



ASSEMBLEE GENERALE DU 8 SEPTEMBRE 2017

COMMISSION LIBERTES ET DROITS DE L'HOMME

PROPOSITIONS DE LA PROFESSION D'AVOCAT EN MATIERE PENITENTIAIRE

RAPPORT

PREAMBULE

Lors de l'Assemblée générale du Conseil national des barreaux du 12 mai dernier, la commission Libertés et droits de l'Homme présentait un panorama de l'actualité des travaux en matière pénitentiaire.

A l'appui de statistiques éloquentes, le rapport d'étape exposait les facteurs à l'origine d'une surpopulation carcérale devenue endémique et ses multiples conséquences sur les personnes sous mains de justice. Poursuivant une démarche réflexible et proactive, conforté par les nombreux travaux tant d'origine gouvernementale que parlementaire, le rapport dévoilait des propositions en matière de politique publique, pénale et pénitentiaire qui pourraient être portées par le Conseil national des barreaux auprès des pouvoirs publics.

A la demande de l'Assemblée générale du Conseil national des barreaux, le présent rapport tend à argumenter ces propositions pour en justifier l'urgente nécessité. Il s'inscrit dans une volonté de renforcer les garanties des droits de la défense et la sauvegarde des libertés fondamentales en détention dans un contexte de passage « d'une justice de liberté à une justice de sûreté ».

En conséquence, la Commission Libertés et droits de l'Homme s'est attachée à développer des propositions générales en matière de politique publique, pénale et pénitentiaire et à porter une attention particulière aux solutions qui pourraient être envisagées pour juguler l'inflation carcérale et améliorer les conditions de détention.

* *



SOMMAIRE

PREAMBULE.....	1
I – UNE POLITIQUE PUBLIQUE, PENALE ET PENITENTIAIRE AMBITIEUSE AXEE SUR LA PREVENTION DE LA RECIDIVE ET LA REINSERTION.....	3
1) Changer de paradigme : la prison comme ultime recours.....	3
1.1. Repenser l'architecture des peines	3
1.2. Instaurer une nouvelle probation : une probation autonome	4
1.3. La contrainte pénale comme peine étalon présentencielle.....	6
1.4. Le sursis avec mise à l'épreuve (SME), une contrainte pénale allégée	7
2) La libération accompagnée (sous contrainte) : seul aménagement de la détention	7
3) La mise en place d'une agence de probation et de réinsertion.....	7
4) la détention provisoire : une exception.....	7
II – RELEVER LE DEFI MAJEUR DE LA SURPOPULATION CARCERALE	8
1) propos préliminaires : inflation et surpopulation carcérale.....	8
2) première idée forte : lutter contre la surpopulation carcérale, facteur de récidive.....	9
2.1. La mise en place d'une réelle politique de transparence en matière pénitentiaire.....	9
2.2. Réactiver un observatoire unique de la délinquance	9
2.3. Rénover le système informatique et créer un système d'information centralisé et transversal.....	11
2.4. Evaluer le temps judiciaire : une donnée indispensable pour lutter contre la détention provisoire	11
3) deuxième idée forte : une politique de construction limitée et complémentaire.....	12
3.1. Lutter contre des conditions de détention indignes.....	12
3.1.1. Lutter contre la vétusté.....	12
3.1.2. Favoriser l'encellulement individuel	12
3.1.3. Instaurer un projet de vie personnalisé en détention : favoriser le travail et les activités en détention.....	13
4) lever le mythe du manque de moyens : rationaliser et affecter les dépenses	14
5) Un numerus clausus limité aux entrées en matière correctionnelle.....	15
ANNEXES.....	16
Annexe n°1 - Résolution du Conseil national des barreaux portant propositions de mesures à mettre en œuvre en matière pénitentiaire.....	17
Annexe n°2 - OPALE 1 - Population sous écrou - Tableau de bord	19
Annexe n°3 - OPALE 2 - Etat actuel du surpeuplement carcéral	20



I – UNE POLITIQUE PUBLIQUE, PENALE ET PENITENTIAIRE AMBITIEUSE AXEE SUR LA PREVENTION DE LA RECIDIVE ET LA REINSERTION

A titre préliminaire, il est important de rappeler, que l'ensemble des propositions présentées sont assises sur des études et sont le plus souvent la synthèse des dispositifs nationaux ou étrangers apportant des solutions aux problématiques rencontrées en matière pénitentiaire. Elles sont également le fruit de la participation de la commission Liberté et droits de l'Homme aux réflexions menées par la Commission du livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire. Elles intègrent également les contributions de Virginie Bianchi, avocate et experte « pénitentiaire » auprès de la commission Libertés et droits de l'homme, et de Pierre-Victor Tournier, membre de la commission du livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, criminologue, directeur de recherches au C.N.R.S., expert scientifique auprès du Conseil de l'Europe de 1983 à 2003¹.

1) CHANGER DE PARADIGME : LA PRISON COMME ULTIME RECOURS

Les lois pénitentiaires qui se sont succédé ont toutes été élaborées avec la prison comme seule peine de référence, dans un contexte d'opinion publique défavorable. Pourtant, gouvernements et experts s'accordent à dire, à l'instar de la Conférence de consensus de 2013², que la peine de prison ne doit être « *prononcée seulement lorsqu'il est établi qu'elle est indispensable à la sécurité de la société* ».

En conséquence, la loi ne doit pas être uniquement focalisée sur la question des prisons qui ne doit plus être la peine de référence. Malheureusement, les nombreuses recommandations du Conseil de l'Europe en cette matière n'ont jamais été prises en considération par la Chancellerie. On se référera, en particulier, à la recommandation du 30 septembre 1999 sur la surpopulation des prisons et l'inflation carcérale et à celle du 24 septembre 2003 sur la libération conditionnelle dont les préconisations restent valables aujourd'hui et n'ont toujours pas été traduites en pratique dans notre loi nationale.

Pourtant, les lois pénales doivent tenir compte tant des mesures et sanctions privatives de liberté (milieu fermé) que des mesures et sanctions pénales « appliquées dans la communauté » (milieu ouvert). Cet objectif énoncé à plusieurs reprises dans les travaux préparatoires des projets de lois relatifs à la surpopulation carcérale n'a toujours pas été atteint et la prédominance carcérale demeure et s'amplifie.

1.1. Repenser l'architecture des peines

L'objectif essentiel, poursuivi par la commission Libertés et droits de l'homme, est un objectif de simplification pour répondre à la complexité du millefeuille du droit des peines et particulièrement des peines alternatives. Comme précisé dans le rapport COTTE qui abonde vers une nécessaire « refonte du droit des peines », le dispositif actuel ne satisfait pas à l'exigence de sécurité juridique de nature constitutionnelle d'une loi pénale claire, prévisible, lisible, accessible à tous. Veiller à la conformité des textes à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés

¹ Co-auteur de la recommandation R(99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale ([recommandation R\(99\) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale](#)), il est également spécialiste de démographie pénale, chercheur au Centre d'histoire sociale du XXe siècle, à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne, et l'auteur de nombreux ouvrages dont Dialectique carcérale en 2012 et Dictionnaire de démographie pénale en 2011.

