



## Lutter contre la surpopulation carcérale

Extrait du 31<sup>e</sup> Rapport général du CPT  
publié le 21 avril 2022

### Introduction

84. « Nous sommes traités comme des sardines, entassés dans une minuscule cellule, ne faisant rien. »

85. Dans certaines des cellules de prison les plus surpeuplées visitées par le Comité ces dernières années, l'espace de vie était inférieur à 2 m<sup>2</sup> par personne. La situation était encore aggravée par le fait que les prisonniers étaient souvent enfermés pendant environ 23 heures par jour dans un état d'oisiveté forcée. Un tel niveau de surpopulation était un terrain propice à l'aggravation des tensions entre le personnel et les détenus et entre les détenus eux-mêmes. Comme le CPT l'a souligné dans son 26<sup>e</sup> rapport général en 2017<sup>1</sup>, la surpopulation semble être particulièrement problématique dans les établissements de détention provisoire.

86. La surpopulation peut transformer une prison en un entrepôt humain et saper tout effort visant à donner un sens pratique à l'interdiction de la torture et des autres formes de mauvais traitements. Le manque d'espace personnel et d'intimité qui en résulte met tous les détenus en danger, plus particulièrement les plus vulnérables.

87. Le CPT a décidé de réexaminer la question de la surpopulation carcérale, car, bien qu'elle se soit quelque peu atténuée au cours des dernières années<sup>2</sup>, elle reste un fléau de nombreux systèmes pénitentiaires dans les États membres du Conseil de l'Europe. Déjà dans son deuxième rapport général, il y a trente ans<sup>3</sup>, le CPT soulignait que la surpopulation était une question relevant directement de son mandat et qui l'avait amené plus d'une fois à conclure que les effets négatifs de la surpopulation avaient entraîné des conditions pouvant être considérées comme inhumaines et dégradantes.

88. Au cours de ses nombreuses visites de prisons pendant les 30 dernières années, le CPT a, certes, relevé que certains États membres du Conseil de l'Europe ont réalisé des

<sup>1</sup> <https://rm.coe.int/168070d0c9>

<sup>2</sup> Voir SPACE I, 2020, Tableau 16 'Prison capacity and prison density', p. 73.

<sup>3</sup> Cf. CPT/Inf (92) 3, § 46.

progrès tangibles dans la lutte contre la surpopulation en mettant en œuvre les recommandations du Comité. Des changements dans la politique de détention provisoire et de condamnation, y compris la mise en œuvre d'une série d'alternatives à l'emprisonnement, ont souvent permis d'inverser la tendance générale à la hausse de la population carcérale. Dans ces pays, le Comité a souvent constaté une réduction de la violence entre le personnel et les détenus et entre les détenus, une amélioration de la sécurité et de la prise en charge des détenus vulnérables, une plus grande intimité dans les cellules, un meilleur accès aux activités en dehors des cellules et, ce qui est également important, de meilleures conditions de travail pour le personnel pénitentiaire.

89. Cependant, force est de constater que, malgré les recommandations réitérées du Comité et malgré les arrêts (y compris les arrêts pilotes)<sup>4</sup> de la Cour européenne des droits de l'homme, le phénomène de surpopulation, loin d'être éradiqué, reste une réalité quotidienne dans de nombreux systèmes pénitentiaires, notamment dans les établissements accueillant des prévenus.

90. Les visites du Comité démontrent que le phénomène de surpopulation doit être examiné avec discernement : un pays peut ne pas avoir de problème de surpopulation carcérale dans l'ensemble du système pénitentiaire, mais il n'est pas rare que le Comité constate que certaines prisons, certaines parties d'une prison ou même une cellule ou un dortoir individuel sont surpeuplés.

91. La surpopulation carcérale est aux services pénitentiaires ce que le tabagisme est aux services de santé publique. Nous savons que le surpeuplement des prisons peut nuire gravement aux détenus et à leur entourage. La surpopulation carcérale n'est pas essentiellement le reflet de l'augmentation des niveaux de criminalité. En revanche, elle est principalement le résultat de politiques pénales toujours plus strictes, avec une criminalisation accrue, un usage plus fréquent et plus long de la détention préventive, des peines de prison plus longues et un recours limité aux alternatives non privatives de liberté.

### **Impact de la pandémie de covid-19 sur la population carcérale**

92. La pandémie de covid-19 a créé des défis extraordinaires pour les autorités de tous les États membres du Conseil de l'Europe. Elle a généré une crise de santé publique, qui a ajouté une nouvelle dimension à la question des conditions de détention et, en particulier, à celle de la surpopulation. Dans toute la région du Conseil de l'Europe, la pandémie a révélé et accéléré les effets néfastes de la surpopulation carcérale dans un certain nombre d'États membres.

