui, selon les documents officiels produits par le Gouvernement, était prévu pour héberger 1 271 prisonniers, avait abrité un nombre de détenus compris entre 1 456 et 1 660. La Cour a néanmoins remarqué que la capacité d'accueil maximale n'avait été dépassée, dans la période incriminée, que de 14,50 % à 30 %, et que donc le problème de la surpopulation n'avait pas, à l'époque en cause, atteint des proportions dramatiques.

5. Les conclusions de la Cour au regard du surpeuplement carcéral en Italie sont tout à fait différentes dans l'arrêt "Torreggiani". Dans cet arrêt, la Cour a relevé par rapport aux sept requérants un manque d'espace sévère (moins de 3 m²) suffisant à justifier, à lui seul, le constat de violation de l'article 3 de la Convention (N° Lexbase : L4764AQL), aggravé aussi par d'autres difficultés (le manque de l'eau chaude, éclairage et ventilation insuffisants). Mais le constat de la Cour est allé bien au-delà de cela. Elle a remarqué le caractère structurel et systémique du surpeuplement carcéral en Italie, ressortant des données statistiques (indiquées dans le même arrêt) ainsi que des termes de la déclaration de l'état d'urgence au niveau national proclamée par le président du Conseil des ministres italien en 2010. L'état d'urgence, selon la Cour, n'avait pas abouti à des résultats satisfaisants, d'autant plus qu'il était désormais proche de son échéance. En outre, la Cour a constaté que les remèdes préventifs à disposition des détenus n'étaient pas effectifs et le manque de remèdes n'avait qu'un caractère compensatoire. En raison de cela, la Cour a décidé d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote.

6. Mettant clairement en lumière l'existence du problème structurel du surpeuplement, la Cour a encouragé l'Etat italien à agir afin de réduire le nombre de personnes incarcérées, notamment en appliquant davantage des mesures punitives non privatives de liberté et en réduisant au minimum le recours à la détention provisoire. La Cour, en soulignant qu'un autre but important poursuivi par la procédure d'arrêt pilote est d'inciter l'Etat défendeur à trouver, au niveau national, une solution aux nombreuses affaires individuelles nées du même problème structurel (donnant ainsi effet au principe de subsidiarité qui est à la base du système de la Convention), a aussi invité l'Etat italien à mettre en place des voies de recours internes ayant des effets soit préventifs soit compensatoires, de façon à garantir une réparation effective des violations de la Convention résultant du surpeuplement carcéral en Italie.

7. Pour donner exécution à l'arrêt "Torreggiani" l'Italie a donc élaboré un plan d'action structuré autour de quatre axes :

- mesures législatives en matière de politique pénale
- mesures structurelles regardantes la construction de nouveaux établissements pénitentiaires
- mesures organisationnelles au sein des prisons
- mesures judiciaires (recours internes de type préventif et compensatoire).

8. Mesures législatives en matière de politique pénale

Les initiatives entreprises ont regardé soit le système des sanctions et des mesures alternatives à la détention, afin de faciliter l'accès à peines non privatives de la liberté, soit la réduction du recours à la détention provisoire.

Sous l'aspect du système des sanctions et des mesures alternatives à la détention les principales mesures adoptées ont été les suivantes :

abrogation ou dépenalisation de certains délits mineurs (par exemple certains délits mineurs de faux, le délit de diffamation, les comportements obscènes, etc.) (1)

réintroduction de la distinction entre les conduites illicites liées aux drogues dures et celles liées aux drogues légères (2) et la prévision des conduites moins graves comme délit séparé, et pas comme une circonstance atténuante (3). Il en résulte, grâce à la prévision de peines inférieures, la possibilité d'accéder aux mesures alternatives à la détention

suspension du procès et mise à l'épreuve pour les personnes accusées de délits passibles de quatre ans de prison au maximum (4)

application élargie de la détention à domicile en cas de peines (ou parties de peine restant à purger) inférieures à 18 mois (5). Il faut remarquer aussi que la loi 67/2014 a délégué le Gouvernement à adopter un décret législatif qui prévoit la détention à domicile comme peine principale pour les délits punis avec une peine de 5 ans au maximum

accès facilité au bénéfice de la réduction de peine pour bonne conduite (*liberazione anticipata*). Il s'agit d'une forme spéciale à caractère temporaire (en vigueur pour les années 2010-2015) caractérisée par une réduction de 75 jours (en lieu de 45) pour chaque semestre (6)

élimination des restrictions automatiques prévues pour les récidivistes au regard des mesures appliquées dans la communauté et élargissement de l'application de ces mesures en cas de peines jusqu'à 4 ans (7)

Sous l'aspect de la restriction du recours à la détention provisoire :

on a introduit l'élévation des limites de peine prévues pour appliquer la détention provisoire (il doit maintenant s'agir de délits punis de 5 ans d'emprisonnement au moins, tandis qu'auparavant était suffisant un délit puni de 4 ans) (8)

en tout cas, préférence accordée à la détention provisoire à domicile, grâce aussi aux moyens de surveillance électronique (9).

La modification du seuil de peine nécessaire pour ordonner la détention provisoire a en effet entraîné une baisse du nombre des détenus en attente d'être jugés ou ayant une condamnation non définitive.

9. Mesures structurelles regardantes la construction de nouveaux établissements pénitentiaires

En tenant compte de l'indication contenue dans la Recommandation (gg)22 selon laquelle *l'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle*, l'action de l'Etat italien a regardé autant la construction des nouveaux établissements que la rénovation de ceux déjà existants, la priorité étant d'assurer des espaces de détention conformes aux standards internationaux.

Par effet des mesures entreprises, la capacité pénitentiaire est passée de 44 073 places en 2009 à 50 228 en 2016 ; 756 espaces dédiés aux activités récréatives et 159 salles dédiées aux visites des familles ont été renouvelées ; 39 terrains de sport, 27 gymnases, 23 espaces au dehors pour les familles ont été réalisés.

On doit noter que la capacité pénitentiaire réglementaire en Italie est calculée en 9 mètres carrés par détenu plus 5 mètres additionnels pour chaque détenu supplémentaire occupant la même cellule.

10. Mesures organisationnelles au sein des prisons

Dans le contexte des mesures organisationnelles on a d'abord mis en place de mesures tendant à améliorer les conditions de vie dans les prisons. Notamment les détenus bénéficient actuellement d'une majeure liberté de mouvement en dehors des cellules, qui sont maintenant regardées comme des lieux dédiés seulement au repos. La presque totalité des détenus classifiés de basse ou moyenne sécurité passe 8 heures par jour en dehors des cellules.

On a aussi facilité l'accès au travail, en augmentant les possibilités de travail salarié offert par l'administration pénitentiaire et en prévoyant en faveur des entreprises qui engagent des détenus pour une période non inférieure à 30 jours un crédit d'impôt pour chaque travailleur engagé (10).

Enfin, très grande attention a été donnée aux relations familiales, en favorisant l'augmentation du nombre des visites familiales. Les visites sont maintenant possibles plusieurs jours par semaine, y compris le dimanche et les jours fériés, et ils sont aussi possibles dans l'après-midi, pour être compatible avec les engagements scolaires des enfants.

Au niveau des conditions de vie dans les établissements pénitentiaires, les efforts visant à garantir d'une façon effective que tous les détenus bénéficient d'un espace vital suffisant selon les indications de la Cour européenne des droits de l'Homme sont témoignés par la mise en place d'un système informatique de suivi en temps réel de l'espace et de la population carcérale. Ce système permet de monitorer la situation de chaque cellule et de réaffecter les détenus dans les établissements. Grâce à ce système il n'y a plus de détenus souffrant d'un espace inférieur à 3 mètre carré.

Il s'agit d'un outil très important aussi pour les juges qui doivent statuer sur les requêtes des détenus parce qu'il permet d'avoir accès immédiatement à l'histoire carcérale de chaque détenu. En outre, il rend possible le *monitoring* de la situation de chaque détenu au regard de ses engagements dans les activités disponibles et des visites familiales.

Afin d'assurer la surveillance sur le respect de droits des détenus le décret loi 146/2013 a introduit le *Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale* (conformément aux indications de l'OPCAT et désigné comme NPM pour l'Italie), qui exerce la fonction de contrôleur les lieux de privation de liberté. Il s'agit d'un organisme collégial composé du président et de deux membres, indépendant et doué du pouvoir d'accéder à tous les lieux où se trouvent de personnes privées de leur liberté.

11. Mesures judiciaires

En considération des sollicitations qui viennent de la Cour européenne de droits de l'Homme, deux nouvelles voies de recours internes au regard de la violation de l'article 3 de la Convention ont été introduites :

a) Recours préventif (art. 35 bis *o.p.*) devant le juge d'application des peines pour se plaindre du non-respect de la part de l'administration pénitentiaire des dispositions prévues par la loi entraînant une atteinte grave à l'exercice des droits de la personne détenue. La décision du juge est susceptible d'appel devant le tribunal de l'application des peines et d'un pourvoi en cassation.

Lorsque le juge accueille la réclamation, il ordonne à l'administration de redresser la situation dans un certain délai. Si l'administration ne s'exécute pas, le juge peut ordonner l'exécution forcée en nommant un commissaire *ad acta*.

b) recours compensatoire (art. 35 ter *o.p.*)

Les personnes détenues dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention peuvent adresser au juge d'application des peines une demande de dédommagement. Le juge octroie, à titre d'indemnisation, une réduction de peine à purger correspondant à 1 jour pour 10 jours de détention que le détenu a passé en violation de l'article 3.

Lorsque la peine qui reste à purger ne permet pas de déduire la totalité de la réduction de peine à laquelle le détenu a droit, le juge octroie une somme de 8 euros pour chaque jour de violation subie.

Les personnes qui ont déjà terminé de purger leur peine peuvent saisir le tribunal civil d'une demande de dédommagement, qui est accordé selon le critère de 8 euros pour chaque jour de violation subie.

Grace à l'introduction des remèdes préventifs et compensatoires la Cour a déclaré irrecevables les autres requêtes portant sur la même violation de l'article 3 de la Convention en raison du manque grave d'espace individuel (à l'instar des jugements "Stella et autres c. Italie" : CEDH, 16 septembre 2014, Req. 49 169/09 N° Lexbase : A9686WGT, et "Rexhepi et autres c. Italie" : CEDH, 16 septembre 2014, Req. 47 180/10 N° Lexbase : A4476WHA).

12. Le rapport d'action illustrant toutes les mesures adoptées par l'Etat italien en exécution de l'arrêt "Torreggiani" a été présenté en décembre 2015. Le 8 mars 2016 le CM a décidé de la clôture de l'examen.

En conclusion, le plan d'action "Torreggiani" a permis de sortir de la situation vraiment critique qui a caractérisé les prisons italiennes pendant les années 2009 à 2012.

Néanmoins nous sommes bien conscients que l'attention doit rester bien haute et de la nécessité d'une réflexion partagée avec toutes les parties prenantes. En 2015/2016 le Ministre de la Justice a organisé les états généraux de l'exécution des décisions de justice pénale. Il s'est agi d'un processus global, qui a duré douze mois, consistant en 18 groupes thématiques rassemblant plus de 200 professionnels qui représentaient un large éventail de compétences (universitaires, avocats, juges, architectes, sociologues, médecins, athlètes, écrivains, éducateurs, fonctionnaires de police et de prison, psychologues, responsables politiques et artistes). Les groupes de travail ont présenté des rapports finaux autour de plusieurs sujets, comme par exemple la vie en détention, l'espace de détention : architecture et prisons, la justice réparatrice, les étrangers et l'exécution des décisions de justice pénale, les femmes et la vie en détention. Dans son discours conclusif le Ministre Orlando a exprimé le souhait que la réflexion approfondie et partagée qui s'est déroulée à l'occasion des états généraux puisse être attentivement considérée lorsqu'il s'agira d'élaborer des lois, et, par conséquent, puisse être regardée comme une voie à parcourir pour réaliser de formes de contrôle social sur l'activité des institutions (11).

(1) Décrets législatifs 15 janvier 2016, n° 7 et 8, adopté en vertu de la loi de délégation 28 avril 2014, n° 67

(2) La Corte costituzionale, arrêt 12 février 2014 n° 32, a déclaré contraire à la Constitution le régime des sanctions introduit par la loi 49/2016 qui prévoyait les mêmes sanctions par rapport à les conduites illicites liées aux drogues dures et celles liées aux drogues légères

(3) Cette prévision a été introduite par décret-loi 23 décembre 2013 n° 146, converti, avec des modifications, en loi 21 février 2014 n° 10.

(4) Il s'agit d'une mesure introduite pour la première fois par la loi 28 avril 2014 n° 67, qui a modifié le Code pénal en prévoyant les nouveaux articles 168-bis, 168-ter et 168-quater

(5) La possibilité de la détention à domicile était prévue par la loi 26 novembre 2010, n° 199, qui l'avait limitée aux peines égales ou inférieures à 12 mois. Le décret loi 22 décembre 2011 (converti en loi 17 février 2012 n° 9), a étendu cette possibilité aux peines (ou parties de peines) jusqu'à 18 mois.

(6) Décret-loi 146/2013, art. 4.

(7) Décret-loi 146/2013, art. 3.

(8) Décret loi 1er juillet 2013, n° 78, art. 1 qui a modifié l'article 280 du Code pénal

(9) Loi 16 avril 2015, n° 47 Article 4, §3, qui a modifié l'article 275 du Code procédure pénale en prévoyant le nouveau paragraphe 3 bis.

(10) Décret-loi n. 78/2013, art. 3 bis.

(11) Le discours du Ministre



REVUES

15

Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement**Le surpeuplement carcéral en Europe : les différentes pistes d'amélioration de la situation**

14577747

N° Lexbase : N8786BWC

par Adeline Hazan, Contrôleur général CGLPL (Contrôle général des lieux de privation de liberté), Paris

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (cf. *infra*).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselie, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

Merci de m'avoir conviée à intervenir lors de ce colloque, qui se tient au lendemain de la présentation du rapport annuel 2016 du CGLPL qui insiste beaucoup sur la question récurrente de la surpopulation carcérale.

Nous y faisons un constat accablant, sur lequel je ne vais pas insister puisque beaucoup de choses ont été dites

depuis ce matin sur le constat et que vous m'avez surtout invitée à réfléchir sur les pistes d'amélioration de la situation.

Mais quelques mots quand même sur ce que nous avons observé durant cette dernière année, confirmant malheureusement celui effectué au cours des années précédentes.

1. Le constat

La surpopulation carcérale n'a cessé de s'aggraver.

Cette question a toujours été dénoncée par le CGLPL (Contrôle général des lieux de privation de liberté) comme attentatoire à la dignité des personnes et constituant un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CESDH (N° [Lexbase : L4764AQI](#)).