² Cf. Conférence de consensus des 14 et 15 février 2013, rapport « Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive »

: http://conference-consensus.justice.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/10/CCR_DOC-web-impression.pdf



fondamentales et à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, éviter les recours en interprétation devant la Cour de cassation et enfin lever les difficultés qui s'élèvent dans le cadre du prononcé des peines et de leur mise en œuvre, demeurent des priorités.

L'ensemble de l'administration pénitentiaire (juges des formations correctionnelles, magistrats du parquet, fonctionnaires de l'administration pénitentiaire etc...) travaillent dans un cadre de plus en plus complexe. Ils sont souvent mal préparés et rarement accompagnés.

La difficulté qui retiendra le plus notre attention est la situation des personnes condamnées et de leurs avocats confrontés à la complexité des textes régissant l'exécution de la peine qui ne permettent ni une préparation correcte à la réinsertion ni la constitution d'un parcours d'exécution des peines utile et personnalisé. Conformément à la lettre de mission de la commission COTTE, « *élaborer des textes satisfaisant à cette exigence constitue l'une des conditions d'un retour à la liberté sans risque ou avec le minimum de risques de récidive* ». C'est à la fois participer à la protection de la sécurité publique et se conformer aux objectifs que doit atteindre toute peine privative de liberté.

Mettre fin à l'inflation des textes législatifs, retrouver une plus grande cohérence d'ensemble, mettre à la disposition de tous les acteurs de la phase postsentencielle des textes simples, clairs, précis, et d'application facile tout en veillant à ne pas désarmer l'Etat : tels sont les objectifs à atteindre, dans un souci commun de prévenir la récidive.

En conséquence, la commission Liberté et droit de l'Homme propose trois champs de sanctions :

- L'amende,
- La probation, en matière délictuelle, qui doit devenir la peine étalon
- La prison, en matière criminelle, comme ultime sanction

L'échelle des peines, ainsi rationalisée, permettrait de mettre l'accent sur la rénovation des peines alternatives décriées par beaucoup, au profit d'une contrainte pénale rénovée dans un ensemble rassemblé autour de la seule notion de probation.

1.2. Instaurer une nouvelle probation : une probation autonome

Le Conseil de l'Europe définit la probation comme « *l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction* ».

« *Elle consiste en une série d'activités et d'interventions qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective* »³. Sous cette acception, la probation est aussi appelée « *contrainte pénale communautaire* » dans les pays anglo-saxons et est très souvent une peine autonome dont la durée est fixée de 6 mois à 3 ans.

Plus concrètement, la probation permet à un délinquant, et non à un criminel, d'échapper à une peine de prison en échange d'un certain nombre d'obligations de soin, de travail (ou d'éducation/formation) et d'un suivi intense. Si l'auteur de l'infraction ne respecte pas les conditions définies par le juge, il sera de nouveau jugé et pourra être condamné à une peine privative de liberté.

³ Recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation adoptée par le Comité des Ministres le 20 janvier 2010.



Aujourd'hui, la probation hexagonale est assez éloignée de la conception européenne. Elle se résume le plus souvent au « sursis avec mise à l'épreuve »⁴ qui présente deux différences majeures avec la probation définie par le Conseil de l'Europe :

- La probation est envisagée comme un complément à une peine de prison (sursis avec mise à l'épreuve ou peine mixte combinant une peine de prison ferme puis une période de mise à l'épreuve) et non comme un substitut à une peine de prison.
- Le suivi des auteurs d'infractions n'est pas aussi poussé que le désirerait le Conseil de l'Europe, en raison du manque de personnel d'insertion et probation (SPIP). En effet, en France, les conseillers d'insertion et de probation suivent entre 80 et 180 personnes chacun, contre, par exemple, 25 en Suède.

Si le modèle national doit évoluer, plusieurs études françaises et internationales démontrent que la probation est plus efficace que la prison pour lutter contre la récidive.⁵

La principale étude française a établi que 63 % des sortants de prison sans aménagement de peine étaient à nouveau condamnés dans les cinq ans contre 39 % pour les sortants en libération conditionnelle. D'autres études, comme celle de Pierre-Victor Tournier sur les « Peines d'emprisonnement ou peines alternatives : quelle récidive ? », donnent des résultats assez proches.

Néanmoins, en France, c'est une approche coercitive de la probation qui est privilégiée. La loi n°2014-896 du 15 août 2014 dite « Loi Taubira » a ainsi introduit dans le dispositif de probation la « contrainte pénale » et a créé une nouvelle procédure qualifiée de « libération sous contrainte ».

Cette terminologie illustre la volonté du législateur de considérer la prison comme la peine de référence de la répression pénale. Dans le même sens, le rapport rendu par la commission COTTE proposait de créer une nouvelle mesure qualifiée de « libération contrôlée » destinée à remplacer la surveillance judiciaire. Elle soumettrait les personnes condamnées à une peine égale ou supérieure à dix ans de réclusion criminelle « à des obligations de surveillance et de contrôle pendant la durée des réductions de peines ainsi que des réductions de peines supplémentaires dont elles ont bénéficié au cours de leur incarcération ».

Contrainte et contrôle sont donc au cœur de la politique criminelle et des réflexions législatives actuelles. C'est cette logique coercitive qui est à inverser et à justifier, tant auprès du corps social qui demande à être rassuré qu'auprès des magistrats qui présupposent que les services de probation n'ont pas les moyens.

⁴ Ou SME qui représente 74% des mesures en milieu ouvert. (Source : Direction de l'Administration Pénitentiaire)

⁵ Exemples :

- [Étude de législation comparée n° 243 - avril 2014 - La probation en tant que peine autonome : les équivalents de la peine de contrainte pénale](#)
- Cf. op. cit. Conférence de consensus des 14 et 15 février 2013, pour une synthèse de ces recommandations : [pour une synthèse de ces recommandations](#)
- Cf. : [Etude des obligations applicables en milieu ouvert, une analyse de la dimension coercitive de la probation Rapport de recherche](#)
- [Les services de probation au Québec](#) Les services de probation au Québec, Pierre Lalande, Conseiller à la Direction des programmes Direction générale des services correctionnels ; Ministère de la Sécurité publique du Québec



1.3. La contrainte pénale comme peine étalon présentencielle

L'enjeu d'une réforme ambitieuse de la politique pénale n'est pas dans la novation mais dans l'utilisation cohérente des dispositifs existants adaptés ou abandonnés à la lumière du système anglo-saxon, qui fait de la contrainte pénale une peine autonome.