93. Afin de fournir des orientations aux États membres sur la meilleure façon de faire face à la crise sanitaire tout en assurant un traitement humain des personnes privées de liberté, le CPT a adopté la «Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus (covid-19)» (publiée en mars 2020). Le CPT y expose les principes fondamentaux que les États devraient respecter dans tout effort visant à prévenir ou à combattre la covid-19. Tout en reconnaissant l'impératif évident de prendre des mesures fermes pour combattre la covid-19, le CPT rappelle à tous les acteurs le caractère absolu de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou

---

<sup>4</sup> *Torreggiani et autres c. Italie* (requête n° 43517/09, 8 janvier 2013) ; *Varga et autres c. Hongrie* (requêtes nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, et 64586/13, 10 mars 2015) ; *J.M.B. et autres c. France* (requête n° 9671/15, 30 janvier 2020).

dégradants. La Déclaration indique également le fait que la surpopulation carcérale peut exacerber les effets néfastes de la covid-19 et, par conséquent, encourage les États membres à faire un usage accru des mesures non privatives de liberté : «Les contacts personnels étroits favorisant la propagation du virus, des efforts concertés devraient être déployés par toutes les autorités compétentes pour recourir à des alternatives à la privation de liberté. Une telle approche est impérative, en particulier, dans les situations de surpopulation. En outre, les autorités devraient recourir davantage aux alternatives à la détention provisoire, à la commutation des peines, à la libération anticipée et à la probation [...].»<sup>5</sup>

94. Plusieurs États membres n'ont pris des mesures pour réduire la surpopulation carcérale chronique qu'en mode de crise, malgré les recommandations de longue date du CPT de prendre des mesures efficaces pour lutter contre ce phénomène. Au cours des premiers mois de la pandémie, le nombre de personnes détenues en prison dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe a diminué de manière significative à la suite de décisions politiques visant à accroître le recours à la libération conditionnelle anticipée, à la libération temporaire et à d'autres mesures non privatives de liberté pour réduire la population carcérale. Les prisons étant connues pour être des épicycles de maladies infectieuses, le raisonnement était que la surpopulation carcérale constituait un facteur de risque important de propagation de la maladie, car les lieux de détention surpeuplés offrent généralement un espace limité avec des conditions moins favorables à la distanciation physique, avec souvent des installations insalubres et un accès plus difficile aux soins de santé.

95. Le CPT se félicite des mesures prises dans de nombreux États membres pour libérer sous condition ou temporairement les personnes détenues à faible risque et réduire le recours à la détention provisoire. Il est également apparu que certains des arguments précédemment avancés par les autorités, selon lesquels elles n'étaient pas en mesure de désengorger les prisons, n'étaient pas toujours totalement sincères. Le Comité tient à souligner que - dans l'intérêt de la prévention des mauvais traitements - les politiques susmentionnées devraient faire partie intégrante de tout système de justice pénale sain.

96. Cependant, au fur et à mesure de la progression de la pandémie, et au cours des derniers mois, on a constaté une recrudescence du nombre de détenus dans certains États membres, ce qui ne peut qu'indiquer qu'il faudra bientôt faire face à nouveau à une surpopulation endémique. En effet, les constats du CPT figurant dans les rapports de visite récemment publiés indiquent un retour à une trajectoire de croissance avec la fin des mesures de confinement généralisées liées à la covid-19.

### **Conséquences sur la santé et le bien-être des détenus**

97. La surpopulation, en particulier, augmente le risque de transmission d'un certain nombre d'infections transmises par voie aérienne, comme la tuberculose et d'autres maladies respiratoires.

98. L'impact de la surpopulation carcérale sur la santé publique, la santé mentale et le bien-être, ainsi que le nombre de cas d'automutilation ne peuvent être sous-estimés.

---

<sup>5</sup> <https://rm.coe.int/16809cfa4b>

99. Si une prison est surpeuplée, elle agit comme un incubateur de maladies que les détenus libérés emportent avec eux à l'extérieur, ce qui a un impact négatif sur la santé de la population dans son ensemble.

### Définir des seuils

100. La voie à suivre doit commencer par déterminer avec précision la situation des niveaux d'occupation. À cette fin, il est crucial d'utiliser une jauge commune lorsqu'il s'agit de l'espace de vie minimum qui devrait être offert à chaque détenu et de déterminer avec précision le niveau réel de surpopulation dans chaque cellule, dans chaque prison et dans le système pénitentiaire dans son ensemble. Le CPT a contribué à tracer la ligne de démarcation entre les normes «acceptables» ou «souhaitables» d'une part, et les normes «inacceptables» ou «indésirables» d'autre part. Depuis les années 1990, le Comité considère que toute personne devrait se voir offrir un espace de vie d'au moins 4 m<sup>2</sup> dans les cellules à occupation multiple et d'au moins 6 m<sup>2</sup> dans les cellules individuelles (en excluant l'annexe sanitaire)<sup>6</sup>.