Dès le 13 juin 2012, un avis du CGLPL a été publié au JO du 13 juin 2012 relatif au nombre de personnes détenues.

Un deuxième avis a été publié par mon prédécesseur le 23 mars 2014 relatif à l'encellulement individuel.

Beaucoup plus récemment, le 18 novembre 2016, ont été publiées des recommandations en urgence relatives à la maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes, dénonçant les conditions de détention indignes dans lesquelles se trouvaient les personnes détenues, cumulant les conséquences de la surpopulation, de la vétusté des locaux, d'une hygiène inacceptable, d'un sous-effectif grave du personnel et de violences.

En France, au 1er février 2017, 69 077 personnes sont détenues pour 58 681 places opérationnelles, plus 1638 matelas au sol. Le taux de densité carcérale globale s'élève à 118 % et celui observé dans les maisons d'arrêt à 141 %, avec des pics à 200 % comme dans les maisons d'arrêt d'Ile-de-France.

Le nombre de détenus provisoires (donc présumés innocents), a, quant à lui, dépassé en 2016 le seuil symbolique des 20 000, augmentant de 14 % par rapport à 2015, et représentant désormais le tiers des détenus alors qu'il n'en formait que le quart en 2015. Ce constat infirme au passage les propos régulièrement tenus sur une justice supposée "laxiste"...

Le 14 mars 2017 a été rendue publique une étude du Conseil de l'Europe, qui montre que parmi les pays d'Europe occidentale, seule la France connaît ces dernières années une tendance à la hausse du nombre de personnes incarcérées.

Dans notre rapport annuel nous dénonçons le caractère indigne et attentatoire aux droits fondamentaux de faire séjourner dans une cellule de 9 m² 4 personnes, comme dans de nombreuses MA, ou même comme à la maison d'arrêt des femmes de Nice, 5 personnes dans une cellule de 11 m², mais nous insistons aussi sur toutes les autres conséquences de cette situation

Aujourd'hui, du fait de la surpopulation carcérale, la prison ne peut plus assurer la mission de réinsertion que la loi lui assigne et ce parce que la plupart des droits fondamentaux que la loi assigne à l'incarcération et qui sont essentiels à la réinsertion, sont en régression : les droits à la santé, au travail, au maintien des liens familiaux, à l'expression collective ne sont pas respectés, alors qu'ils constituent le fondement même d'un projet de réinsertion ; on observe également, conséquence directe de la surpopulation, une aggravation du "climat de violence" dans les établissements pénitentiaires, et des détenus qui ne peuvent plus être protégés par l'administration pénitentiaire.

Autre conséquence importante et gravissime : l'impossibilité de l'encellulement individuel.

Car malgré l'affirmation historique de ce droit dans la loi, et réitérée par la loi de 2009 dans son article 100 (loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, pénitentiaire N° [Lexbase : L9344IES](#)), il n'existe toujours pas de droit à l'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt françaises ; on s'en souvient : la loi de 2009 prescrivait un délai de 5 ans pour atteindre cet objectif, or rien n'avait été fait pendant par les pouvoirs publics qui se sont réveillés quelques mois avant l'expiration de ce délai prévu en novembre 2014 ; la Garde des Sceaux de l'époque a tenté dans l'urgence de faire voter un amendement dans le cadre de la loi de finance rectificative, ce qui n'était pas très approprié, et donc refusé par les parlementaires... Puis à la suite d'un rapport parlementaire express, un nouveau moratoire a été voté par le Parlement jusqu'au 31 décembre 2019.

2. Les pistes de réflexion

Concernant les solutions de nature à lutter contre la surpopulation, on peut vraiment regretter qu'aucun Gouvernement n'ait eu le courage de prendre les décisions nécessaires.

Pourtant beaucoup a été dit, écrit (voir Rapport n° 449 de la Commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires, présidée par Jean-Jacques Hyest, session 1999-2000 ; Rapport n° 2941 au nom de la Commission des lois sur la proposition de loi (n° 2753 rectifié) de Messieurs Dominique Raimbourg, Jean-Marc Ayrault et plusieurs de leurs collègues visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, 12 novembre 2010 ; Rapport n° 652 de la Commission des lois en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale présenté par les députés Dominique Raimbourg et Sébastien Huygue, 23 janvier 2013 ; Rapport du groupe de travail sur les problématiques pénitentiaires en outre-mer, mai 2014).

Mais aucune suite n'y a jamais été sérieusement apportée.

Pourtant la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 (N° Lexbase : L048814T) a inscrit dans le Code de procédure pénale que *"toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire [...]"*.

Cette disposition n'est jamais rentrée dans la pratique.

En septembre 2016 le nouveau Garde des Sceaux Jean-Jacques Urvoas avait déclaré vouloir s'emparer de ce sujet et, dans un rapport publié le 20 septembre 2016, "En finir avec la surpopulation carcérale", il a analysé le phénomène et affirmé la nécessité d'assurer un équilibre entre la construction de nouvelles places et les alternatives à l'incarcération. Mais en réalité c'est quasi exclusivement aux premières qu'il a affecté la quasi-intégralité des efforts budgétaires.

Pourtant au niveau européen de très nombreuses réflexions ont été menées et des pistes lancées, des décisions de justice ont été rendues, notamment par la CEDH.

Vous avez parlé ce matin du Livre blanc de Conseil de l'Europe, publié en juin 2016, lequel, s'il ne formule pas de recommandation nouvelle, rappelle avec force les différentes recommandations du Comité des Ministres, particulièrement celle du 30 septembre 1999 qui lançaient de nombreuses pistes de nature à faire diminuer le recours à l'incarcération.

Alors quelles solutions pour remédier à ce fléau que constitue la surpopulation carcérale en France ?

1/ Tout d'abord cesser de croire que la construction de nouvelles places de prison constituera une réponse satisfaisante à ce problème.

D'abord parce que les faits sont là : depuis 25 ans, ce sont près de 30 000 nouvelles places de prison qui ont été créées et pourtant la surpopulation carcérale n'a jamais été aussi importante.

De nouvelles infractions pénales ont été créées, des politiques pénales de plus en plus répressives ont été menées et les places construites ont été remplies.

A l'inverse, les peines alternatives à l'incarcération sont toujours très insuffisantes, malgré la loi du 15 août 2014 qui n'a pas produit les effets escomptés : 2 300 contraintes pénales ont été prononcées en deux ans au lieu des 8 000 à 20 000 par an prévues dans l'étude d'impact de la loi. Lors des visites effectuées en 2016, le CGLPL a pu observer à quel point le contexte actuel rend les magistrats craintifs sur le prononcé des aménagements de peine.

2/C'est pourquoi je propose d'instaurer un système de régulation carcérale.

Il s'agit en fait de créer un dialogue entre l'administration pénitentiaire et l'institution judiciaire afin d'adapter le flux des incarcérations. Un tel mécanisme de "régulation carcérale" revient à tenir compte de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires dans les décisions de jugement et celles d'exécution des peines. Il s'agirait de faire dialoguer les différents acteurs de la chaîne pénale, magistrats du siège comme du parquet, direction de l'administration pénitentiaire, afin d'adapter les peines prononcées à la situation de l'établissement pénitentiaire du ressort.

Ce système fonctionne dans quelques juridictions mais il repose sur des initiatives locales ; il paraît donc souhaitable d'étendre ce dispositif en l'inscrivant dans la loi. C'est ce que j'ai indiqué aux rapporteurs de la commission mise en place par le Garde des Sceaux pour établir un livre blanc sur les prisons, rapport qui va être rendu public le 30 mars.

Je parle de "régulation carcérale" et pas de *numerus clausus* car le *numerus clausus* est fondé sur une approche totalement automatique, c'est-à-dire faire sortir le détenu le plus proche de sa date de sortie alors que le dispositif de régulation carcéral suppose une analyse individuelle de chaque situation et un choix de la personne détenue qui

semble la plus préparée à la sortie.

Cela existe chez certains de nos voisins européens comme les Pays-Bas, qui doit même fermer des établissements (!), grâce notamment à une pratique bien ancrée de dialogue entre les différents acteurs du système pénal.

J'ai conscience en proposant cela qu'il s'agit d'une forme de révolution culturelle dans le monde judiciaire : en effet s'il existe ici ou là de telles expériences, beaucoup de magistrats estiment que le fait que la situation carcérale de l'établissement de leur ressort puisse avoir des conséquences sur leurs décisions est une atteinte à leur sacro-sainte indépendance ; je ne le pense pas ; d'ailleurs certains magistrats ne connaissent pas précisément la situation carcérale de l'établissement dans lequel ils incarcèrent des personnes condamnées, ce qui paraît inacceptable...

A ce titre je veux rappeler que la Recommandation du Comité des Ministres du 30 septembre 1999 demande aux Etats de respecter la capacité maximale de chaque établissement pénitentiaire ; et la capacité maximale, ce n'est pas 140 %, ni même 120 ou 110, la capacité maximale c'est 100 %.

3/ Il est indispensable également de s'interroger enfin sur le sens des très courtes peines.

Pour ces personnes, que l'on rencontre dans toutes les maisons d'arrêt, le placement en détention n'a aucun effet sur la réinsertion, et a même le plus souvent des conséquences négatives liées aux nombreuses ruptures qu'il suscite (liens familiaux, logement, emploi, formation, liens sociaux, etc.) et à "l'inscription" qu'il peut provoquer dans le monde de la délinquance.

Dans les textes est inscrite la possibilité d'aménager *ab initio* les peines d'emprisonnement inférieures à 2 ans ; ce qui produit d'ailleurs un effet pervers : une partie de l'opinion publique pense que dès lors qu'une personne est condamnée à une peine inférieure à 2 ans ferme, elle n'effectue pas sa peine... Or les maisons d'arrêt sont remplies de détenus qui ont été condamnés à des peines de 2, 3, 4 mois. A la maison d'arrêt de Nanterre, ils représentaient il y a quelques mois 30 % de la population.

Il faut donc avoir le courage au moins de lancer une réflexion sur la possibilité de supprimer les peines inférieures à 3 mois, ou 4, pas à moi de fixer le seuil.

Avoir le courage également de s'interroger sur le sens de la présence en prison de personnes dont la santé est très dégradée ou de malades mentaux ; il n'existe malheureusement pas d'étude épidémiologique récente, ce qui est regrettable, mais tous les praticiens s'accordent à dire qu'environ 70 % de personnes sont concernées si l'on englobe les troubles anxio-dépressifs, et 20 à 30 % qui sont atteints de maladies graves, type psychoses et n'ont donc pas leur place entre des murs de prison ...et devraient se trouver à l'hôpital.

4/ Développer les mesures alternatives à l'incarcération

Aujourd'hui, les peines alternatives à l'incarcération sont toujours très insuffisantes, malgré la loi du 15 août 2014, issue de la conférence de consensus initiée par le Garde des Sceaux en 2012 après l'alternance politique et qui s'est tenue les 14 et 15 février 2013 à la suite des débats parlementaires consécutifs au rapport "Raimbourg" sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale ; malheureusement cette loi n'a pas produit les effets escomptés : 2 300 contraintes pénales ont été prononcées en deux ans au lieu des 8 000 à 20 000 par an prévues dans l'étude d'impact de la loi. Lors des visites effectuées en 2016, le CGLPL a pu observer à quel point le contexte actuel rend les magistrats craintifs sur le prononcé des aménagements de peine.

Les raisons en sont diverses : au départ il y avait un problème d'effectifs, effectifs de magistrats insuffisant, mais malgré des recrutements conséquents la situation n'a pas changé ; je pense que les magistrats n'ont pas vu la différence entre contrainte pénale et sursis mise à l'épreuve et qu'une réflexion s'avère nécessaire sur une éventuelle fusion de ces deux mesures ; au même titre qu'une pédagogie est nécessaire afin que les magistrats s'approprient davantage la nouvelle mesure de libération sous contrainte, ce qui n'est pas le cas actuellement...

Il est également nécessaire que les magistrats aient davantage recours à des peines de TIG, actuellement insuffisamment prononcées, alors que cette mesure permet à la fois la réinsertion du condamné, et la protection de la société ; les magistrats se plaignent de ne pas trouver de lieux d'accueil pour les "tigistes" ; il faut développer les liens avec les collectivités locales.

5/ Dépénaliser ou déjudiciariser certaines infractions

Dans certains pays des comportements déviants voire délinquants ne sont pas sanctionnés par de l'incarcération ; je pense que cela devrait être le cas par exemple des délits routiers, et particulièrement de la conduite en état d'ivresse

et qu'il serait plus utile pour la personne elle-même comme pour la société, que ces délits soient sanctionnés uniquement par des mesures de TIG, effectuées par exemples dans des hôpitaux qui soignent des accidentés de la route...

Mais là aussi il faut du courage politique et de la pédagogie : on se souvient de la polémique lorsque Christiane Taubira a voulu dépenaliser la conduite sans permis et qu'elle a dû y renoncer face au tollé général, et notamment des associations de victimes...

Il faut aussi développer la justice réparatrice, c'est-à-dire une justice de médiation, celle qui permet à l'auteur et à la victime de se rencontrer et de trouver une solution qui permette d'éviter un procès pénal.

6/ Pour y parvenir il faut un véritable changement dans la définition des directives de politique pénale par le ministère de la Justice et donc par le Gouvernement.

Il faut que la notion de privation de liberté comme mesure de dernier recours, consacrée par différents textes européens (Comités des Ministres européens, CEDH, Règles Pénitentiaires Européennes) mais aussi au niveau national par la loi pénitentiaire de novembre 2009, entre enfin dans les faits ; elle doit être réaffirmée dans le cadre des politiques pénales définies par les pouvoirs publics, appliquées par les parquets et que les magistrats du siège soient davantage incités à recourir aux alternatives à l'incarcération ; il faut donc, non seulement l'affirmer dans les textes, mais totalement réorienter totalement les politiques pénales. Il faut du courage politique et beaucoup de pédagogie, tant il est vrai que l'opinion publique n'a pas tendance, compte tenu du contexte actuel, à aller dans ce sens...

Voilà quelques pistes pour combattre la surpopulation pénale, véritable fléau français, et il serait regrettable d'attendre que la France, comme l'Italie en 2013 dans l'affaire "Torregionani" (CEDH, 8 janvier 2013, Req. 43 517/09 N° [Lexbase : A78871Z7](#)), soit condamnée par la CEDH comme contrevenant à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme pour agir ; mais au fond, peut-être est-ce nécessaire puisqu'à la suite de cette condamnation, s'agissant d'un "arrêt pilote", l'Italie a dû prendre un certain nombre de mesures législatives, dont le développement de mesures alternatives à l'incarcération, ce qui a permis de faire baisser le nombre de détenus de façon conséquente et rapidement, au point qu'en mars 2016, le comité des Ministres a mis un terme au suivi de l'exécution de cette décision.