Il s'agit donc de proposer une peine ab initio prononcée par les juridictions de jugement puis mise en œuvre ou adaptée par un juge ou un service qui interviendrait après le prononcé de la peine. Cette peine exclut donc les mesures ou sanctions équivalentes (par exemple les alternatives aux poursuites...) et les mesures décidées à la suite du prononcé d'une peine d'emprisonnement. Elle ne traite pas davantage des régimes particuliers tels que ceux applicables aux mineurs.

Dans cette perspective, la contrainte pénale doit être perçue comme peine étalon reléguant l'emprisonnement à une peine de dernier recours lorsqu'il n'est véritablement plus raisonnable de ne pas enfermer. Il ne s'agit pas de s'opposer à l'enfermement, la prison étant parfois « une nécessité pour la République »⁶.

Cette contrainte pénale appliquée dans la communauté, peine non carcérale devra s'accompagner - si nécessaire - d'interdits, d'obligations, de mesures de surveillance et de « traitements » en lien avec la nature des faits sanctionnés ainsi que d'un accompagnement social. Cette peine est également préconisée par le jury de la Conférence de consensus car elle offre une solution de lutte contre la surpopulation carcérale et la récidive et permet au détenu une réflexion sur soi, avant de prétendre à une réinsertion éventuelle. Autrement dit, il s'agit de développer une peine en milieu ouvert avec des mesures de contraintes fortes, adaptées au cas par cas.

La contrainte pénale, dans une perspective ambitieuse doit permettre un accompagnement renforcé de l'individu, un suivi sur la durée avec la mise en œuvre d'une série d'actions individualisée. Celui-ci est pris en charge d'une façon plus adaptée et circonstanciée. En cas d'inobservation des obligations ou interdictions auxquelles était astreint le détenu, une durée maximale d'emprisonnement est encourue. Avec la contrainte pénale, le prisme est alors différent en ce que l'emprisonnement n'est plus la peine de référence mais la sanction ultime de la contrevenance à celle-ci.

La loi Taubira, instaurant la contrainte pénale (art 131-4-1 du code pénal), a été promulguée dans cet esprit mais n'a pas été conçue de manière autonome. En conséquence, les juges se limitent à prononcer des peines de prison assorties d'un sursis total ou d'un sursis avec mise à l'épreuve et délaissent la contrainte pénale, qui reste méconnue du monde judiciaire.

Les avocats sont également trop peu formés en la matière et ne la plaident pas suffisamment. Le Conseil national des barreaux propose de pallier cette lacune en mettant en place des formations dédiées, en collaboration avec l'école nationale de la magistrature, pour les inviter à y recourir davantage et en faire un véritable instrument de réinsertion et de prévention de la récidive.

En conclusion, la commission Libertés et droits de l'homme propose de regrouper tous les dispositifs existants sous le vocable de contrainte pénale afin de rationaliser les peines sans recours à la détention. En présence d'une contrainte pénale efficace, la notion d'alternative à la détention devient inutile et la prison en matière correctionnelle devient l'ultime recours « *si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate* »⁷.

⁶ Pierre-Victor Tournier, « La prison, une nécessité pour la République », 21 février 2013.

⁷ Notes sur le projet de loi pénitentiaire, Institut pour la justice, Xavier Bébin, expert en criminologie et en philosophie pénale, avril 2009



1.4. Le sursis avec mise à l'épreuve (SME), une contrainte pénale allégée

Contrairement à la commission COTTE qui proposait de supprimer ce dispositif, la commission Libertés et droits de l'homme, dans un souci d'efficacité, suggère de le conserver pour les plus petits délits car il s'inscrit dans l'essence de la contrainte pénale. Le SME, par simplification sémantique, constituant le premier degré de la contrainte pénale pourrait être ainsi réservé aux condamnés dont la vérification des obligations et des interdits suffit. Par ailleurs, une période d'observation pourrait permettre d'en évaluer le maintien dans le système de probation.

2) LA LIBERATION ACCOMPAGNEE (SOUS CONTRAINTE) : SEUL AMENAGEMENT DE LA DETENTION

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les détenus condamnés à cinq ans de prison au maximum et ayant accompli les deux tiers de leur peine sont éligibles à une libération sous contrainte tout en étant soumis à certaines obligations. Cette sortie « accompagnée » (semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique ou libération conditionnelle) vise à faciliter leur réinsertion et à prévenir la récidive.

L'aménagement de peine, en cours de détention, devient alors fondamentale. Tout comme la contrainte pénale, peine ab initio, la libération sous contrainte après l'incarcération est à visée de réinsertion : elle redonne du sens à la peine et n'a plus de raison d'être en début de détention.

3) LA MISE EN PLACE D'UNE AGENCE DE PROBATION ET DE REINSERTION

Une agence publique indépendante de probation aurait pour objet d'organiser et d'assurer le suivi des obligations liées aux contraintes pénales et à la libération accompagnée, que ce soit en milieu ouvert ou fermé. Elle recenserait l'ensemble des moyens (en logistique et en personnel) et des activités (hébergement, structures d'accueil, associations d'insertion, emplois aidés, places de TIG, soins, activités éducation, formation...) existantes dans la société civile pour la mise en œuvre des peines de probation.

A l'instar des propositions de l'institut Montaigne, cette agence aurait pour vocation d'accompagner le condamné et le reclassement extérieur dans le cadre de véritables partenariats « dedans-dehors ». Le condamné serait suivi par une personne des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) autant que nécessaire. Il en irait également ainsi pour le détenu qui en bénéficierait pendant ses dernières semaines de détention et au cours de ses premières semaines de liberté.

4) LA DETENTION PROVISOIRE : UNE EXCEPTION

En mutualisant et en centralisant les ressources, le dispositif pourrait réduire le nombre de détentions provisoires, dont il est fondamental de rappeler qu'elle touche des présumés innocents et qu'elle est le facteur majeur de surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêt.

Trop fréquente et trop longue, elle pousse le prévenu à sacrifier sa défense au profit de sa liberté qui devrait être le principe faute de jugement, sauf exception. La détention amoindrit les droits de la défense alors que le présumé innocent devrait avoir les mêmes moyens de se défendre qu'en liberté.

Privative de liberté, la détention provisoire doit également être d'ultime recours. Il faut donc, aux côtés du dispositif de contrainte pénale proposé, en réduire mécaniquement les cas dans lesquels y recourir devient possible.