101. La quantité minimale d'espace de vie par détenu devrait donc être contrôlée à la lumière des normes du CPT et de la jurisprudence de la Cour<sup>7</sup>, et les capacités officielles de tous les établissements pénitentiaires devraient être révisées en conséquence.

102. Le Comité considère que, pour chaque prison, il devrait y avoir **une limite supérieure absolue pour le nombre de détenus (« numerus clausus »)**, afin de garantir la norme minimale en termes d'espace de vie, à savoir 6 m<sup>2</sup> par personne dans les cellules individuelles et 4 m<sup>2</sup> par personne dans les cellules à occupation multiple (en excluant l'annexe sanitaire). Ainsi, dès lors qu'une prison a atteint cette limite, des mesures appropriées doivent être prises par les autorités compétentes afin de garantir qu'une personne, nouvellement placée en détention provisoire ou condamnée à une peine d'emprisonnement, se voit offrir des conditions de détention acceptables (y compris en termes d'espace de vie).

### Pour en finir avec la surpopulation

103. Il convient donc, à nouveau, de s'interroger sur les raisons qui conduisent à la persistance de la surpopulation. Des mesures alternatives à la détention existent dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, mais elles sont loin d'être effectives car les mesures non privatives de liberté ne bénéficient souvent que de ressources limitées, en particulier en ce que concerne la détention préventive. Bien que les mesures de probation se développent de plus en plus<sup>8</sup>, elles n'entraînent pas une réduction durable du nombre de personnes incarcérées.

---

<sup>6</sup> Voir le document 'Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires : normes du CPT (CPT/Inf(2015)44), dans lequel le CPT promeut une norme souhaitable concernant les cellules collectives, en particulier lors de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, c'est-à-dire qu'aux cellules collectives destinées à quatre détenus au maximum devraient être ajoutés 4m<sup>2</sup> par détenu aux 6 m<sup>2</sup> minimum d'espace vital pour une cellule individuelle, en excluant l'annexe sanitaire.

<sup>7</sup> Dans son arrêt de Grande Chambre dans l'affaire *Muršić c. Croatie* (no.7334/13, 20 octobre 2016), la Cour européenne des droits de l'homme a pris en compte les normes du CPT et considéré que le non-respect du critère de 4 m<sup>2</sup> peut soulever une question au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec une forte présomption de violation lorsqu'il y a moins de 3 m<sup>2</sup> d'espace de vie par personne.

<sup>8</sup> Source : SPACE II

104. Le CPT constate, par ailleurs, que dans certains pays européens, des budgets très importants sont consacrés à la **construction de nouvelles prisons** ou l'adoption de politiques d'extension de la capacité du parc pénitentiaire. Le CPT est fermement convaincu que la construction de nouvelles prisons ou l'augmentation de la capacité des prisons ne constituent pas une solution durable au problème de la surpopulation.

105. Les réponses telles que les **grâces ou les amnisties** peuvent aider à faire face à une situation critique, mais elles ne peuvent constituer une réponse durable.

106. La capacité des **mesures non privatives de liberté** à satisfaire le devoir de protection que doit assurer un système de justice pénale semble largement sous-estimée. L'encouragement de solutions créatives pour l'exécution des peines dans la communauté est une étape importante et nécessaire. Cependant, le développement du travail d'intérêt général, par exemple, ou l'utilisation de systèmes de surveillance électronique efficaces<sup>9</sup>, associés à des superviseurs (agents de probation) et à des programmes de réhabilitation, restent insuffisants.

107. Le CPT souhaite rappeler que la surpopulation carcérale n'est pas un problème qu'il appartient aux directeurs de prison et aux administrations pénitentiaires de résoudre, ni un problème que les gouvernements peuvent aborder seuls. Au contraire, l'expérience du CPT a montré que la lutte contre ce phénomène nécessite une **approche systémique** et une action concertée de tous les acteurs concernés. Comme indiqué dans le Livre Blanc du Conseil de l'Europe sur le surpeuplement des prisons : «Il devrait y avoir un dialogue constant et une compréhension et une action communes impliquant les décideurs politiques, les législateurs, les juges, les procureurs et les directeurs de prison et de probation dans chaque État membre». Il est également important de mettre en œuvre efficacement les préceptes énoncés dans la Recommandation n° R (99) 22 du Comité des Ministres sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale.

---

<sup>9</sup> Recommandation CM/Rec(2014)4 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la surveillance électronique