J'en livre une autre puisque nous sommes dans une période pré-électorale : une loi d'amnistie pour les courtes peines, ou une grâce présidentielle ; ces mesures n'existent plus depuis 2007, au motif qu'elles relèveraient du "fait du prince" ; c'est vrai pour un décret de grâce, cela ne l'est pas quand il s'agit d'une mesure votée par le législateur ; quoi qu'il en soit, il faut savoir ce que l'on veut...

Je vous remercie de votre attention.

**[Pénal] Événement****Des questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel**

14578446

N° Lexbase : N8772BWS

par Alexis Saurin, Président de la FARAPEJ

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8758BWB](#)).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Mar

seille, Directrice ISPEC

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : [N° Lexbase : N8759BWC](#)).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles,

membre expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8755BW8](#)).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération

Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8857BWX](#)).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme,

par Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : [N° Lexbase : N8710BWI](#)).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences

associé à l'Université de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre

du CPT au titre du Luxembourg (lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire

et Christian Mouhanna, Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.

Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges

de l'application des peines (lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de

la Justice Roumanie. Bucarest (lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte

contre le surpeuplement carcéral en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa

Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (cf. *infra*).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselle, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

Je suis très honoré d'intervenir dans le cadre de ce colloque et remercie chaleureusement les organisateurs non seulement pour avoir eu l'excellente initiative de se pencher sur le livre blanc sur le surpeuplement carcéral du Conseil de l'Europe publié à l'été 2016, mais également pour avoir donné une place dans ces discussions au secteur associatif. Il est particulièrement important pour nous, associations, d'aller à la rencontre du monde universitaire, du monde qui pense le droit, la peine, la sociologie du crime, les mécanismes institutionnels : nous avons besoin de l'analyse et de la méthode universitaire pour prendre du recul sur nos actions. Dans le même temps, les associations,

du fait de leur ancrage sur le terrain, en même temps que de leur posture, sont aux premières loges pour observer des phénomènes sur lesquels vous pourrez vous pencher demain.

Etant donné cette position quelque peu extérieure, il n'est sans doute pas inutile de commencer par resituer en quelques mots ce qu'est la FARAPEJ. La FARAPEJ (Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison Et Justice, www.farapej.fr) réunit depuis plus de 25 ans des associations très diverses, toutes centrées sur le milieu carcéral ou péri-carcéral, de toutes petites associations qui, par exemple, accueillent les proches en attente de parler autour d'une maison d'arrêt, à des associations d'envergure nationale comme l'association nationale des visiteurs de prison ou encore des associations qui accompagnent des sortants de prison après leur peine en les hébergeant, en les accompagnant vers l'emploi, en les aidant à renouer des liens avec leur proches, etc..

Notre fédération a repris il y a environ un an un travail spécifique sur la question de la surpopulation carcérale, à l'occasion de la finalisation du livre blanc du Conseil de l'Europe et avec comme perspective les échéances électorales de 2017. Cela nous a conduits à publier un rapport sur le sujet où nous formulons une dizaine de propositions pour un véritable plan d'action contre la surpopulation carcérale, propositions annexées à la présente contribution. L'épine dorsale de ces propositions est l'idée selon laquelle la surpopulation cesser doit cesser d'être simplement un prétexte auquel on n'apporte que de fausses réponses et qu'il faut véritablement s'attaquer au problème, notamment en concevant une véritable politique publique de résorption de la surpopulation carcérale et de mise en œuvre de l'encellulement individuelle, en impliquant l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale. C'est à cette seule condition, selon nous, qu'on pourra à terme mettre fin à la surpopulation carcérale dans notre pays. Ma contribution est essentiellement centrée sur l'une de ces propositions concernant l'encellulement individuel et un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale.

I – Etat des lieux de la surpopulation en France

Avant d'arriver au cœur de mon sujet, je souhaiterais revenir à la description du phénomène qui nous occupe notamment par le biais de quelques chiffres (à partir des statistiques d'OPALE établies par Pierre Tournier, et des statistiques du ministère de la Justice), utiles pour faire un rapide état des lieux de la surpopulation, même si la surpopulation carcérale ne peut bien évidemment pas se résumer à ces statistiques : il s'agit avant tout d'en percevoir les effets dans les prisons, sur les personnes détenues, mais également sur les personnels et plus largement sur l'ensemble des personnes qui interviennent ou pénètrent dans les prisons surpeuplées (des familles et proches aux bénévoles des associations en passant par les médecins, les enseignants ou encore les avocats).

Compter et représenter la surpopulation carcérale

Au 1er février 2017, on compte dans les prisons françaises 69 077 personnes détenues dont 20 176 prévenus. Le maximum avait été atteint en juillet 2016 où l'on a frôlé la barre des 70 000 détenus -69,375 exactement (1)-. Il y a 58 672 places opérationnelles, mais parmi ces places, des places inoccupées, au nombre de 4 305. Il y a donc plutôt 15 000 détenus en surnombre (14 710) ou 15 000 places manquantes selon le point de vue que l'on adopte.

Si l'on se concentre sur les conditions d'application du droit à l'encellulement individuel, il ne faut pas se cantonner au nombre de places par rapport au nombre de personnes détenues mais considérer également le nombre de cellules dans lesquelles ces personnes seront incarcérées. Le rapport du Garde des Sceaux de septembre 2016, dernier décompte en date semble-t-il puisque cet indicateur n'est pas publié dans les statistiques du ministère de la Justice, dénombrait environ 51 000 cellules, on est donc très loin du compte.

Il faut enfin avoir en tête que la surpopulation carcérale est un phénomène massif : au total, environ 39 000 personnes détenues (56 %) sont actuellement incarcérées dans des prisons occupées à plus de 120 % et 6 prisons (ou quartiers) étaient occupées à plus de 200 % au premier février : le centre de semi-liberté de Gagny, les maisons d'arrêt (ou qMA) de Nîmes, Perpignan, Faa'a Nuutania et de la Guyane, ainsi que le quartier centre de détention de Faa'a Nuutania. 16 prisons ou quartiers sont occupés à plus de 180 %.

Un point très important à avoir à l'esprit est qu'il y a actuellement près de 1 700 personnes en prison (1 654) qui n'ont même pas de lit dans leur cellule mais dorment sur un matelas posé directement au sol (ce nombre est en très forte augmentation sur un an : +37,8%). C'est un indicateur de l'intensité de la surpopulation : on n'a plus de place dans les cellules pour ajouter des lits superposés, on doit ajouter des matelas par terre qu'on range dans la journée, avec tous les effets qu'on peut imaginer sur la cohabitation en cellule : le respect de l'article 3 de la CESDH (N° [L4764AQI](#)) est clairement en question !

La surpopulation carcérale est aussi une question de perception et de représentation non chiffrées. Les deux images jointes présentent des cellules similaires de la même prison, comportant chacune trois lits superposés, il s'agit de deux clichés pris à quelques semaines d'intervalle, l'une à l'occasion de la visite du Garde des Sceaux à Fresnes

fin septembre lors de la présentation de son rapport sur l'encellulement individuel, l'autre à l'occasion de la visite des équipes du CGLPL quelques semaines plus tard. On conviendra que ces deux images donnent à voir deux représentations fort différentes d'une même réalité.

Surpopulation apparente et nombre de détenu en surnombre

Il a été indiqué plus haut qu'il y avait près de 15 000 détenus en surnombre. Revenons sur ce point qui est lié à la disparité entre les établissements puisque certaines prisons comptent des places inoccupées. Une manière efficace de saisir ce point est de prendre l'exemple du département de l'Aube qui a trois prisons. Au premier février, on comptait dans ce département un peu moins de 700 personnes détenues (693) pour un peu plus de 900 places opérationnelles (918). Le taux d'occupation des prisons de ce département est donc de 75,5 %, c'est l'un des plus faibles de France, tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes !

Les choses sont pourtant plus compliquées que cela : les trois prisons de l'Aube sont une maison d'arrêt, un centre de détention et une maison centrale. Le CD de Villenauxe-la-Grande comptait 606 places pour 461 personnes détenues, soit un taux d'occupation de 76,1 %. La MC de Clairvaux comptait 198 places pour 73 personnes détenues, soit un taux d'occupation de 36,9 % (pour des raisons diverses dont le fait qu'il s'agisse d'une centrale et qu'on envisage de la fermer) et la MA de Troyes où, dans 114 places, on incarcérait 159 personnes, soit un taux d'occupation de 139,5 %.

On comprend bien que les places disponibles au centre de détention ou à la maison centrale ne compensent pas la surpopulation de la maison d'arrêt : il y a actuellement 45 personnes détenues en surnombre dans l'Aube et des personnes dorment sur des matelas posés à même le sol à la MA de Troyes.

L'indicateur de nombre de détenus en surnombre permet de faire apparaître cette réalité en évitant de cacher le phénomène des places inoccupées avec les détenus qui sont en surnombre ailleurs, contrairement aux chiffres actuellement publiés par la chancellerie.

Evolution de la population carcérale sur le temps long et le temps court

Pour finir, notons que la population carcérale n'est pas stable, mais sujette à des variations. Il y a d'abord des variations de long terme, car on assiste à une très importante augmentation de la population carcérale depuis une quarantaine d'années, sans commune mesure avec l'augmentation de la population du pays, ce qui conduit à parler d'inflation carcérale. On est ainsi passé d'un taux d'incarcération de 50 personnes détenues pour 100 000 habitants en 1975 à 84 personnes détenues pour 100 000 habitants en 2000 pour finalement atteindre le taux de 100 personnes détenues pour 100 000 habitants en 2015. Actuellement, une personne sur mille, en France est en prison ; ce taux a doublé en quarante ans.

Il y a ensuite des variations de court terme, dites saisonnières. Ainsi, l'hiver est systématiquement la période de l'année où la population carcérale est la plus faible tandis que l'été, et en général le mois de juillet, voit un pic de population carcérale. Le fait d'atteindre un niveau record de population carcérale dès le premier mars est particulièrement inquiétant. Ceci nous permet d'affiner le constat dressé plus haut : sur les dix dernières années, on comptait en moyenne 2 163 personnes détenues de plus entre le 1er janvier et le 1er juillet suivant. Sachant qu'on comptait au 1er janvier 68 432 personnes détenues, on peut faire une projection d'une population carcérale dépassant largement les 70 000 personnes détenues au premier juillet prochain (70 595 en suivant la moyenne sur dix ans). Même si une telle projection doit être prise avec beaucoup de précautions, il est très crédible qu'on dépassera, pour la première fois, la barre des 70 000 détenus d'ici l'été.

Venons-en maintenant au cœur de notre propos, l'encellulement individuel et les mécanismes de régulation de la population carcérale. Pour chacun de ces points, je débiterai par une tentative de définition et de rappel de quelques moments clés d'évolution de ces questions. Je décrirai ensuite la logique des moratoires successifs et argumenterai de la nécessité de sortir des ces logiques de moratoires pour entrer dans une logique de mise en application progressive que j'illustrerai particulièrement sur la question de la régulation de la population carcérale en détaillant une proposition concrète de mise en œuvre.

II – Encellulement individuel

Je souhaiterais tout d'abord rappeler quelques points de repère au sujet de l'encellulement individuel. Son principe a été inscrit dans notre droit dès la loi du 5 juin 1875. Pour autant, le concept a beaucoup évolué depuis la fin du XIXème siècle.

De la prison cellulaire au droit à l'encellulement individuel

La perspective sur l'encellulement individuel a subi une révolution depuis 150 ans. A la fin du XIX^{ème} siècle, l'encellulement individuel est conçu comme un confinement, un isolement des personnes détenues, le modèle philadelphe : les personnes détenues devaient être seules, dans le silence, pour pouvoir réfléchir à leur acte en n'étant pas au contact des autres. Il s'agissait d'un encellulement individuel qui faisait partie de la peine, qui visait à l'intensifier et la rendre plus effective, plus efficace, dans l'esprit de ses promoteurs.

Aujourd'hui, l'encellulement individuel est régi par les articles 716 (N° Lexbase : L9412IEC) et 717-2 (N° Lexbase : L9439IEC) du Code de procédure pénale qui présentent un modèle d'encellulement individuel radicalement différent puisqu'on est passé à la reconnaissance du droit à l'encellulement individuel, qui n'est pas un encellulement visant à isoler les gens mais à les protéger. Ainsi, si les personnes doivent être seules en cellules la nuit, elle devraient être en collectivité dans la journée et les activités doivent se développer dans ce cadre, ces activités de socialisation étant cruciales à l'efficacité de la peine et à des conditions de détention acceptables.

De moratoire en moratoire...

Si le principe de l'encellulement individuel est dans notre droit depuis bientôt 150 ans, il n'a jamais été véritablement appliqué. Dans notre histoire politique récente, on a notamment assisté à quatre moratoires : la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 (N° Lexbase : L0618AIQ) a d'abord repoussé l'application de l'encellulement individuel à 2003, la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 (N° Lexbase : L5334BHZ) l'a repoussé à 2008, la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 (N° Lexbase : L9344IES) l'a ensuite repoussé à 2014 et finalement la loi de finances n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 (N° Lexbase : L2843I7G) a repoussé l'entrée en application de l'encellulement individuel au 31 décembre 2019. Cette situation atteignait un grand degré d'hypocrisie dans la mesure où, une fois un nouveau moratoire adopté, la question de l'encellulement individuelle repassait au second plan et on arrêta de s'en préoccuper jusqu'à l'échéance suivante où, confronté à la date de mise en application, la seule solution était d'adopter un autre moratoire.

Le moratoire de 2014 et l'amorce d'un changement de méthode

La situation en 2014, si elle a abouti à un nouveau moratoire, a pourtant été légèrement différente des années précédentes. Tout d'abord, la situation a cette fois été un peu anticipée notamment grâce à un avis du CGLPL du 24 mars 2014 sur l'encellulement individuel, plus de six mois avant l'échéance. Cet avis alertait sur la fin du moratoire et formulait également un certain nombre de propositions au nombre desquelles figurait l'idée de ne pas simplement repousser l'échéance à nouveau, mais d'entamer l'application progressive de l'encellulement individuel en identifiant des populations spécifiques en détention où un enjeu particulier justifiait l'application immédiate ou à court terme de l'encellulement individuel.