D'abord en fixant des dates butoirs, comme l'ont proposé le Sénat et l'Assemblée nationale lors de débats sur la loi « Taubira ». L'Association des avocats pénalistes (ADAP) suggérerait alors d'élever le seuil de prison encourue en cas d'infraction de deux ans de prison à cinq ans. Le dispositif consisterait ainsi à l'associer à une règle de proportionnalité en fonction de la peine encourue : entre cinq et dix mois de détention provisoire pour des peines de cinq à dix ans de prison / au-delà de dix ans, appliquer la même règle en ajoutant un mois par année de prison encourue, avec un maximum de trente mois.

Il serait également important de réduire le temps d'instruction à trente mois pour les affaires criminelles et à cinq mois pour les affaires correctionnelles. Une telle réforme, qui rejoint une autre réforme d'ampleur de la procédure pénale en réflexion également au sein de la Commission Libertés et droits de l'homme, n'est pas dans l'objet de ce rapport.

Enfin, il importe de rappeler qu'aux termes du code de procédure pénale, la détention provisoire ne doit être prononcée qu'à titre exceptionnel pour les motifs énumérés à l'article 144.

II – RELEVER LE DEFI MAJEUR DE LA SURPOPULATION CARCERALE

Comme présenté dans le rapport d'étape de mai dernier, les politiques pénales et pénitentiaires menées, associées aux décisions rendues, ont eu pour conséquence majeure un engorgement des capacités d'accueils des établissements pénitentiaires qui n'ont jamais suivi le rythme de l'évolution du nombre des personnes en détention.

Ainsi, un nouveau régime de probation assis sur la contrainte pénale et libération accompagnée constitue l'angle majeur de la politique pénale et pénitentiaire à venir. Ces deux dispositifs contribuent largement à la lutte contre la surpopulation carcérale. Aujourd'hui d'un recours trop limité ils doivent être réformés, comme nous l'avons vu, mais surtout accompagné d'une série de mesures permettant de rendre effectif la lutte contre la surpopulation carcérale.

1) PROPOS PRELIMINAIRES : INFLATION ET SURPOPULATION CARCERALE

Avant de décliner les mesures qui pourraient accompagner la politique pénitentiaire pour juguler la surpopulation carcérale constatée, deux phénomènes sont à distinguer préalablement : l'inflation carcérale et la surpopulation carcérale.

Le concept de surpopulation carcérale ne doit pas être confondu avec celui d'inflation carcérale décrit par le Conseil de l'Europe dans les années 2000. Parler d'inflation carcérale, c'est constater l'augmentation considérable du nombre de personnes détenues sur un temps donné par rapport à l'augmentation du nombre d'habitants. Ainsi en 20 ans, le taux de personnes détenues est passé de 49 à 89 pour 100 000 habitants.

Ainsi raisonner en termes d'inflation carcérale, c'est réfléchir aux causes de l'accroissement soudain des détenus du fait, par exemple, de transformations structurelles de la délinquance et de la criminalité. Cela peut être, par exemple, le fait de l'introduction de nouvelles incriminations telles que celles liées au terrorisme ou d'une sévérité accrue des juridictions de jugement. L'observation doit se faire sur un intervalle de temps suffisamment long pour que les évolutions ne soient pas simplement conjoncturelles contrairement à la problématique de la surpopulation carcérale. Ce phénomène pour sa part, fait référence directement aux questions de capacité d'accueil des établissements pénitentiaires qui se réfère, de prime abord, à une situation à un temps donnée, alors même que cette situation peut se prolonger dans le temps.



Il y a donc deux phénomènes à juguler :

- Celui de l'inflation carcérale qui relève des politiques publiques à mener qui nécessitent un plus long terme. Une réforme pénale novatrice dans les termes proposés est censée lisser le nombre de détenus potentiels et faire correspondre la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires à un effectif de population stable.
- Celui de la surpopulation carcérale qui est le facteur extrêmement aggravant faute de respect de l'intimité et de la dignité des détenus et des conditions nécessaires à la préparation de la réinsertion. Oisiveté et promiscuité entraînent inexorablement une augmentation corrélative des actes de délinquance en détention souvent prolongés à l'extérieur.

2) PREMIERE IDEE FORTE : LUTTER CONTRE LA SURPOPULATION CARCERALE, FACTEUR DE RECIDIVE

Avec 69.430 personnes incarcérées, le nombre de détenus dans les prisons françaises a atteint au 1^{er} mars 2017 un nouveau record. On observe par ailleurs une inflation de 1.000 détenus supplémentaires par an dont les 2/3 seraient placés en détention provisoire. Réduire le nombre de détenus devient alors l'enjeu majeur des prochaines politiques pénales et pénitentiaire.

2.1. La mise en place d'une réelle politique de transparence en matière pénitentiaire

Une réelle politique de transparence en matière pénale et pénitentiaire doit être mise en place par la publication de données statistiques publiques régulières permettant d'améliorer la prise en charge pénitentiaire et accompagner le basculement vers un examen rapide des dossiers.

2.2. Réactiver un observatoire unique de la délinquance

Disposer de statistiques fiables est un outil indispensable à l'observation des politiques mises en œuvre. Néanmoins, les différentes instances chargées de produire des analyses chiffrées ajoutent de la confusion, faute d'analyse croisée des informations produites.

L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) est un département de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la Justice. Il est doté d'un conseil d'orientation chargé d'assurer l'indépendance de ses travaux. Il a comme activité principale la production et la diffusion de statistiques sur la criminalité et la délinquance. L'ONDRP inscrit ses travaux dans le cadre de la statistique publique et du code des bonnes pratiques de la statistique européenne.

L'ONDRP a notamment pour mission de recueillir les données statistiques relatives à la délinquance auprès de tous les départements ministériels et organismes publics ou privés ayant à connaître directement ou indirectement de faits ou de situations d'atteinte aux personnes ou aux biens.

A ce titre, il analyse et diffuse les données sur les crimes et délits enregistrées par les services de police et les unités de la gendarmerie nationale. Avec l'INSEE, il conçoit et exploite l'enquête nationale de victimation « Cadre de vie et sécurité ». Il a également la responsabilité de la production d'études sur l'évolution des phénomènes criminels à travers une approche multi-source et, depuis le 1^{er} janvier 2010, en y intégrant les données sur la réponse pénale produites par le ministère de la Justice.



Néanmoins, cet observatoire national de la délinquance, conçu en 2001 comme un institut indépendant rattaché au ministère de l'intérieur, a été placé sous la tutelle du Premier ministre pour s'occuper de l'ensemble du processus pénal dont la récidive.

Ce rattachement par décret en 2009 a été très mal accueilli par les magistrats qui y ont vu une forme d'évaluation de leur travail et plus précisément de leurs décisions.