Alors qu'il aurait été naturel d'inscrire le nouveau moratoire dans la loi n° 2014-896 du 15 août 2014, relative à l'individualisation des peines et l'efficacité des sanctions pénales (N° Lexbase : L0488I4T), le Gouvernement n'a pas fait ce choix. La Garde des Sceaux a ensuite confié à Dominique Raimbourg la rédaction d'un rapport sur l'encellulement individuel pendant que la commission des lois, présidée à l'époque par Jean-Jacques Urvoas qui deviendra quelques mois plus tard Garde des Sceaux, se saisissait également de la question. Si la nécessité d'adopter un nouveau moratoire ne faisait guère de doute, les conditions pour que ce moratoire puisse être le dernier ont également été largement discutées et le principe du droit à l'encellulement individuel a été fortement réaffirmé. Comparativement, il n'en a pas toujours été ainsi lorsque de précédents moratoires arrivaient à échéance, comme par exemple en 2009 où le Gouvernement de l'époque était opposé au maintien du droit à l'encellulement individuel dans la loi pénitentiaire.

Finalement, la loi de finances adoptée le 29 décembre 2014 dispose que *"jusqu'au 31 décembre 2019, 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. Au deuxième trimestre de l'année 2016, puis au dernier trimestre de l'année 2019, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur l'encellulement individuel, qui comprend, en particulier, une information financière et budgétaire relative à l'exécution des programmes immobiliers pénitentiaires depuis la promulgation de la présente loi et à leur impact quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle"*. Le législateur a donc prévu l'amorce -qui bien évidemment ne va absolument pas assez loin et reste très en deçà de la proposition du CGLPL— d'un dispositif d'accompagnement sous la forme d'un rapport du Gouvernement au Parlement destiné à suivre *"l'objectif de placement en cellule individuelle"*. Ainsi, en publiant son rapport sur l'encellulement individuel fin septembre 2016, le Garde des Sceaux ne faisait-il qu'appliquer, et avec du retard, cet article de la loi de décembre 2014.

Nous reviendrons plus bas sur ce qu'il conviendrait de mettre en œuvre mais auparavant abordons la question du mécanisme de régulation de la population carcérale.

III — Sur l'idée de fixer une capacité maximale à nos prisons

De même que l'encellulement individuel est progressivement passé d'un isolement à un droit à l'encellulement individuel, les concepts ont également beaucoup évolué en ce qui concerne l'idée de fixer une capacité maximale à nos établissements pénitentiaires : au cours des quinze dernières années, on est ainsi passé de la proposition d'un simple *numerus clausus* à l'élaboration de mécanismes de prévention de la surpopulation carcérale et de régulation de la population carcérale. Avant d'entrer dans plus de détails, il est important de noter deux choses. Premièrement, il existe une sorte de *numerus clausus* de fait dans les établissements pour peines qui entraîne qu'on n'y observe *en général* pas ou peu de surpopulation, celle-ci se concentrant, comme on le sait, essentiellement dans les maisons d'arrêt. Deuxièmement, des pratiques de régulation existent déjà sur le terrain, résultant de dialogues entre directions pénitentiaires et juridictions mais force est de constater qu'elles sont très inhomogènes et que leur efficacité est toute relative au vu des taux de surpopulation qu'on observe.

Quelques repères : du *numerus clausus* à la régulation de la population carcérale

La recommandation du Conseil de l'Europe sur l'inflation carcérale et la surpopulation des prisons de 1999 recommande "de fixer, pour les établissements pénitentiaires, une capacité maximale". Cette recommandation n'indiquait pas comment définir la capacité maximale ni comment y parvenir, mais elle fournissait un grand nombre de pistes aux états membres pour maîtriser leur inflation carcérale et engager une réduction du nombre de détenus ; le livre blanc sur le surpeuplement réactualise d'ailleurs cette recommandation de 1999 la réorganisant pour la rendre plus mobilisable par les administrations et la complète d'une description de la situation actuelle, de la jurisprudence de la CEDH comme des normes du CPT.

En 2000, les deux assemblées se sont saisies de la question pénitentiaire à la suite de la publication du livre de Véronique Vasseur. Le rapport de la mission sénatoriale intitulé "Prisons, une humiliation pour la République", recommandait l'instauration d'un *numerus clausus*. Dans ce rapport, il s'agit d'un *numerus clausus* sur les entrées en détention, qui bloque les entrées une fois la capacité maximale atteinte. Il faut noter que cette proposition était l'une des rares recommandations de ce rapport à ne pas avoir été adoptée à l'unanimité des membres de la mission, certains groupes sénatoriaux s'y opposant. Elle était également loin de faire l'unanimité chez les magistrats. Le chemin à parcourir était encore fort long. Une étape importante sur ce sujet a été, à mon avis, la campagne "Trop C trop" en faveur du *numerus clausus* à partir de 2006.

Dans les deux ou trois années qui ont suivi, un basculement conceptuel s'est opéré : on est passé de cette idée initiale de *numerus clausus* à la proposition d'un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale particulièrement défendue et popularisée par Dominique Raimbourg, d'abord dans le cadre d'une proposition de loi déposée en 2010 puis dans les travaux qu'il effectuera sur le sujet de la surpopulation, notamment le rapport de la mission d'information qu'il préside début 2013 sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale qui développe le fonctionnement de ce dispositif. Une dernière étape importante à noter, avant de détailler le dispositif : à l'été 2014, Adeline Hazan, nouvelle contrôleuse générale des lieux de privation de liberté recommande la mise en place d'un mécanisme de régulation.

Le rapport "Raimbourg" proposait donc un dispositif complet de prévention de la surpopulation carcérale, assorti d'un moratoire à son entrée en application jusqu'en "2017 si la surpopulation perdurait jusque là". Il est regrettable qu'un tel dispositif n'ait pas été introduit dans la loi du 15 août 2014 : on serait actuellement en train de le mettre en application. Après avoir présenté ce dispositif, on va pourtant voir que les choses ne sont pas si simples quant aux modalités de son entrée en application.

Présentation du dispositif de régulation de la population carcérale et de prévention de la surpopulation

L'évolution décrite précédemment n'est pas qu'une modification de la terminologie, loin s'en faut. Il s'agit d'un changement fondamental de posture quant au mécanisme. L'esprit du mécanisme décrit ci-dessous n'est ainsi pas de régler le problème de la surpopulation carcérale mais de prévenir son apparition et de le contenir. L'autre élément est que la capacité maximale n'est qu'un élément du dispositif qui est lui-même conçu pour que le caractère bloquant de cette capacité maximale ne soit pas utilisé (ou que de manière exceptionnelle) grâce aux autres éléments du dispositif que nous allons maintenant décrire : ainsi, si le dispositif contient bien une limitation des entrées une fois la capacité maximale atteinte, il repose principalement sur des dispositifs d'alerte et d'activation des sorties par une articulation avec les juridictions d'aménagement des peines.

Le mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale s'articule autour de trois points.

1. *Définition d'une capacité maximale par établissement pénitentiaire.* Chaque établissement pénitentiaire se verra fixer une capacité maximale au-delà de laquelle aucune incarcération ne sera possible. Cet élément est déjà contenu dans la recommandation de 1999 et il est commun à l'ensemble des dispositifs associés, il s'agit de fixer une limite.

2. La définition d'un nombre de "places réservées" par établissement, c'est-à-dire d'une cote d'alerte. Afin d'éviter que les incarcérations ne soient plus possibles, une cote d'alerte est créée, à partir de laquelle le mécanisme de prévention est activé. En pratique, cela signifie que chaque établissement disposera d'un certain nombre de places réservées ; dès qu'une de ces places sera utilisée, le mécanisme de prévention de la surpopulation sera actionné. Le nombre de places réservées doit évidemment dépendre de la taille, mais également de la nature de l'établissement, notamment du flux d'entrée.

3. Le mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale à proprement parler. Un mécanisme de prévention qui s'appuie non pas sur une limitation des entrées comme les propositions originales de *numerus clausus* mais sur une activation des sorties, par l'accélération des aménagements de peine. Lorsqu'une personne détenue admise dans l'établissement doit être affectée sur l'une des places réservées, un dispositif d'urgence est actionné par le directeur de la prison qui vise à activer les aménagements de peines pour anticiper la sortie de la personne détenue qui en est la plus proche.

Le mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale nécessitera également qu'une information régulière soit faite aux magistrats sur l'état de peuplement des prisons, les prévisions de sorties dans les établissements et les moyens disponibles pour les sanctions appliquées dans la communauté (places de TIG, accompagnement de la contrainte pénale, etc.).

IV — Pour une mise en œuvre échelonnée du mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale et du droit à l'encellulement individuel

La proposition ci-dessus, ou proposition "Raimbourg", connaît pourtant un obstacle fort à sa mise en œuvre : l'intensité de la surpopulation telle qu'on la connaît aujourd'hui. En effet, le niveau de surpopulation est aujourd'hui tel que la mise en place du dispositif risque de bloquer les détentions contraignant donc à adopter un moratoire quant à son application, comme pour l'encellulement individuel, alors même que ce dispositif est l'un des éléments de prévention de la surpopulation. En 2009, à l'occasion des débats sur l'encellulement individuel, la sénatrice Nicole Borvo avait eu cette formule : "*de moratoire en moratoire, on n'avance pas*". Il faut en terminer avec ces logiques de moratoires qui se prolongent perpétuellement et les remplacer par une logique d'entrée en application progressive de ces dispositifs.

Pour cela, nous recommandons que le mécanisme de prévention de la surpopulation voie sa mise en œuvre échelonnée dans le temps ce qui permettra non seulement d'enclencher le mécanisme à très court terme, d'accompagner sa pleine entrée en application et d'imposer une contrainte progressive sur les juridictions, de manière à ce que cela soit soutenable.

Pour cela, la capacité maximale pourrait être initialement fixée au-dessus de la capacité opérationnelle de l'établissement et sera réactualisée sur une base annuelle, chaque premier juin, de manière à tendre, en 5 ans, vers la capacité opérationnelle des établissements. Supposant par exemple une entrée en application avec une capacité maximale étendue à 125 % de la capacité opérationnelle, on aurait la situation suivante.

- Au 1er juin 2017 : capacité maximale à 125 % de la capacité opérationnelle.
- Été 2018 : capacité maximale à 120 % de la capacité opérationnelle.
- Été 2019 : capacité maximale à 115 % de la capacité opérationnelle.
- Été 2020 : capacité maximale à 110 % de la capacité opérationnelle.
- Été 2021 : capacité maximale à 105 % de la capacité opérationnelle.
- Été 2022 et au-delà : capacité maximale égale à la capacité opérationnelle.

Chaque année, la cote d'alerte est elle-même révisée pour s'adapter à la capacité maximale.

Cette mise en œuvre échelonnée conduit donc à l'implication progressive d'une contrainte sur le système pénitentiaire et sur les juridictions d'application des peines. La détermination de la capacité maximale initiale doit être l'objet d'une étude approfondie pour déterminer le niveau de départ. Nous évoquons plus haut 125 % mais peut-être faut-il considérer de fixer la première année un capacité maximale à 150 % de la capacité opérationnelle ramenée à 140 % l'année suivante, puis 130, 120, 110, pour finalement atteindre la capacité opérationnelle à nouveau au bout de cinq ans. D'autres éléments devraient également être affinés comme le moment où effectuer l'actualisation annuelle de la capacité maximale : faut-il l'actualiser en été, moment où la population carcérale est au plus haut dans l'année

du fait des variations saisonnières déjà mentionnées, ou au contraire au 1er janvier, lorsqu'on atteint le point bas ? Ces détails ne sont pas l'essentiel, cette proposition d'entrée en application progressive fournit un cadre, une trame pour permettre d'enclencher à brève échéance un dispositif de prévention de la surpopulation carcérale dont notre système pénitentiaire a furieusement besoin.

Mise en œuvre progressive du droit à l'encellulement individuel

La mise en place progressive de ce mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale doit être l'occasion de programmer également, de manière échelonnée et conjointe, le développement progressif de l'encellulement individuel, par exemple en intégrant progressivement l'exigence d'encellulement individuel dans le calcul des capacités opérationnelles des établissements pénitentiaires.

En guise de conclusion : en attendant un arrêt pilote de la CEDH condamnant la France ?

Au terme de ce tour d'horizon, aussi bien de l'état de la surpopulation que des moyens de mettre en œuvre droit à l'encellulement individuel et mécanisme de régulation de la surpopulation carcérale, on a considéré aussi bien la situation de surpopulation de nos prisons que les moyens que nous pourrions nous donner pour le résoudre. Le livre blanc du Conseil de l'Europe propose de nombreux axes complémentaires pour accompagner une véritable politique visant à mettre fin à la surpopulation carcérale dont la France doit se saisir.

Mais avons-nous vraiment le choix ? Alors que certains en viennent à espérer un arrêt pilote condamnant la France, qui changerait fortement la donne comme cela fut le cas récemment en Italie, nous pensons que la question est moins de savoir s'il faut souhaiter une condamnation de la France que de savoir quand un tel arrêt interviendra. Une question subsidiaire est de savoir si nous aurons enclenché en pleine responsabilité une politique réductionniste pour renverser la tendance inflationniste ou si nous continuerons de nous comporter de manière irresponsable vis-à-vis de notre recours à l'emprisonnement jusqu'à être contraint par nos engagements internationaux à faire évoluer radicalement la situation.

Ce qui semble tout de même certain, c'est que droit à l'encellulement individuel et mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale sont des idées qui font leur chemin. Si l'heure de leur application n'est peut-être pas venue, on peut gager qu'on n'en a rarement été aussi près. Peut-être va-t-on prochainement cesser de ne compter que les places opérationnelles et se préoccuper du nombre de détenus en surnombre et du nombre de cellules disponibles ?

Enfin, pour passer de la logique du moratoire à celle de la mise en œuvre progressive, il nous faut accepter l'idée que la lutte contre la surpopulation carcérale doit au fond être conçue comme une politique publique comme une autre.

Annexe : les dix propositions de la FARAPEJ pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale

A la fin de l'année 2016, la FARAPEJ a publié un contre-rapport intitulé "Pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale", que l'on peut consulter [ici](#). Ce document présente une analyse et un état des lieux de la situation et formule dix propositions en vue de mettre en place une politique réductionniste volontariste, appuyée sur la création d'un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale. Les dix propositions développées dans le rapport sont les suivantes.

- Changer de méthode : déterminer un plan d'action pluriannuel comportant un objectif chiffré de réduction de la population carcérale.
- 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.
- Mettre en place un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale de manière échelonnée.
- Développer les sanctions appliquées dans la communauté : avoir pleinement recours à ces innovations pénales.
- Limiter le recours à la détention provisoire.
- Poursuivre le développement de mesures permettant d'éviter le recours aux courtes et très courtes peines de prison.
- Faire de la sortie progressive et accompagnée la règle, et non l'exception.
- Engager un débat de fond sur l'échelle et la nature des peines et le recours à la prison.
- Définir la capacité des prisons en fonction de critères plus larges que la taille et le nombre de cellules.
- Face à l'état alarmant de la surpopulation carcérale dans certaines prisons, mettre en place des mesures d'urgence visant à atténuer ses conséquences négatives sur la vie en détention.