Le changement de majorité a permis le rattachement de l'Observatoire au ministère de la justice. Toutefois, aucun résultat satisfaisant ne sort de cette institution. Nous ne disposons d'aucune évaluation macroéconomique des pratiques judiciaires en temps réel qui ont un impact sur la situation pénitentiaire (décisions d'incarcération ou de maintien en détention des juridictions pénales, des JLD et des JAP). Nous ne disposons pas non plus de statistiques en milieu ouvert.

Plus récemment, a été créé l'**Observatoire de la récidive et de la désistance (ORD)**, par décret du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article 7 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Installé le 26 avril 2016 par le garde des sceaux, il a vocation à contribuer à la diffusion de connaissances dans le débat public.

Le premier rapport annuel de l'ORD est toujours attendu.

Enfin, on constate l'existence d'une **Commission de suivi de la détention provisoire (CSDP)**, issue de la loi du 15 juin 2000, qui a attiré l'attention des pouvoirs publics sur l'augmentation très significative du nombre des prévenus ces dernières années. Dans son dernier rapport de 2015-2016, elle fait l'aveu troublant de « *l'extraordinaire et persistante incapacité, qui défie l'entendement, de l'appareil statistique à appréhender le phénomène de la détention provisoire* ». La lisibilité des données aurait même tendance à se dégrader : pas moins de quatre sources statistiques non cohérentes, indications lacunaires ou trop sommaires, agrégations de données qui rendent les catégories hétérogènes et peu utilisables, pans entiers de procédures hors observation statistique, décalages temporels aléatoires dans les prises en compte chiffrées, etc.

Depuis sa création, la commission de suivi se heurte invariablement aux soupirs navrés des directions compétentes, et notamment de la Sous-direction de la statistique et des études (SDSE), qui invoquent le paramétrage implacable des logiciels, fruits de complexes et coûteuses passations de marchés, mais aussi leur plan de charge saturé ou encore les commandes impromptues et astreignantes qu'elles reçoivent.

Le Conseil national des barreaux demande à ce que l'ensemble de ces institutions soit fusionnées pour créer un nouvel observatoire en charge de production d'études scientifiques sur l'évolution des phénomènes criminels à travers une approche multi-source en y intégrant les données pertinentes sur la réponse pénale produites par le ministère de la Justice et de l'Intérieur.

Réactiver les ressources et rationaliser les moyens efficaces permettraient de mettre en place un véritable institut de recherche indépendant, déconnecté de l'INSEE, qui répondrait à des commandes publiques.

Cette entité autonome pourrait développer des études de parcours qui permettraient de mieux connaître l'efficacité des prises en charge. En s'associant, ces instances pourraient mobiliser la communauté de recherche, notamment avec le soutien du GIP Droit et Justice tel que le préconise le rapport sur le livre Blanc.

Cet institut aurait en charge de connaître directement ou indirectement de faits ou de situations d'atteinte aux personnes ou aux biens



En matière pénitentiaire, une première étape pourrait par exemple être franchie par l'évaluation des SPIP afin de connaître plus précisément les moyens qui leur sont affectés, le nombre de prévenus, le nombre de condamnés ou le nombre de SME, sans oublier le nombre d'agents affectés par département.

Aujourd'hui, aucune donnée régulière n'est diffusée. Comme le souligne encore le livre blanc de l'immobilier pénitentiaire, la démographie carcérale souffre de certaines lacunes dans la collecte comme dans la diffusion des données. Ainsi que le rapporte M. Pierre-Victor Tournier dans une note adressée au garde des sceaux le 25 juillet 2016, plusieurs pistes doivent être poursuivies pour redéfinir la statistique pénale et pénitentiaire, notamment la nécessité de disposer de statistiques régulières et plus fines dans la description des populations incarcérées et suivies en milieu ouvert.

Cette refondation de l'appareil statistique, déjà évoquée dans le cadre de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive au début de l'année 2013, est partagée par de nombreux experts de la question.

2.3. Rénover le système informatique et créer un système d'information centralisé et transversal

Depuis 1979, début de l'informatisation de l'administration pénitentiaire, les outils statistiques échouent. Les nouveaux systèmes d'information qui renseignent la chaîne pénale (CASSIOPEE) fonctionnent mal (détention provisoire, mandats de dépôts), avec des restrictions de champ qui en limitent la fiabilité. De même, en interne, celui de l'administration pénitentiaire (applications GENESIS et APPI) qui gère l'évaluation de la situation pénale en milieu pénitentiaire fermé n'arrive pas à centraliser et remonter les évaluations au niveau national pour de simples raisons techniques.

Sans informations fiables sur les trajectoires pénales et en l'absence totale de recueil d'informations relatives à la situation sociale ou professionnelle des personnes, la mise en place d'une nouvelle politique pénale et pénitentiaire devient illusoire.

Aujourd'hui, il est encore impossible de connaître, par département, ne serait-ce qu'avec un tableur Excel, le nombre de prévenus, le nombre de condamnés et le nombre de personnels affectés à chaque détenu.

2.4. Evaluer le temps judiciaire : une donnée indispensable pour lutter contre la détention provisoire

A partir des quelques chiffres disponibles, on peut constater que les 2/3 des détenus sont en détention provisoire. Réduire la détention provisoire favoriserait donc l'abaissement de la surpopulation carcérale. Aucune statistique ne nous permet cependant de connaître la cause de cette augmentation.

Il est impératif que des personnes d'autorité se posent les vraies questions. Certains évoquent l'allongement des délais de procédure, d'autres l'augmentation du nombre d'affaires liées au terrorisme mais, faute d'éléments suffisants, aucun dispositif concret et efficace n'est mis en place.

Pour chaque nouvelle mesure, doit être mis en place l'outil correspondant, simple, efficace mais surtout peu onéreux tel que celui qui pourrait être inséré au casier judiciaire de manière à permettre l'établissement d'un relevé des personnes condamnées à une peine de contrainte pénale.

Il n'existe pas non plus d'évaluation du temps judiciaire, donnée majeure concernant la détention provisoire.



C'est ainsi qu'actuellement, la fiabilité des évaluations qui peuvent être faites sur la situation de la population pénale est largement compromise et, par voie de conséquence, l'analyse des besoins et des actions à mener tant en matière de politique pénale que pénitentiaire l'est également. Il en est de même des transmissions d'informations du ministère de la justice (direction de l'administration pénitentiaire) au Parlement sur les effectifs et conditions de détention.

3) DEUXIEME IDEE FORTE : UNE POLITIQUE DE CONSTRUCTION LIMITEE ET COMPLEMENTAIRE

La deuxième idée forte à défendre est de favoriser une politique pénitentiaire d'accueil des détenus en construisant de nouveaux établissements pénitentiaires tout en réduisant le nombre de détenus. Le challenge à relever est de faire mieux et moins cher.