REVUES

17

Lexbase Hebdo édition privée n°702 du 15 juin 2017

[Pénal] Événement**Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie**

14578497

N° Lexbase : N8738BWK

par Martin Parkouda, chef d'établissement du centre pénitentiaire de Toulon — La Farlède

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes.

Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8758BWB](#)).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : [N° Lexbase : N8759BWC](#)).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8755BW8](#)).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8857BWX](#)).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : [N° Lexbase : N8710BWI](#)).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (cf. *infra*).

Le surpeuplement carcéral : dépenalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselle, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

En introduction, quelques chiffres qu'il faut avoir à l'esprit. Au 1er février 2017, les services pénitentiaires comptent : 187 établissements pénitentiaires ; 58 672 places opérationnelles ; 69 077 personnes détenues.

La surpopulation se fait ressentir essentiellement dans les quartiers maison d'arrêt. Dans ces derniers, on dénombre 33 353 places opérationnelles qui accueillent 47 428 personnes, soit une densité carcérale de 142, 2%. Ce chiffre

global cache des disparités importantes d'un établissement à un autre.

Ainsi, le centre pénitentiaire de Toulon la Farlede que je dirige depuis 1 an comporte 2 bâtiments de maison d'arrêt pour hommes d'une capacité totale de 394 places qui accueillent, au 1er février 2017, 725 personnes soit une densité carcérale de 184 %. Ce surencombrement se traduit par le fait que 200 personnes détenues ne disposent pas d'un lit et dorment sur un matelas à même le sol.

Pour s'attaquer à ce problème, plusieurs axes doivent être cumulativement travaillées tendant à limiter les entrées par des mesures de prévention, d'éducation et de sensibilisation (ces actions doivent être menées par tous les acteurs publics et privés) et l'utilisation de tout l'arsenal des mesures alternatives à l'incarcération ; augmenter la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires par des programmes de construction, de rénovation et de modernisation immobilières ; augmenter les possibilités et le nombre des sorties de prison (décrets de grâces collectives qui n'ont plus cours aujourd'hui, mesures d'aménagement de peine) ; limiter le retour en prison de ceux qui en sortent en préparant mieux les sorties et en donnant aux personnes détenues avant leur sortie, tous les outils leur permettant de réussir leur insertion dans la cité et en limitant les risques ou les tentations de revenir en détention et lutter contre la récidive.

Mon intervention s'inscrit dans le cadre de cette dernière action.

Le quartier de préparation à la sortie est un dispositif complet de prise en charge des personnes détenues dont l'objectif est de responsabiliser et d'autonomiser les personnes détenues peu de temps avant leur sortie. Comme nous le verrons, l'aménagement et l'organisation des quartiers dédiés à la prise en charge des courtes peines et à la préparation à la sortie est une préoccupation déjà ancienne de l'administration pénitentiaire (I). Ces quartiers fonctionnent aujourd'hui dans plusieurs établissements suivant des règles qui ont été clarifiées au fur et à mesure (II). Ce dispositif vient récemment d'être porté à l'honneur par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice dans son rapport au Parlement sur l'encellulement individuel intitulé "en finir avec la surpopulation carcérale" et à l'occasion de l'annonce du nouveau programme immobilier (III)

I – L'organisation de la prise en charge des courtes peines et des fins de peine

A – Une première note du directeur de l'administration pénitentiaire (Jean Pierre Dintilhac) en date du 22 octobre 1990 définit le régime des établissements du programme "13 000" affectés à l'exécution des courtes peines

Cette note rappelle que dans les 25 établissements pénitentiaires construits dans le cadre du Programme 13 000 ou Programme Chalandon (tous ont été conçus en gestion déléguée à l'exception de 4 d'entre eux), quelques uns comporteraient des quartiers dédiés à la gestion des courtes peines

Sont alors concernées par cette gestion spécifique, les personnes détenues condamnées à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à 3 ans ou celles dont le reliquat de peine restant à subir est inférieur à 3 ans dès lors que leur peine est inférieure à 5 ans.

La note précise que jusqu'alors ces condamnés étaient maintenus dans des maisons d'arrêt où ils ne pouvaient bénéficier d'aucun régime particulier en raison d'un surencombrement ou de la diversité du profil pénal des personnes accueillies dans ces établissements.

Pour ces condamnés courtes peines ou en fin de peine, un régime est mis en place afin de leur permettre d'accéder rapidement à des domaines de responsabilité contrôlée. Le principe de ce régime repose sur le fait que la préparation à la sortie implique que le mode de vie des personnes détenues doit se rapprocher progressivement de la vie courante à l'extérieur : travail, enseignement, scolaire, suivi médical, accès aux activités, le tout orienté vers la préparation à la sortie proche.

Dans la mise en œuvre de ce programme, tous les personnels doivent être associés et notamment les surveillants qui sont appelés à fournir, à partir de leur observation, tous les avis utiles sur la mise en œuvre des mesures d'individualisation.

La responsabilisation en vue de l'autonomie suppose aussi une adhésion des personnes détenues au régime en vigueur dans le secteur où elles sont affectées.

B – La priorité donnée à la prise en charge pluridisciplinaire des courtes peines et des fins de peine s'est ensuite matérialisée par le lancement des programmes courtes peines puis l'ouverture des quartiers courtes peines

Avant même l'ouverture des quartiers courtes peines, le Directeur de l'administration pénitentiaire (Claude D'har-

court) a lancé en 2007 une expérimentation de programmes courtes peines.

Cette expérimentation a été menée au centre des jeunes détenus de Fleury Mérogis en 2007 et en 2008 puis à la maison d'arrêt de Seysses (Toulouse).

Ces programmes courtes peines visent à assurer en milieu fermé une prise en charge spécifique dans un quartier dédié pour des personnes condamnées à des peines inférieures à 1 an d'emprisonnement.

Cette prise en charge spécifique vise concrètement à :

- améliorer l'exécution de ces courtes peines d'emprisonnement par des personnes incarcérées pour la 1ère fois ou des récidivistes légers ;
- travailler sur le passage à l'acte en vue d'une non réitération ;
- travailler sur l'insertion ;
- donner la possibilité de préparer de manière plus efficace et personnelle, leur sortie.

Ces programmes s'articulent donc autour de 2 axes complémentaires : l'axe criminologique (travail sur le passage à l'acte) et l'axe réinsertion.

Les 2 axes visent à amener le condamné à réfléchir sur son comportement afin de prévenir la récidive.

Le Service pénitentiaire d'insertion et de probation est le maître d'œuvre des programmes.

Ces différentes expérimentations ont permis aujourd'hui de disposer dans plusieurs établissements, de quartiers de préparation à la sortie dont le format, les règles d'organisation et de fonctionnement ont été peu à peu clarifiées et normées.

II – Les règles d'organisation et de fonctionnement des Quartiers de préparation à la sortie (QPS)

Un grand nombre d'établissements pénitentiaires ont aménagé et font fonctionner des QPS, quartiers de préparation à la sortie ou quartiers pour sortants.

A – Le QPS a pour objectif de responsabiliser et d'autonomiser les personnes détenues peu de temps avant leur sortie

a – L'orientation vers le QPS est faite par l'administration pénitentiaire (SPIP et détention) dans le cadre de la Commission pluridisciplinaire unique (CPU), mais la personne détenue qui remplit les conditions et souhaite intégrer ce quartier peut aussi formuler sa demande.

b – Seules les personnes détenues condamnées définitivement et ayant un reliquat de peine d'un an au plus peuvent être orientées vers le QPS.

c – Il s'agit surtout des personnes qui ont besoin d'un accompagnement pour finaliser un projet de sortie mais qui manquent d'autonomie pour concrétiser leur projet.

d – Il s'agit aussi de personnes qui ont besoin de bénéficier d'une dynamique de groupe pour s'investir dans leur projet d'exécution de peine en vue de la préparation à la sortie.

e – Une évaluation pluridisciplinaire des conditions de situation de la personne détenues est réalisée.

f – La personne détenue s'engage, dans une charte, à intégrer le QPS et à y respecter le règlement et les consignes et à participer aux différents ateliers proposés en faveur de sa réinsertion.

g – Le régime de détention est ouvert ou semi ouvert ; cela se traduit notamment par la remise d'une clé de confort de la cellule pour la journée ou pour l'après midi. Tout incident peut entraîner l'exclusion du QPS et le retour du condamné vers la maison d'arrêt.

h – L'admission au QPS ne donne pas droit à des aménagements de peine, aux permissions de sortie, ou à des réductions supplémentaires de peine. Toutefois, l'investissement et la mobilisation de la personne détenue peuvent être pris en compte par la Commission d'application des peines.

i — Dans certains QPS, des précisions sont apportées aux conditions d'accès.

- Ainsi au QPS de la maison d'arrêt de Strasbourg, les candidats doivent avoir un reliquat de peine compris entre 8 et 10 semaines, ne pas avoir une demande d'aménagement de peine audiencée ou en préparation, il s'agit de cibler les personnes les plus démunies et éloignées des dispositifs classiques de préparation à la sortie et ne pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire.
- A la maison d'arrêt de Nice, le candidat doit avoir une date de libération inférieure ou égale à 8 mois, parler ou écrire le français, être motivé, avoir un projet de sortie ou d'aménagement de peine et avoir un bon comportement.
- Au CP de Rennes Vezin, les candidats doivent avoir un reliquat de peine compris entre 3 et 6 mois.

2 — En intégrant le QPS, la personne détenue :

— acquiert des droits spécifiques et bénéficie d'un régime particulier (encellulement individuel, clef de la cellule, accès plus libre aux activités, autonomie dans l'organisation de son lieu de vie), mais il s'engage à respecter certaines règles strictes (charte d'engagement et règlement intérieur et comportement correct, ne pas sortir des modules sans autorisation, ne pas perturber les autres modules, respecter les autres et les règles de confidentialité) ;

— s'engage à prendre part à un programme de préparation à la sortie comportant des modules notamment de préparation au permis de conduire, formation informatique et bureautique, remise à niveau scolaire, rencontre avec les acteurs du monde du travail, entretiens individuels et commission de vie collective.

Le suivi des personnes admises au QPS est effectué de manière pluridisciplinaire (détention, SPIP, partenaires santé, éducation nationale, formation professionnelle...) dans le cadre de la CPU. Cette CPU se réunit au minimum une fois par mois et doit procéder à l'examen complet de la situation de charge du condamné 30 jours au plus avant sa sortie.

Récemment, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice a réaffirmé la priorité donnée aux structures et aux programmes dédiés à la préparation à la sortie dans le but de lutter contre la récidive.

III — Les orientations rappelées et les mesures annoncées par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice en 2016

1 — **Le rapport au Parlement sur l'encellulement individuel du 20 septembre 2016** rappelle la nécessité d'intégrer des initiatives volontaristes en vue de la réinsertion des personnes détenus. Il s'agit notamment de développer des structures adaptées à la préparation à la sortie au sein des quartiers dédiés aux aménagements de peine et de donner une impulsion à la probation et à l'aménagement des peines dans le prolongement de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014, relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ([N° Lexbase : L048814T](#)).

La réponse adaptée comprend ainsi un programme d'aménagement et de réalisation de quartiers de préparation à la sortie (QPS), conjuguant le développement des peines alternatives à l'incarcération et une politique active d'aménagement de peines. Le rapport précise que les QPS permettent de systématiser l'orientation vers des quartiers spécifiques de personnes condamnées à de courtes peines. Ils permettent de créer les conditions d'un accompagnement renforcé à la préparation d'un projet d'insertion.

2 — En application de cette orientation politique volontariste en matière de pris en charge des courtes peines et des sortants, **le Garde des Sceaux a annoncé le 6 octobre 2016 la création de quartiers de préparation à la sortie destinés aux personnes condamnées à de courtes peines ou en fin de peine.**

Ainsi, à côté des 33 nouveaux établissements pénitentiaires qui doivent être construits, a été annoncée la réalisation de 28 QPS dont 12 par réhabilitation de sites pénitentiaires existants et 16 créations nettes.

Ces 19 nouveaux QPS seront localisés à :

- 1 - Nice
- 2 — Marseille
- 3 — Caen
- 4 — Montpellier
- 5 — Grenoble

6 – Orléans

7 – Lille

8 – Strasbourg

9 – Lyon

10 - Le Mans

11 - Paris

12 - Le Havre

13 – Bobigny

14 – Cergy

15 – Saint-Denis (93)

16 - dans les Yvelines

En conclusion de mon propos, je dirais que la prise en charge des personnes détenues à leur arrivée en prison et pendant leur séjour est notre cœur de métier traditionnel mais que tous les efforts sont désormais à déployer pour donner aux personnes détenues des outils pour réussir leur insertion et leur maintien en milieu libre, cette axe est désormais toute aussi prioritaire.

Au vu des différentes expérimentations ou des initiatives prises par les responsables pénitentiaires, on peut sans risque pronostiquer qu'en dehors des sites énumérés par le Garde des Sceaux, plusieurs établissements organiseront et feront fonctionner des structures de préparation à la sortie et de prise en charge des courtes peines d'incarcération.

Je vous remercie pour votre attention

**[Pénal] Événement****Le surpeuplement carcéral en Europe : dépenalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines**

14578523

N° Lexbase : N8754BW7

par Anne Ponseille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8758BWB](#)).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : [N° Lexbase : N8759BWC](#)).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8755BW8](#)).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8857BWX](#)).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : [N° Lexbase : N8710BWI](#)).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.
Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselle, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (cf. *infra*).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (lire : [N° Lexbase : N8771BWR](#)).

En cette fin de journée d'intenses et passionnantes réflexions sur un sujet plus que jamais préoccupant, nous tenions à remercier très vivement les organisateurs de ce colloque riche d'enseignements pour leur invitation et leur accueil parfait.

Le Livre blanc réaffirme que la privation de liberté doit être comprise comme une mesure de dernier recours (1). En

France, la loi pénitentiaire de 2009 (2) a inscrit ce principe dans le Code pénal comme s'imposant au juge mais c'est aussi un principe qui doit guider l'intervention du législateur. La lutte contre la surpopulation carcérale est certes l'affaire du juge mais aussi celle du législateur. C'est ce dont il sera question dans notre intervention.

En fouillant dans la boîte à outils de la lutte contre le surpeuplement carcéral, on trouve, à côté de l'augmentation de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires, du recours aux peines alternatives à l'emprisonnement, de la promotion des modalités d'exécution de la peine d'emprisonnement ferme hors les murs, d'autres mécanismes qui imposent une implication première du législateur : la dépénalisation, la contraventionnalisation et la révision de l'échelle des peines qui sont rangées parmi les stratégies au long cours préconisées par le Livre blanc (3). C'est le sujet qui nous a été donné de traiter. L'intitulé de mon intervention évoque une sorte de gradation dans les propositions allant de la solution la plus radicale à la solution la moins audacieuse. Nous prenons la liberté de proposer une présentation inversée, allant *crescendo* et nos propos s'organiseront autour de trois axes. Plutôt qu'une véritable analyse détaillée de ces mécanismes compte tenu de l'heure avancée, nous ferons quelques remarques en marge du Livre blanc à la lumière de ce qui existe ou a été proposé en droit français, ceci non pour stigmatiser ou blâmer le législateur français mais pour montrer qu'il ne s'agit sans doute pas du meilleur élève européen.

Ces trois mécanismes sont clairement fondés sur le postulat d'une surpénalisation, un surinvestissement pénal des législateurs susceptible de conduire à une "surutilisation" de la peine d'emprisonnement, pour reprendre une expression utilisée ce matin, s'agissant de la peine étalon dans de nombreuses législations. Ces mécanismes s'inscrivent par ailleurs dans une "*politique réductionniste*" qui prône un (ré)ajustement du périmètre du champ pénal par le législateur. Il s'agit d'une stratégie étroitement liée au principe de nécessité des peines qui n'a pas été évoqué aujourd'hui, principe pourtant fondamental, et que le législateur devrait constamment avoir à l'esprit. Trois mécanismes donc qui correspondent à trois logiques complémentaires : celles de modération (I), de déclassement (II) et de retrait (III) et qui devraient concourir à plus ou moins long terme à une diminution significative du surpeuplement carcéral si on veut bien se donner la peine d'y recourir.

I — La révision de l'échelle des peines, une logique de modération

Le Livre blanc consacre un court passage(4) à la diminution du *quantum* de la peine d'emprisonnement encourue qu'il présente d'ailleurs, de manière peut-être contestable, comme une forme de dépénalisation (5) et la préconise comme outil de réduction de la surpopulation carcérale. Il précise qu'une telle entreprise suppose que soit accompli au préalable un travail de comparaison des *quanta* de peines privatives de liberté encourues pour différentes infractions en rappelant qu'un impératif de cohérence doit déterminer la prévision des nouveaux *quanta*. Mais le Livre blanc n'en dit pas beaucoup plus. Cette proposition avait été précédemment une de celles faites à l'issue de la 18ème Conférence européenne des directeurs des administrations pénitentiaires en novembre 2013 intitulée "*Comment gérer l'exécution des sanctions pénales ?*", citée par le Livre blanc.

La notion de "*révision de l'échelle des peines*" mérite d'être précisée car elle semble renfermer plusieurs propositions. En France, elle apparaît comprise à la fois comme une désescalade quantitative dans l'échelle des peines encourues mais également comme une révision substantielle de l'échelle des peines.

A — Une révision du *quantum* de la peine privative de liberté encourue

La première acception s'entend d'une révision à la baisse du *quantum* de la peine privative de liberté encourue pour telle ou telle infraction. Aucun exemple à notre connaissance ne peut être tiré du Droit positif français pour illustrer une telle diminution. C'est dire que le législateur français n'est pas très séduit par ce mécanisme.

Celui-ci a certes créé des cas d'atténuations légales de peines : la réduction de peine applicable aux mineurs, ancienne, limitée par deux lois de 2007 (6) et rétabli dans son champ d'application initial par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines (7), la diminution de peine bénéficiant aux repentis issue de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (8) et, plus récemment, la réduction de peine d'un tiers bénéficiant aux personnes condamnées avec la circonstance qu'au moment des faits elles étaient atteintes d'un trouble mental ayant altéré leur discernement et créée par la loi de 2014 précitée. Mais on ne peut pas y voir une véritable révision de l'échelle des peines dans la mesure où, d'une part, elles ne concernent que certaines catégories ciblées de délinquants et, d'autre part, leur application peut être écartée par le juge.

Une illustration de la révision de l'échelle des peines pourrait à la rigueur être trouvée dans la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 (9) qui a ajouté un échelon supplémentaire à l'échelle générale du *quantum* de la peine d'emprisonnement de 2 mois maximum alors qu'auparavant le plus bas échelon était 6 mois. Mais cette révision de l'échelle des peines est sans doute également un mauvais exemple car elle a donné l'occasion au législateur de multiplier les délits punis de très courtes peines (10) qui peuvent favoriser au contraire une aggravation de la surpopulation carcérale.

Le seul véritable exemple tient en Droit français dans la disparition des peines plancher ou minimales : pour mémoire, on rappellera que le système des peines minimales était généralisé sous l'empire de l'ancien Code pénal français et a disparu avec la réforme du Code pénal en 1994. Cependant, les "peines plancher" et "peines minimales" ont été instaurées ou réintégréées dans le Code pénal à l'occasion de deux lois de 2007 et 2011 (11) et il a été vérifié qu'elles avaient contribué à l'aggravation de la surpopulation carcérale (12). Dans le cadre de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive qui s'est tenue en 2013, le jury de cette conférence avait proposé dans un paragraphe intitulé "*l'échelle des peines : le refus des peines automatiques*" de son rapport (13) de les faire disparaître. La loi précitée du 15 août 2014 a abrogé les textes les définissant mais on signalera toutefois l'ombre de leur retour dans une proposition de loi sénatoriale déposée en novembre 2016 et en attente de discussion (14).

En dehors de cette seule hypothèse, c'est plutôt la voie de l'aggravation du *quantum* des peines privatives de liberté que semble privilégier le législateur français et ce, de deux manières au moins :

- d'une part, en rehaussant le *quantum* de la peine privative de liberté encourue pour telle infraction : il peut être ici pris l'exemple des peines encourues en matière de terrorisme dont les *quanta* ont été augmentés par la loi du 3 juin 2016 (15) ou, plus récemment encore, en matière d'injure publique fondée sur une discrimination, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté, a augmenté de 6 mois à 1 an la peine d'emprisonnement encourue (16) ;

- d'autre part, en multipliant les circonstances aggravantes dans la partie générale du Code pénal (en créant ou ressuscitant par exemple la circonstance aggravante du guet-apens en 2007, ou plus récemment avec la loi du 27 janvier 2017 précitée en créant une échelle de correspondance des *quanta* de la peine privative de liberté encourues dès lors que l'infraction est teintée de discrimination (17)) ; mais la multiplication des circonstances aggravantes est plus importante encore sans doute dans la partie spéciale de ce code : en effet, quasiment chaque nouvelle loi pénale est porteuse de la création d'au moins une circonstance aggravante. Sans que la liste ne puisse être exhaustive, nous citerons l'aggravation des peines encourues pour les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe (18), la loi du 12 juin 2003 qui fait de la qualité de conducteur de véhicule terrestre à moteur une circonstance aggravante (19) ou encore la qualité de conjoint ou ex-conjoint de l'auteur en matière de violences (20), l'état d'imprégnation alcoolique ou le fait d'être sous l'emprise de produits stupéfiants en matière de violences (21), la qualité de prostitué(e) victime d'infractions de violences (22), la qualité de magistrat, gendarme, policier, personnel de l'administration pénitentiaire... qui entraînent une aggravation du *quantum* de la peine privative de liberté encourue en cas de destruction de biens dangereuse pour les personnes (23)...

Depuis plusieurs années, la tendance est donc plutôt à l'aggravation du *quantum* des peines privatives de liberté encourues en droit français.

Les propositions faites pour la modification de l'échelle des peines en droit français s'articulent plutôt autour d'une révision substantielle de cette échelle qui est l'autre définition pouvant être donnée à cette révision et qui n'est pas expressément proposée par le Livre blanc.

B – Une révision substantielle de l'échelle des peines

Le jury de la Conférence de consensus a suggéré de réduire le nombre d'infractions punies d'emprisonnement, en prévoyant comme peine principale encourue une autre peine délictuelle que la peine d'emprisonnement comme cela est déjà le cas pour certains délits punis que d'une peine d'amende seule, ou en prévoyant de la remplacer par une peine de travail d'intérêt général, l'unique exemple étant en Droit français le délit de graffitis (24). Il ne faut pas oublier que cette proposition était liée à une autre consistant à imposer un "*déréférencement*" par rapport à la peine d'emprisonnement pour en faire une peine parmi d'autres et non plus une peine principale : cette proposition ambitieuse n'a pas été retenue par la loi du 15 août 2014.

La Commission présidée par Pierre Cotte dont le rapport a été remis en décembre 2015 au Garde des Sceaux de l'époque a montré son attachement à cette même idée en défendant une échelle des peines principales mettant sur un même plan l'emprisonnement, la contrainte pénale, l'amende, la peine de jours-amende et celle de travail d'intérêt général, une nouvelle échelle dont il résulterait que tout délit doit être puni d'une de ces peines sans que la peine d'emprisonnement ait la préférence (25). A ce jour, aucune modification n'a été apportée en ce sens au droit positif français.

Bien au contraire, on assiste à un recours renforcé à la peine d'emprisonnement par la prévision de cette peine, là où auparavant elle n'était pas encourue, ce par différents moyens qui seront illustrés chacun par un seul exemple.

- Par l'ajout purement et simplement de cette peine : le fait de déclarer intentionnellement une fausse adresse ou une fausse identité auprès de contrôleurs dans les transports publics est puni depuis une loi du 22 mars 2016 (26)

de 2 mois d'emprisonnement outre l'amende de 3 750 euros qui était auparavant seule encourue.

- Par le changement de qualification pénale qui a la même conséquence : la vente à la sauvette qui était avant la loi du 14 mars 2011 précitée une contravention de la 4ème classe a été transformée en un délit puni de 6 mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

- Par le recours à la déclinaison d'infractions qui a encore la même conséquence : à côté de la contravention d'intrusion ou maintien dans établissement scolaire issue du décret n° 96-378 du 6 mai 1996 et définie à l'article R. 645-12 Code pénal (N° Lexbase : L3658ICH), a été créé en 2010 un délit incriminant le même acte avec la précision que le comportement est adopté dans le but de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement (C. pén., art. 431-22 N° Lexbase : L6117IGN) (27) ; les peines sont portées à 1 an et le montant de l'amende est doublé.

A travers ces quelques exemples, on ne peut que constater de grandes réticences du législateur à envisager une révision de l'échelle des peines et c'est même une politique contraire qui semble être menée.

Le deuxième mécanisme est celui de la contraventionnalisation qui répond quant à lui à une logique de déqualification.

II – La contraventionnalisation, une logique de déclassement

Etonnamment, le Livre blanc n'y fait pas ouvertement référence. Tout au plus renvoie-t-il à une recommandation du Conseil de l'Europe de 1999 et dont il rappelle l'actualité du contenu. Dès cette date, la requalification de certains délits de manière à éviter que des peines privatives de liberté soient encourues était présentée comme un des principes de base de lutte contre l'inflation carcérale (28).

Là encore, le terme "contraventionnalisation" est susceptible d'au moins deux qualifications.

A – Une contraventionnalisation réelle ou substantielle

La contraventionnalisation peut être qualifiée de réelle ou substantielle quand elle procède d'une véritable dé-délictualisation, c'est-à-dire quand un délit est requalifié expressément par un texte en contravention : il s'agit d'une désescalade dans la classification tripartite pour éviter qu'une peine d'emprisonnement soit prononcée s'agissant d'une peine qui n'est pas encourue en matière contraventionnelle en droit pénal français.

Elle a été souvent proposée mais ne semble pas emporter les faveurs du législateur français. Un rapport parlementaire particulièrement fouillé sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale de janvier 2013 a relayé la proposition de magistrats auditionnés d'une contraventionnalisation de certains délits comme la filouterie, l'usage de cannabis (29) et les auteurs du rapport eux-mêmes ont imaginé la contraventionnalisation de certains délits routiers comme le défaut d'assurance, la conduite sous l'emprise de produits stupéfiants ou sous l'empire de l'alcool (30), idée reprise par le jury de la Conférence de consensus concernant les contentieux de masse (31). Dans le même sens et dans un avis rendu en marge de cette conférence, la CNCDH proposait quant à elle la contraventionnalisation des infractions à la législation des étrangers (32). Ces propositions n'ont pas été suivies d'effet.

B – Une contraventionnalisation déguisée ou procédurale

Dans sa seconde acception, la contraventionnalisation peut être qualifiée de déguisée ou procédurale, une fausse contraventionnalisation en somme, dès lors qu'il n'est pas touché à la qualification délictuelle de l'infraction mais que seule une peine d'amende, peine de référence en matière contraventionnelle, peut être retenue, la peine d'emprisonnement étant écartée par la procédure-même décidée. Deux procédures le permettent : celles de l'ordonnance pénale et de l'amende forfaitaire, l'une et l'autre préconisées il y a 20 ans par la recommandation européenne de septembre 1987 concernant la simplification de la justice pénale (33).

Utilisée pendant longtemps et seulement en matière contraventionnelle, la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale, procédure de jugement, a été étendue en droit français à certains délits (34) à partir de 2002 (35) et la liste des délits concernés n'a cessé par la suite de s'allonger (36). Le choix de cette procédure par le procureur est conditionné par l'existence de faits simples et établis et par l'absence de nécessité d'une peine d'emprisonnement ou d'une peine d'amende élevée puisqu'elle est plafonnée à 5 000 euros. Outre la peine d'amende, le président du tribunal peut décider des peines complémentaires encourues. Cette procédure représente depuis plusieurs années presque 30 % de la totalité des condamnations prononcées et concerne environ 40 % des condamnations du contentieux routier (37). Le législateur français a donc développé cette procédure qui est largement appliquée en pratique, sans doute moins dans la perspective d'une diminution du surpeuplement carcéral que dans celle d'une gestion rapide de contentieux de masse. Pour autant, la proposition faite par la Commission "Guinchard" sur l'articulation du contentieux

de juin 2008 d'une extension de la procédure de l'ordonnance pénale à l'ensemble des délits (38), n'a pas été retenue par le législateur.

L'autre procédure est celle de l'amende forfaitaire dont le recours se fait sous certaines conditions et limites et qui permet l'extinction de l'action publique sous réserve du paiement d'une amende, susceptible de majoration. Initialement prévue en matière contraventionnelle pour une liste limitative d'infractions, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle (N° Lexbase : L1605LB3) a étendu cette procédure aux délits (39). Elle en a prévu pour l'instant son application aux seuls délits de conduite sans permis et sans assurance (déjà seule peine d'amende pour ce dernier). On soulignera ici encore la timidité du législateur français par rapport à la recommandation de 1987 qui encourageait l'application d'une telle procédure aux contentieux de masse outre routier également fiscal et douanier (40).