Il s'agit donc de construire avec méthode en favorisant l'encellulement individuel, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe et du livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, lieu d'intimité, de repos et de réflexion.

Il s'agit également de réduire le nombre de détenus en utilisant les moyens qui ont fait leur preuve en matière de prévention de la récidive en France et à l'étranger, en matière de probation et d'accompagnement du détenu.

3.1. Lutter contre des conditions de détention indignes

3.1.1. Lutter contre la vétusté

La commission Libertés et droits de l'homme propose de commencer par remplacer ou réaménager les places de prisons vétustes et non conformes à la dignité humaine avant d'envisager toute nouvelle construction de places. Actuellement les maisons d'arrêts, principalement destinées aux détenus dans l'attente de leur jugement, n'offrent que promiscuité, oisiveté et violence.

La commission renvoie, par conséquent, aux travaux menés dans le cadre du Livre Blanc sur l'immobilier pénitentiaire. On relèvera une indication d'importance qui est de construire des prisons à taille humaine (600 places maximum).

3.1.2. Favoriser l'encellulement individuel

Les prisons doivent être aménagées de façon à permettre l'encellulement individuel, seul moyen d'offrir un minimum d'intimité et de possibilité de réflexion ou d'introspection à leurs détenus. Il faut atteindre l'objectif annoncé de 80% de détenus en cellules individuelles.

Les prisons doivent supprimer les lits posés à même le sol. En juin 2017, l'OPALE a publié le nombre de détenus dormant à même le sol : 1743. Or, dans une cellule pour deux, si deux détenus sont en surnombre, ce sont les quatre détenus qui subissent la promiscuité et vivent plus mal encore l'épreuve de l'incarcération.

Le parquet doit systématiquement être informé de la mise en place de lits placés à même le sol.

Enfin, il convient de mieux répartir les détenus sur l'ensemble du parc pénitentiaire étant précisé qu'il existe des places inoccupées dans certains établissements pour peine.



3.1.3. Instaurer un projet de vie personnalisé en détention : favoriser le travail et les activités en détention

En moyenne, sur l'année 2014, 16 490 personnes disposaient d'un emploi en détention sur un total de 67 609 personnes incarcérées, soit seulement 24,4%⁸.

Les experts s'accordent aujourd'hui sur le fait que les prisons doivent permettre un minimum de 5h par jour d'activités, de formation, de soin à chaque détenu. Les détenus, condamnés ou prévenus, doivent réapprendre le vivre ensemble pour retourner en société.

Des pistes telles que des contrats de travail à durée déterminée de nature administrative ont été envisagées. Néanmoins l'article 717-3 du Code de procédure pénale dispose que « les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail ».

Les détenus peuvent être employés dans le cadre du « service général », à savoir les activités d'entretien et de fonctionnement courant des établissements et dans le cadre de travaux industriels gérés par le Service de l'emploi pénitentiaire (SEP). Enfin, le travail peut provenir d'entreprises privées, qui concluent des contrats de concession avec l'administration pénitentiaire, ou des groupements privés dans les établissements en gestion mixte (article D.433-1 du Code de procédure pénale).

La loi pénitentiaire de novembre 2009 a prévu un « acte d'engagement » professionnel qui doit être « signé par le chef d'établissement et la personne détenue » (article 33 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009). Ce document doit prévoir la « description du poste de travail, le régime de travail, les horaires de travail, les missions principales à réaliser et, le cas échéant, les risques particuliers liés au poste ». Il doit également indiquer les conditions de « rémunération ».

En pratique, ces actes d'engagement sont souvent rédigés en des termes flous, ce qui n'accorde qu'une très faible protection juridique aux personnes détenues. Privés de contrat de travail, les détenus sont donc exclus du bénéfice de la législation sociale de droit commun.

La majorité des activités qui leur sont proposées sont des tâches sous-payées (entre 4,80 et 7 euros de l'heure), répétitives et non qualifiantes, qui n'ont parfois plus cours à l'extérieur

Enfin, dans un arrêt de principe du 14 décembre 2007, le Conseil d'État a considéré que les refus opposés à une demande d'emploi ne constituaient pas un « acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir » (CE, 14 décembre 2007 Planchenault).

Autrement dit, il estime que le refus d'accès à un emploi en détention est une mesure de gestion interne à l'administration qui ne fait pas grief aux personnes concernées et qui, de ce fait, ne peut être contesté devant le juge administratif. Cette position place alors les détenus sous l'arbitraire de l'administration pénitentiaire puisqu'ils sont privés de la possibilité de contester les arguments retenus contre eux.

Malgré ces freins et ces difficultés, le travail reste néanmoins prisé des détenus qui cherchent à accéder à de petites rémunérations et à noyer leur oisiveté dans un quotidien plus rythmé leur permettant de sortir de leur cellule.

La commission Libertés et droits de l'homme propose donc de généraliser le travail dans tous les établissements pénitentiaires et le rendre obligatoire à l'appui d'un « projet de vie personnalisé en détention » visant à responsabiliser et autonomiser les personnes détenues. Il s'agit de définir un

⁸ Source OIP « Travail en prison salaires, employeurs, contrats, retraites, Droits ... »



parcours d'exécution de peine pour l'ensemble des personnes détenues. Ce programme aurait pour vocation de proposer un travail adapté, des formations et autres activités socio-éducatives associés à des modules de construction d'un projet professionnel, de resocialisation et d'accompagnement vers l'autonomie.

Au regard du nombre de postes proposés, la commission Libertés et droits de l'Homme propose de créer une agence de la probation et de la réinsertion. La création de cette agence permettrait la multiplication et l'encadrement du travail en détention. Elle inciterait les collectivités locales et les entreprises à créer des missions de travail d'intérêt général et à créer des emplois. Resterait à définir la nature du contrat de travail, respectueux des règles du droit du travail, qui pourrait être un contrat de travail de droit administratif, tel que le propose le député Dominique Raimbourg qui veut sauver un mécanisme pénal qu'il estime « à bout de souffle »⁹

4) LEVER LE MYTHE DU MANQUE DE MOYENS : RATIONALISER ET AFFECTER LES DEPENSES

La question de la contrainte financière repose sur l'idée préconçue que les constructions nouvelles de places de prison dans un schéma efficace coûtent chères. En l'absence de statistiques régulières multi-sources, on peut réfléchir sur la base des indicateurs dont on dispose via le ministère de la justice (OPALE).

On peut ainsi constater qu'il y a 14463 détenus en surnombre, on peut donc en déduire 14463 places manquantes. Certains programmes présidentiels proposaient la création de 15000 places de prison supplémentaires. Cependant ce chiffre paraît peu réaliste dans l'actuel budget de la justice. 7000 places avec encellulement individuel serait déjà une solution acceptable.