La contraventionnalisation dans la diversité de ses formes amène plusieurs remarques. La peine de référence devient la peine d'amende qui présente elle-même des inconvénients. Elle laisse peu de place pour l'expression de la fonction resocialisante de la peine consacrée depuis peu dans le Code pénal et sa fonction intimidante reste toute relative. Son prononcé n'a d'intérêt que s'il ne se fait pas au détriment du prononcé de peines complémentaires plus efficaces pour lutter contre la récidive, ce qui n'est pas envisageable dans le cadre de l'amende forfaitaire. Elle est de plus porteuse d'inégalités lorsqu'elle ne peut pas être individualisée : c'est la principale critique qui a également été adressée à l'amende forfaitaire par la doctrine (41).

Enfin, la dépenalisation, troisième et dernier mécanisme présenté, poursuit une logique de retrait du Droit pénal.

III — La dépenalisation, une logique de retrait

La notion de dépenalisation est protéiforme et il est impossible dans le temps qui nous est imparti d'entrer dans le dédale des multiples définitions données à ce concept qui comportent de subtiles variantes d'un auteur à l'autre.

Le plus simple est sans doute de se reporter au Livre blanc qui présente la dépenalisation comme une stratégie de lutte contre le surpeuplement carcéral à développer après une évaluation du système pénal du pays (42).

A — La décriminalisation, forme ultime de dépenalisation

Ce n'est que subrepticement que le Livre blanc fait référence à un autre terme, la **décriminalisation**(43) qui doit être comprise comme la légalisation d'un comportement autrefois qualifié d'infraction pénale. Le Livre blanc semble en faire une expression de dépenalisation ultime. Il reprend ici une des propositions faites par la Recommandation de 1999 qui fait figurer parmi les principes de base pour la lutte contre le surpeuplement des prisons "*l'examen par les Etats de l'opportunité d'une décriminalisation de certains délits*" (44).

Malgré les suggestions en 2013 du rapport parlementaire et d'un avis de la CNCDH déjà cités, ce n'est assurément pas le choix d'une décriminalisation massive qui a été fait par le législateur français. Les cas de décriminalisation en droit français sont rares : l'adultère de la femme en 1975 et l'avortement sous certaines conditions la même année, l'homosexualité en 1982, l'émission de chèque sans provision en 1991, au vagabondage en 1994, le séjour irrégulier pour un étranger en 2012 (45) ou encore le racolage passif en 2016 (46). La liste est presque complète.

La tendance est plutôt à la criminalisation ou pénalisation de comportements qui ne l'étaient pas auparavant : la liste est ici beaucoup plus longue. Je ne donnerai que quelques exemples récents :

- *la diffusion par tout moyen de la présence de contrôleurs dans un transport en commun est puni de 2 mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende (C. trans., art. L. 2242-10 N° Lexbase : L2721K7W) depuis une loi du 22 mars 2016 ;*

- *en matière de terrorisme, a été notamment créé par la loi du 3 juin 2016 le délit de consultation de sites provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, puni de 2 ans d'emprisonnement de 30 000 euros d'amende. Le texte incriminateur a été abrogé par le Conseil constitutionnel (47) et remplacé après modification par la loi du 28 février 2017 sur la sécurité intérieure, ce alors même que le Conseil avait pris soin d'indiquer que la lutte contre le terrorisme était suffisamment armée pour pouvoir se passer de ce type d'incrimination ;*

- *dans le cadre de l'organisation de la protection des lanceurs d'alerte par une loi du 9 décembre 2016, est créé le délit d'obstacle à la transmission du signalement émanant d'un lanceur d'alerte puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende par la loi du 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (48) ;*

- *en janvier 2017, la loi relative à l'égalité et la citoyenneté fait du non-respect de la sanction disciplinaire d'interdiction*

d'exercer une activité privée de sécurité un délit puni de 1 an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende ;

- la loi du 28 février 2017 sur la sécurité publique punit de 2 mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende le contrevenant, qui ayant refusé ou ne pouvant pas justifier de son identité auprès de l'agent verbalisateur, ne se tient pas à sa disposition dans l'attente des instructions d'un OPJ (C. pr. pén., art.78-6 N° Lexbase : L1214LDC)...

Depuis juin 2016, au moins une vingtaine d'incriminations ont été créées. Cette intervention compulsive du législateur est préoccupante car la plupart de ces nouvelles incriminations sont punies le plus souvent de courtes, voire très courtes peines d'emprisonnement dont on peut craindre qu'elles aggravent la surpopulation carcérale.

B — La dépenalisation *stricto sensu*

Quant à la **dépenalisation** au sens strict du terme, le Livre blanc résume dans un paragraphe 115 les actions préconisées *"pour réduire durablement la population carcérale"* et place en tête de liste la dépenalisation en prenant même soin de donner des exemples (49).

Le Conseil de l'Europe souligne par le Livre blanc que la dépenalisation peut s'exprimer selon différentes modalités (50) et s'attardent plus particulièrement sur l'une d'entre elles : *"il importe de noter que la dépenalisation ne signifie pas nécessairement qu'un comportement est jugé légal ou moral, mais que d'autres réponses, qui sortent partiellement ou entièrement du cadre pénal, sont proposées. Un acte donné peut toujours être jugé illégal et immoral, mais d'autres mesures et sanctions peuvent être plus adaptées pour le sanctionner"* (51). Cette forme de dépenalisation est parfaitement schématisée par la fameuse parabole des cinq étudiants que l'on doit à Louk Hulsman, Professeur de droit pénal et de criminologie néerlandais, qui évoquent les réponses autres que la peine, pouvant être apportées aux *"situations problèmes"*, aux infractions (52).

Le législateur français semble préférer la voie de la dépenalisation à celle de la décriminalisation, encore que ce soit également avec beaucoup de parcimonie.

Comme le suggère le Livre blanc par renvoi à ce qu'envisageait déjà la recommandation de 1999, le législateur français recourt à cette forme de dépenalisation : la réponse à l'infraction peut être, soit une réponse pénale autre que la peine mais relevant toujours du champ du droit pénal, soit une réponse extérieure au droit pénal. Dans l'un comme dans l'autre cas, aucune peine privative de liberté ne peut être décidée.

Le premier type de dépenalisation est illustré par un recours aux mesures alternatives aux poursuites à l'initiative du procureur de la République, à l'égard des majeurs et des mineurs (le rappel à la loi, la médiation, la mise en conformité avec la loi par exemple...), un recours développé depuis plus de vingt ans.

La mesure peut également être décidée à l'issue de la procédure particulière qu'est la composition pénale mise en œuvre par le Parquet et prendre la forme d'une amende de composition, d'interdictions diverses, de stages... mesures qui ressemblent cependant à s'y méprendre à des peines.

Ainsi à titre d'exemple, pour la moitié des affaires poursuivables concernant l'usage de produits stupéfiants, dont la décriminalisation ou dépenalisation est évoquée de manière récurrente en France, de telles mesures sont décidées ; l'autre moitié des affaires fait l'objet de poursuites pénales (53).

Une autre procédure peut conduire au choix de mesures non qualifiées de peines malgré parfois là encore une grande proximité avec celles-ci (amende, travail non rémunéré) : c'est la procédure de transaction pénale. Les hypothèses de transaction se sont multipliées en droit pénal français ces dernières années dans le Code de procédure pénale mais également à l'extérieur de ce Code. Certaines ne nous intéressent pas directement car elles n'ont pour champ d'application que les contraventions (54). D'autres peuvent être mises en place pour le traitement de délits pour lesquels une peine d'emprisonnement est encourue. Elles concernent alors soit des contentieux spécifiques (tel est par exemple le cas de la transaction du Défenseur des droits en matière de discrimination constitutive de délits (55)), soit des contentieux qui le sont moins (tel est par exemple le cas de la transaction de l'OPJ définie à l'article 41-1-1 du Code de procédure pénale (N° Lexbase : L1216LDE) et issue de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 (N° Lexbase : L048814T) applicable notamment pour des délits dont la liste est limitative (56) et aux termes de laquelle peuvent être décidées une obligation de réparer et une amende transactionnelle dont le montant est plafonné).

Le second type de dépenalisation préconisé par le Livre blanc est également présent dans le droit français : il s'agit de recourir à des réponses autres que celles relevant du droit pénal.

Il a par exemple été suggéré par plusieurs rapports sans grand succès le transfert de tout ou partie du contentieux du droit de la presse au juge civil (57), ou encore le transfert au juge administratif du traitement des infractions au

droit du travail et à la sécurité sociale, des infractions à la police des étrangers (58)...

En droit positif français, le recours à la sanction de type administratif existe mais reste anecdotique et ne doit pas tromper. Ainsi récemment, en droit de la consommation, la loi du 17 mars 2014, relative à la consommation (59), a dépénalisé certains comportements en remplaçant les peines d'amende et d'emprisonnement par des amendes administratives (en matière de publicités, de conclusion de contrats à distance, de défaut de respect des modalités relatives au droit de rétractation...). Mais la dépénalisation en ce domaine reste anecdotique car cette même loi a créé par ailleurs de nouvelles infractions pénales, de nouvelles circonstances aggravantes en droit économique ou encore aggravé les peines d'amende et d'emprisonnement encourues auparavant (60).

Quelles remarques peuvent être faites sur le recours à la décriminalisation et la dépénalisation ? Elles sont sans doute nombreuses. Nous nous contenterons d'en énoncer quelques unes :

- *ce mécanisme n'est pas toujours compris par le public, est peu populaire et peut faire naître un sentiment d'impunité ou faire penser à une démission de la justice, un affaiblissement de l'autorité de la justice, à un certain laxisme ;*

- *la création de procédures conduisant à des réponses autres que la peine relevant ou pas du champ pénal ne peut faire l'économie d'un respect des droits de la défense afin d'éviter la qualification de justice low cost ;*

- *la mesure décidée doit être individualisée. En droit français, la loi prévoit la plupart du temps les critères d'individualisation mais celle-ci doit être effective ce dont on peut douter dans la mesure où ces procédures sont souvent créées pour traiter rapidement des contentieux de masse ;*

- *de manière plus générale, se pose également la question de l'extension du filet pénal car en l'absence d'alternatives aux poursuites, il n'est pas certain eu égard à la faible gravité des affaires concernées que des poursuites seraient engagées et, dans ce cas, que des condamnations à des peines d'emprisonnement ferme seraient prononcées.*

La décriminalisation et la dépénalisation, en droit français en tous les cas, s'inscrivent dans une politique des petits pas, du coup par coup, une politique qui ne se distingue pas par sa cohérence. Par ailleurs, le phénomène de pénalisation étant constant, la dépénalisation conduit à une opération quasi nulle.

Quelques mots de conclusion : la lutte contre le surpeuplement carcéral est une fusée à plusieurs étages. La trilogie dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines est un des étages de cette fusée, une des stratégies préconisées dans cette lutte, une stratégie qui ne doit pas être négligée.

Ces mécanismes relèvent d'une politique réductionniste qui se heurte cependant dans sa mise en œuvre à des revendications sociales et des enjeux politiques notamment à l'approche d'échéances électorales, réalité qui n'a pas échappé aux rédacteurs du Livre blanc (61).

Cette politique ne peut être menée sans une réflexion plus générale sur ce qu'est une peine nécessaire, juste et utile, le sens de la peine en somme (62) et elle suppose, pour être effective, persévérance, médiatisation du discours par le développement de stratégies de communication, pédagogie et... une bonne dose courage de la part de ceux qui doivent la porter.

Mesdames, Messieurs, je vous remercie.

(1) CDPC, Conseil de l'Europe, *Livre Blanc sur le surpeuplement carcéral*, 30 juin 2016, § 84 et s..

(2) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 (N° Lexbase : L9344IES), JO du 25 novembre 2009, p. 20 192 et s..

(3) *Op. cit.*, p. 5.

(4) § 108.

(5) *"Une autre voie à suivre en matière de dépénalisation serait de raccourcir la durée des sanctions prévues dans la loi en réduisant la durée maximale des peines d'emprisonnement"*.

(6) Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance (N° Lexbase : L6035HU3), JO du 7 mars 2007, p. 4297 et s. et loi n° 2007-1198 du 10 août 2007, renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs (N° Lexbase : L1390HY7), JO du 11 août 2007, p. 13 466 et s..

(7) Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 (N° Lexbase : L048814T), JO du 17 août 2015, p. 13 647 et s..

- (8) Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 (N° Lexbase : L1768DP8), JO du 10 mars 2004, p. 4567 et s..
- (9) Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 (N° Lexbase : L9731A9B), JO du 19 mars 2003, p. 4761 et s..
- (10) Cf. *infra* pour des exemples.
- (11) Loi du 10 août 2007 précitée et loi n° 2011-267 du 14 mars 2011, d'orientation et de programmation pour la justice (N° Lexbase : L5066IPC), JO du 15 mars 2011, p. 4582 et s..
- (12) CNCDH, Avis sur la prévention de la récidive du 21 février 2013, § 14.
- (13) Rapport du Jury de la Conférence de consensus, *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive*, 20 février 2013, p. 11.
- (14) Proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale, texte n° 4427 transmis à l'Assemblée nationale 1er février 2017.
- (15) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et des garanties de la procédure pénale (N° Lexbase : L4202K87), JO du 4 juin 2016.
- (16) Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté (N° Lexbase : L6432LC9), JO du 28 janvier 2017, art. 33 modifié de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.
- (17) C. pén., art. 132-76 modifié (N° Lexbase : L7897LCH).
- (18) Loi n° 2003-88 du 3 février 2003, visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, anti-sémite et xénophobe (N° Lexbase : L1991A9M), JO du 4 février 2003, p. 2104 et s..
- (19) Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003, renforçant la lutte contre la violence routière (N° Lexbase : L5334BHZ), JO du 13 juin 2003, p. 9943 et s..
- (20) Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006, renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple et commises contre les mineurs (N° Lexbase : L9766HH8), JO du 5 avril 2006, p. 5097 et s..
- (21) Loi du 5 mars 2007 précitée.
- (22) Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016, visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées (N° Lexbase : L6858K77), JO du 14 avril 2016.
- (23) Loi n° 2017-258 février 2017, sur la sécurité publique (N° Lexbase : L0527LDU), JO du 1er mars 2017.
- (24) Cf. C. pén., art. 322-1 al. 2 (N° Lexbase : L1825AMK).
- (25) Commission "Cotte", *Pour une refonte du droit des peines*, décembre 2015, p. 37 et s..
- (26) Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016, relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs (N° Lexbase : L2650K7B), JO du 23 mars 2016.
- (27) Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public (N° Lexbase : L6036IGN), JO du 3 mars 2010, p. 4305 et s..
- (28) Recommandation n° R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 30 septembre 1999, p. 1 § 4.
- (29) Rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, D. Raimbourg et S. Huyghe, AN, n° 652, 23 janvier 2013, spéc. p. 60.
- (30) *Ibid.*, et ils proposent de faire de la récidive de telles contraventions des délits avec élévation du montant de l'amende de la contravention de 5ème classe (p. 62).
- (31) Rapport précité, p. 16.
- (32) CNCDH, Avis du 21 février 2013, § 14.

- (33) Recommandation n° R(87) 18 concernant la simplification de la justice pénale du 17 septembre 1987.
- (34) Cf. C. pr. pén., art. 495 (N° Lexbase : L5094ISH).
- (35) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (N° Lexbase : L6903A4G), JO du 10 septembre 2002, p. 14 934 et s..
- (36) Le champ d'application de cette procédure concerne le vol simple et recel de vol simple, la filouterie, le détournement de gage ou d'objet saisi, les destructions, dégradations et détériorations sans gravité, le délit de fuite en véhicule, la vente à la sauvette, les délits du Code de la route, les délits en matière de réglementations relatives aux transports terrestres, les délits du Code de commerce pour lesquels une peine d'emprisonnement n'est pas encourue, le délit d'usage de produits stupéfiants, le délit d'occupation des espaces communs ou des toits des immeubles collectifs d'habitation, les délits en matière de chèques, le port ou transport d'armes de la catégorie D.
- (37) Chiffres clefs de la justice 2016, Ministère de la Justice.
- (38) Rapport de la Commission "Guinchard", 2008, p. 140.
- (39) En fixant ses modalités de mise en œuvre dans le Code de procédure pénale aux articles 495-1 et s. (N° Lexbase : L3857IRB).
- 40) *Op.cit.*, p. 3.
- (41) Cf. notamment A. Coche, *La justice pénale sans audience, une justice en enfer*, Recueil Dalloz 2008, p. 2180 ; B. de Lamy, *Procédure de l'amende forfaitaire : constitutionnalité sous réserve*, RSC, 2011, p. 187 ; Cons. const., 29 septembre 2010, n° 2010-38 QPC (N° Lexbase : A4883GA4), AJ pénal, 2010, 555, obs. J. — P. Céré.
- (42) § 104.
- (43) § 105.
- (44) *Op. cit.*, p. 1 § 4.
- (45) Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012, relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées (N° Lexbase : L8109IUU) ; abrogation de l'article L. 621-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (N° Lexbase : L5884G4P).
- (46) Abrogation de l'article 225-10-1 du Code pénal (N° Lexbase : L9005DCI) par la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016, visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées (N° Lexbase : L6858K77).
- (47) Par une décision rendue sur QPC en date du 10 février 2017 parce que portant atteinte au principe de la liberté de communication (Cons. const., décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017 N° Lexbase : A7723TBN).
- (48) Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (N° Lexbase : L6482LBP), JO du 10 décembre 2016.
- (49) Il convient de "*dépénaliser certaines infractions : certains pays ont dépénalisé la conduite en état d'ivresse et l'usage de drogue et remplacé les sanctions pénales par des sanctions administratives et des obligations de soins ; d'autres ont dépénalisé l'immigration irrégulière ; d'autres encore ont remplacé l'incarcération pour non-paiement d'une amende par des travaux d'intérêt général*".
- (50) Cf. § 110 : outre la diminution du *quantum* des la peine privative de liberté et la fausse dépénalisation consistant au développement d'obstacles à la réalisation même des infractions, nommé en criminologie prévention situationnelle.
- (51) § 106.
- (52) L. Hulsman, J. Bernat de Celis, *Peines perdues, le système pénal en question*, Ed. Le Centurion, 1982, 192 p..
- (53) Le traitement judiciaire des infractions liées aux stupéfiants en 2015, InfoStat, mars 2017, p. 4.
- (54) La transaction en matière de contraventions à la police des transports publics (C. pr. pén., art. 529-3), ancienne, mais aussi la transaction municipale décidée par le maire (C. pr. pén., art. 44-1, loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des

chances).

(55) Réprimées par le Code pénal (art. 225-2 N° Lexbase : L7899LCK et 432-7 N° Lexbase : L8809ITG) et le Code du travail (art. L. 1146-1 N° Lexbase : L0717H9G et L. 2146-2 N° Lexbase : L2231H9I).

(56) Des délits punis de courtes peines d'emprisonnement comme le vol lorsque le préjudice est inférieur à 300 euros, la consommation de produit stupéfiants, les délits punis d'un an d'emprisonnement maximum.

(57) Cf. le Rapport "Guinchard" précité qui préconise la dépénalisation de l'injure et de la diffamation avec recours au juge civil et le Rapport "Raimbourg" de 2013 en p. 60.

(58) Rapport "Raimbourg", *op.cit.*, p. 63.

(59) Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014, relative à la consommation (N° Lexbase : L7504IZX), JO du 18 mars 2014 p. 5400 et s..

(60) Cf. Vanessa Valette-Ercole, *La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation : entre dépénalisation et pénalisation*, Droit pénal, n° 6, juin 2014, étude 13.

(61) § 58 : *"Il convient de garder à l'esprit que le pluralisme démocratique suppose également la tenue de débats ouverts sur les politiques pénales et le système de justice pénale, permettant d'entendre les différents arguments et d'être informé et inspiré par les résultats des études et les expériences concrètes du fonctionnement de la justice pénale"*.

(62) § 105 : *"Les raisons de la décriminalisation de certains comportements ne devraient pas provenir du surpeuplement carcéral actuel mais des principes de sanction humaine et proportionnée d'un acte socialement inacceptable donné. Bien entendu ces réformes législatives sont censées diminuer les taux d'incarcération et les autorités devraient en être conscientes"*.

**[Pénal] Événement****Le surpeuplement carcéral en Europe – Propos conclusifs**

14578427

N° Lexbase : N8771BWR

par *Sylvie Cimamonti, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, Directrice du Laboratoire de droit privé et sciences criminelles (EA 4690)*

Le Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles de l'Université Aix-Marseille et l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie (ISPEC) ont organisé le 24 mars 2017, un colloque sur le thème "Le surpeuplement carcéral en Europe : un phénomène maîtrisable mais indifféremment maîtrisé. Quelles sont les pistes retenues par le Livre blanc ?". Les tables rondes de cette journée étaient présidées par Muriel Giacomelli, Professeur à Aix-Marseille Université et Directrice de l'ISPEC, Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier et Anne-Gaëlle Robert, Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes. Partenaires de cet événement, les éditions juridiques Lexbase vous proposent de retrouver l'intégralité des actes de ce colloque.

Avant-propos, par Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier (lire : N° Lexbase : N8758BWB).

I - Présentation du Livre blanc

Sous la présidence de Muriel Giacomelli, Professeur Aix-Marseille, Directrice ISPE

C

Avant-propos, par Muriel Giacomelli (lire : N° Lexbase : N8759BWC).

La genèse du Livre blanc du conseil de l'Europe, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre expert du conseil

de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8755BW8).

Les axes majeurs du Livre blanc, par Annie Devos, administratrice générale des maisons de Justice, Fédération Wallonie-Bruxelles, membre

expert du conseil de coopération pénologique, Comité Européen pour les problèmes criminels, conseil de l'Europe, Strasbourg (lire : N° Lexbase : N8857BWX).

Des recommandations inspirées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, par Anne-Gaëlle Robert,

Maître de conférences à l'Université Grenoble-Alpes (lire : N° Lexbase : N8710BWI).

II - Le surpeuplement carcéral : une problématique actuelle en France

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université

de Montpellier

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8761BWE](#)).

Les normes d'espace vital en détention : l'approche du Comité européen pour la prévention de la torture, par Vincent Theis, ancien membre du CPT au titre du Luxembourg

(lire : [N° Lexbase : N8815BWE](#)).

Le surpeuplement carcéral : la mesure du phénomène et les instruments de suivi, par Annie Kensey, Chef du bureau des statistiques et des études, Sous-Direction des Métiers, Direction de l'administration pénitentiaire et Christian Mouhanna,

Directeur du Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Paris.

Le surpeuplement carcéral : l'appréhension du phénomène en France, par Martine Lebrun, Présidente honoraire de l'Association nationale des juges de l'application des peines

(lire : [N° Lexbase : N8746BWT](#)).

III - Une approche plurielle d'une problématique largement partagée en Europe

Sous la présidence d'Eric Senna, Magistrat, Maître de conférences associé à l'Université de Montpellier.

Avant-propos, par Eric Senna (lire : [N° Lexbase : N8774BWU](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Roumanie, par Madalina Manolache, Conseillère juridique à la Direction Affaires Européennes et Droits de l'Homme, Ministère de la Justice Roumanie. Bucarest

(lire : [N° Lexbase : N8768BWN](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de la Bulgarie, par Lubov Stoytcheva, Legal Officer, Service exécution des arrêts de la CEDH, Strasbourg (lire : [N° Lexbase : N8760BWD](#)).

La lutte contre le surpeuplement carcéral

en Belgique depuis l'arrêt "Vasilescu", par Vincent Spronck, Directeur du site de Forest Bruxelles, Direction générale EPI. Bruxelles (lire : [N° Lexbase : N8753BW4](#)).

Le surpeuplement carcéral : la situation de l'Italie, par Maria Teresa Leacche, Direttore Ufficio II (Contenzioso

dinanzi alla CEDH) Direction générale des affaires juridiques et légales Ministère de la Justice, Rome (lire : [N° Lexbase : N8743BWQ](#)).

IV - Les pistes d'amélioration : stabilisation et réduction de la population pénale

Sous la présidence d'Anne-Gaëlle

Robert, Maître de conférences Grenoble-Alpes.

Le surpeuplement carcéral : les différentes pistes d'amélioration de la situation, par Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Paris (lire : [N° Lexbase : N8786BWC](#)).

Des

questionnements récurrents autour de l'instauration d'un mécanisme de régulation et de la mise en œuvre de l'encellulement individuel, par Alexis Saurin, Président FARAPEJ, Paris (lire : [N° Lexbase : N8772BWS](#)).

Courtes peines et prévention de la récidive : un nouveau lieu de préparation à la sortie, par Martin Parkouda, Directeur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède (lire : [N° Lexbase : N8738BWK](#)).

Le surpeuplement carcéral : dépénalisation, contraventionnalisation, révision de l'échelle des peines, par Anne Ponselille, Maître de conférences, CERCOP Montpellier (lire : [N° Lexbase : N8754BW7](#)).

Propos conclusif, par Sylvie Cimamonti, Professeur à Aix-Marseille (cf. *infra*).

Mesdames, Messieurs,

Je regrette, du fait des examens de Master 2 qui avaient lieu également ce matin, de ne pas avoir pu assister à la totalité des travaux de cette journée sur le surpeuplement carcéral en Europe. Et je vous prie de bien vouloir m'en excuser.

Je voudrais remercier très sincèrement les différents intervenants qui, malgré leur charge souvent très lourde, nous ont fait l'honneur de leur présence aujourd'hui en venant parfois de loin ou pour un aller-retour dans la journée.

Je voudrais féliciter chaleureusement les deux concepteurs de ce beau colloque, Mme Muriel Giacomelli et M. Eric Senna, sans oublier pour l'organisation matérielle Mme Pauline Bonhomme de l'Institut de sciences pénales et de criminologie et Mme Monette Lasco du Laboratoire de droit privé et sciences criminelles.

Je dirai simplement, en conclusion, que le thème du surpeuplement carcéral nous concerne tous, où que nous soyons et qui que nous soyons.

Ce colloque a permis de mettre le projecteur sur un certain nombre de pays européens : la France bien sûr, mais aussi cet après-midi la Roumanie, la Belgique, l'Italie (outre la Bulgarie qui figurera dans les contributions écrites). Et ce à la fois quant à la situation qu'ils connaissent en termes de surpeuplement carcéral et aux remèdes qu'ils proposent, même s'ils ne sont pas tous transposables d'un pays à l'autre.

Il nous invite ce faisant, et notamment nos étudiants, à nous intéresser à d'autres pays encore. Je pense, par exemple, à la Hongrie qui, en plus de faire partie -comme la France— des mauvais élèves en termes de surpopulation carcérale, vient de voter une loi sur le placement en détention de tout migrant présent sur son territoire, tout en tenant à rappeler que les deux problématiques sont différentes et que je ne succombe pas à l'assimilation migrants-délinquants...

Sans oublier que le surpeuplement carcéral n'est pas qu'une problématique régionale qui s'arrêterait aux frontières de l'Europe, comme l'illustre la situation épouvantable qui existe, pour des raisons différentes, en Turquie ou en Haïti.

Ce colloque, et c'est toute sa richesse, a fédéré autour du surpeuplement carcéral en Europe des professionnels de tous horizons : représentants des institutions nationales et européennes, elles-mêmes multiples ; représentants du monde académique : juristes et sociologues ; représentants du monde associatif ; et bien sûr praticiens, magistrats, notamment juges de l'application des peines. Au-delà de ces derniers, la problématique s'invite aussi régulièrement devant le juge administratif ou le juge pénal au titre des conséquences qu'elle engendre. Il a été dit, qu'assez souvent, les juges pénaux ne connaissent même pas la situation de l'établissement pénitentiaire qu'ils contribuent à remplir ou dont ils contribuent à aggraver encore le surpeuplement. Mais ils voient parfois venir ou revenir devant eux des détenus pour des infractions, pouvant aller jusqu'à l'homicide, commises dans un contexte de surpopulation carcérale. S'il n'y avait pas aujourd'hui d'avocat à cette tribune, le rôle particulier qui a pu être le leur en Belgique a été évoqué. Et, en ce domaine comme dans d'autres, derrière les arrêts de condamnation des pays membres du Conseil de l'Europe par la Cour européenne des droits de l'Homme, il y a des avocats...

Mais le débat sur le surpeuplement carcéral en Europe n'est pas qu'affaire de spécialistes. Il concerne directement le citoyen. En France, sont là pour nous le rappeler les propositions sur le rétablissement des peines plancher, mais aussi l'abaissement de la majorité pénale à seize ans, et surtout bien sûr la construction de nouvelles "places" de prison (avec, on l'a dit, tout le problème de pertinence que pose ce terme) dont le nombre oscille, selon les candidats à l'élection présidentielle entre 15 000 (ce qui coïncide curieusement avec le nombre de détenus actuellement en surnombre) mais en cinq ans quand l'actuel Garde des Sceaux proposait en dix ans et jusqu'au nombre hallucinant de 40 000 places en cinq ans pour un coût de 2,3 milliards d'euros...

Je vous remercie.