L'actuel accroissement du nombre de détenus par an est de 1000, en un quinquennat il est donc de 5000.

En observant à nouveau les chiffres disponibles sur OPALE, 41% de détenus sont en surnombre. Il manque donc 41% de place.

Par ailleurs, on constate que 4000 places sont inoccupées ce qui est assez scandaleux eu égard aux conditions parfois insalubres de la détention.

Une relecture des chiffres, comme nous l'y invite Pierre-Victor Tournier dans ses synthèses des statistiques d'OPALE disponibles en annexes (2,3 et 4), nous permet de conclure que l'administration pénitentiaire devrait, à intervalle régulier, faire un inventaire de ses « stocks » en optant pour la nomenclature suivante :

- Suivre les déperditions de places ;
- Ecarter les surestimations : dans les établissements pour peines, les directeurs de prison disent très souvent que, pour des questions de sécurité, les 500 places disponibles ne peuvent pas être occupées.
- Remédier aux dotations territoriales inégales : il serait utile de savoir si certains territoires ne sont pas trop dotés par rapport à leurs besoins.

⁹ Prison. *Le choix de la raison* (Economica), Dominique Raimbourg, députés PS, et Stéphane Jacquot, ancien secrétaire national des Républicains.



- Evaluer l'effectif en personnel au regard du critère de sécurité : un état des lieux régulier devrait être fait sur la base de cet indicateur pour assurer la sécurité en détention dans les établissements pour peine.
- Décompter du niveau local au niveau national le nombre de matelas au sol ;
- Evaluer la promiscuité en détention : dans les chiffres d'OPALE, il n'est pas décompté le nombre de détenus qui cohabitent avec les détenus en surnombre et qui subissent aussi, de facto, la promiscuité, facteur de nombreuses tensions

Sur la base de ces éléments, la Commission Libertés et droit de l'homme encourage la mise en place de réunions au moins bi annuelles réunissant tous les intervenants locaux pénitentiaires afin de rechercher les solutions appropriées : Parquet, JAP, SPIP, Barreaux du ressort des établissements pénitentiaires.

5) UN NUMERUS CLAUSUS LIMITE AUX ENTREES EN MATIERE CORRECTIONNELLE

Le numerus clausus, présenté comme régulateur des entrées et des sorties par anticipation n'existe nulle part.

Selon Adeline HAZAN, Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), « il reviendrait à différer les incarcérations quand le seuil est atteint » et « à libérer certains détenus en fin de peine, à condition de leur proposer un accompagnement ».

Ce dispositif, qui avait été voté par le Sénat puis abandonné, divise fortement la société et le législateur. Pour ses détracteurs, dont une grande partie de l'opinion publique, il encourage la criminalité, pour d'autres, il s'agirait d'un instrument d'adaptation des peines au nombre de places de prison.

A ceux qui brandissent une augmentation de la criminalité, il faut rappeler que la promiscuité en prison ne concerne pas les grands criminels. En effet, la situation la plus intolérable est celle vécue par les petits délinquants qui s'entassent dans les maisons d'arrêt en attente de leur jugement. Ce sont ceux qui devraient être les plus à même de se réinsérer et qui pourtant sont les plus affectés par la surpopulation carcérale.

A ceux qui s'opposent aux constructions de nouvelles places de prison, il importe de souligner que la complexité des textes rend nécessaire une réforme qui tarde à venir et qui, si elle intervenait, ne produirait ses effets qu'à moyen et long terme.

Une voie médiane peut être trouvée via des choix de politiques publiques pénale et pénitentiaire et par la construction d'un nombre raisonné de places (autour de 7000).

Si ce choix rationnel est fait, il combinera enfin réforme et construction sans abandonner l'un au profit de l'autre et inversement. Il nécessite néanmoins un temps de mise en œuvre qui se situe à moyen terme.

Si l'inflation carcérale dépend d'une évolution législative, l'état actuel de nos prisons ne sera pas réglé par un plan de rénovation et de construction – qui est nécessaire mais insuffisant pour répondre à l'urgence actuelle. Par la mise en place d'un moratoire qui en fixerait le terme, le numerus clausus pourrait être envisagé comme un outil de régulation des entrées, en matière correctionnelle seulement. Il serait conçu comme un moyen provisoire lié à l'urgence et n'ayant pas vocation à réguler les établissements pour peine. Ce choix a d'ailleurs déjà été fait en pratique par certains parquetiers qui tiennent compte des conditions de détention.



Cet outil pourrait également inciter, dans un souci d'efficacité, les juges à appliquer la contrainte pénale et à n'enfermer que lorsque c'est nécessaire. Les extraits de jugements d'incarcération pourraient ne pas être mis à exécution en matière correctionnelle tant qu'il n'y aurait pas de places disponibles dans les prisons.

Les magistrats prendraient ainsi systématiquement en compte la politique pénale ambitieuse de la lutte contre la surpopulation carcérale telle que souhaitée par le législateur.

* *

Clotilde LEPETIT

Membre de la Commission Libertés et droits de l'homme

Avec les remerciements de la commission à **Virginie BIANCHI**, experte « pénitentiaire » au sein de la commission.

ANNEXES

Annexe n° 1 - Résolution portant propositions de mesures à mettre en œuvre en matière pénitentiaire

Annexe n° 2 - OPALE 1 - Population sous écrou - Tableau de bord

Annexe n° 3 - OPALE 2 - Etat actuel du surpeuplement carcéral



Annexe n°1 - Résolution du Conseil national des barreaux portant propositions de mesures à mettre en œuvre en matière pénitentiaire

RESOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

**PORTANT PROPOSITIONS DE MESURES A METTRE EN ŒUVRE
EN MATIERE PENITENTIAIRE**

Adoptée à l'unanimité par l'assemblée générale du 8 septembre 2017

* *

Le Conseil national des barreaux, représentant la profession d'avocat, réuni en assemblée générale les 08 et 09 septembre 2017,

CONNAISSANCE prise du rapport de la commission Libertés et droits de l'homme sur les mesures à mettre en œuvre en matière pénitentiaire,

CONSTATE l'échec de la politique du tout carcéral qui aggrave les risques de récidive et produit de la délinquance plus qu'elle ne la combat et crée ainsi l'insécurité de demain.

RAPPELLE que le principe de l'encellulement individuel, inscrit dans la loi depuis 1875, n'a jamais été respecté, que l'inflation carcérale et la surpopulation des établissements pénitentiaires sont devenues endémiques.

RAPPELLE que les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme, à commencer par le droit au respect de « la dignité humaine », dont les pouvoirs publics ne sauraient s'exonérer sous prétexte d'un manque de moyens.

SOULIGNE l'impérieuse nécessité pour les pouvoirs publics de prioriser l'amélioration des droits de la défense en détention et la lutte contre la surpopulation carcérale ;

REAFFIRME la nécessité d'une politique pénale ambitieuse qui doit privilégier la prévention de la récidive, promouvoir les mesures alternatives à la détention, notamment à la détention provisoire, et garantir des conditions de détention dignes ;

DEMANDE, dans cet objectif, un plan de rénovation effectif de la politique pénitentiaire.

PROPOSE de soutenir l'évolution de la politique pénale et pénitentiaire sur deux axes fondamentaux :



La réinsertion et la prévention de la récidive :

1. En proposant de faire de la probation fondée sur la contrainte pénale, le nouveau paradigme et de la peine de prison, l'ultime recours,
2. En rationalisant les « mesures alternatives à la prison et d'aménagements de peine « aux conséquences moins lourdes pour le corps social » selon un énoncé programmatique ;
3. En créant une « agence de la probation et de la réinsertion », en lieu et place de l'« agence des mesures alternatives à l'incarcération », qui encouragerait la mise en œuvre de mesures alternatives à la détention et à l'emprisonnement, ab initio et postsentencielles ;
4. En mettant en place une réelle politique de la transparence en matière pénitentiaire par la publication de données statistiques publiques régulières via un « Observatoire des pratiques judiciaires pénitentiaires », de manière à améliorer la prise en charge pénitentiaire et permettre un examen rapide des demandes d'aménagement de peine par :
 - une évaluation du temps judiciaires ;
 - une évaluation des pratiques judiciaires en temps réel qui ont un impact sur la situation pénitentiaire ;
 - un état des pratiques des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

L'amélioration des conditions de détention :

1. En permettant une généralisation de l'encellulement individuel par une déflation carcérale issue d'une inflexion des habitus judiciaires en termes de prononcés des peines et atteindre l'objectif annoncé de 80% de détenus en cellules individuelles,
2. En remplaçant nombre pour nombre les places de prison vétustes pour qu'elles soient conformes à la dignité avant d'envisager toute nouvelle construction de places,
3. En construisant des établissements pénitentiaires à taille humaine (600 places maximum) avec une architecture axée sur l'individualisation de la prise en charge, afin de rendre effectif l'organisation d'un parcours de détention, du suivi médico-social, du travail et des activités.
4. En mettant en place un « projet de vie personnalisé en détention » visant à responsabiliser et autonomiser les personnes détenues et à définir un parcours d'exécution de peine pour l'ensemble des personnes détenues comprenant :
 - un plan de formation, des activités socio-culturelles et sportives ainsi que le travail afin de proposer à chaque personne détenue un parcours individuel de peine,
 - un régime légal du travail pénitentiaire rendant applicable, sous réserves d'aménagements nécessaires à la situation carcérale, les règles du droit du travail.

* *

Fait à Paris le 8 septembre 2017

Conseil national des barreaux

Résolution portant propositions de mesures à mettre en œuvre en matière pénitentiaire
Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale du 8 septembre 2017



Annexe n°2 - OPALE 1 - Population sous écrou - Tableau de bord

OPALE
Observatoire de la privation de liberté et
des sanctions et mesures appliquées dans la communauté
Pierre V. Tournier

Etat de la surpopulation carcérale au 1^{er} juin 2017 et évolution sur un an

Surpopulation carcérale : 14 363 détenus en surnombre au 1^{er} juin 2017.

Inflation carcérale : + 960 détenus en plus sur un an (dont + 642 pour les prévenus)

Une inflation due pour 67 % à la détention avant jugement définitif

1. Surpopulation carcérale au 1^{er} juin 2017

Sur les 59 118 places opérationnelles, 3 979 **sont inoccupées** (460 en maisons d'arrêt et 3 519 en établissements pour peine).

Les 69 502 personnes détenues se répartissent donc dans $59\,118 - 3\,979 = 55\,139$ places.
Aussi le nombre de **détenus en surnombre** est-il de $69\,502 - 55\,139 = 14\,363$.

Le taux de surpopulation est donc de $14\,363 / 59\,118 = 24$ détenus en surnombre p. 100 places opérationnelles.

Sur ces 14 363 détenus en surnombre, **1 708 dorment sur un matelas** posé à même le sol.

2. Inflation carcérale : taux de croissance, sur un an, calculés au 1^{er} juin 2017.

Population sous écrou = + 1,4 %.

Population détenue = + 1,4 %.

Nombre de prévenus détenus = + 3,3 %.

Nombre de détenus en surnombre = + 1,8 %.

Nombre de détenus dormant sur un matelas posé à même le sol = + 16 %.

Nombre de places opérationnelles : + 0,7 %

NB. Ces indicateurs sont calculés par nos soins, sur la base des rares données mises en ligne sur le site du Ministère de la Justice.



Annexe n°3 - OPALE 2 - Etat actuel du surpeuplement carcéral

OPALE

Observatoire de la privation de liberté
et des sanctions et mesures appliquées dans la communauté
Pierre V. Tournier

OPALE 2. Etat du surpeuplement carcéral au 1^{er} juin 2017

* Sur la base des données mises en ligne sur le site du Ministère de la Justice

France entière

	Ensemble	Maisons d'arrêt et CSL non autonomes	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	59 118	34 253	24 865
Détenus	69 502	47 913	21 589
Surpopulation apparente	10 384	13 660	- 3 276
Places inoccupées	3 979	460	3 519
Détenus en surnombre	14 363	14 120	243
% de détenus en surnombre / places	24 %	41 %	1,0 %

Métropole

	Ensemble	Maisons d'arrêt et CSL non autonomes	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	54 644	32 110	22 534
Détenus	64 371	44 907	19 464
Surpopulation apparente	9 727	12 797	- 3 070
Places inoccupées	3 604	415	3 189
Détenus en surnombre	13 331	13 212	119
% de détenus en surnombre / places	24 %	41 %	0,5 %

Outre-mer

	Ensemble	Maisons d'arrêt	Etablissement pour peine
Places opérationnelles	4 474	2 143	2 331
Détenus	5 131	3 006	2 125
Surpopulation apparente	657	863	- 206
Places inoccupées	375	45	330
Détenus en surnombre	1 032	908	124
% de détenus en surnombre / places	23 %	42 %	5,3 %

Surpopulation apparente = Nb de détenus – Nb de places opérationnelles
Nb de détenus en surnombre = Nb de détenus – [Nb de places opérationnelles – Nb de places inoccupées] = Nb de détenus – Nb de places opérationnelles + Nb de places inoccupées = [Nb de détenus – Nb de places opérationnelles] + Nb de places inoccupées = Surpopulation apparente + Nb de places inoccupées.

D'où : Nb de détenus en surnombre = Surpopulation apparente + Nb de places inoccupées.