

FICHES CONCOURS

JUSTICE ET SECURITE

La détention en France

Juin 2017



La Bastille, Hubert Robert

Le droit

▪ Les peines encourues en correctionnelle : la prison en dernier recours

Le Code pénal fixe la peine de prison encourue pour un crime ou un délit.

Cependant à deux reprises (loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et loi du 15 août 2014 d'individualisation des peines), la loi a prévu que, en matière correctionnelle, la peine d'emprisonnement ne doit être prononcée qu'en dernier recours. Aujourd'hui, c'est l'article 132-19 du Code pénal qui a pour objet de limiter cette peine, qui doit être spécialement motivée. L'article demande au juge de faire prévaloir les « aménagements » de la peine d'emprisonnement que sont la semi-liberté, le placement à l'extérieur ou sous surveillance électronique et le fractionnement de la peine.

Code Pénal Article 132-19

Lorsqu'une infraction est punie d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut prononcer une peine d'emprisonnement pour une durée inférieure à celle qui est encourue.

En matière correctionnelle, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier 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 ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux sous-sections 1 et 2 de la section 2 du présent chapitre.

Lorsque le tribunal correctionnel prononce une peine d'emprisonnement sans sursis et ne faisant pas l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux mêmes sous-sections 1 et 2, il doit spécialement motiver sa décision, au regard des faits de l'espèce et de la personnalité de leur auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale.

Par ailleurs, la panoplie des peines correctionnelles ne limite ni à la prison ni aux amendes : l'article 131-3 du Code pénal énonce, outre ces peines traditionnelles, la contrainte pénale, les jours-amende, les TIG (travaux d'intérêt général) et la sanction-réparation. Chacune de ces peines alternatives relève d'un dispositif propre.

Force est de constater cependant que le Code pénal manque de simplicité sur la présentation des peines : les peines alternatives (article 131-3) sont peu nombreuses, ; les autres mesures (article 132-19) sont des aménagements de la détention, soumises à l'appréciation du juge d'application des peines (JAP), libre d'en décider, et qu'il peut révoquer : la prison reste la peine de référence.

▪ **Les aménagements de peine décidés par le JAP**

Dans certaines conditions, le détenu incarcéré qui a effectué une part de sa peine et qui présente des garanties de réinsertion bénéficie, sur décision du JAP, soit d'une libération sous contrainte (il effectue le reliquat de la peine, au maximum un tiers, en semi-liberté, en placement à l'extérieur ou sous bracelet électronique, parfois en libération sous condition, par exemple d'emploi), soit d'une libération conditionnelle simple (il fait l'objet d'un suivi pour la durée restant de la peine et les engagements pris sont contrôlés).

▪ **Les règles de la détention provisoire**

La détention provisoire n'est possible que si la personne est poursuivie pour un délit puni d'une peine de prison de 3 ans au moins. Elle ne peut pas excéder une limite fixée par la loi. Elle est, aux termes du Code de procédure pénale, « exceptionnelle » et ne doit être mise en œuvre que si un contrôle judiciaire ou un le port d'un bracelet électronique sont insuffisants pour répondre aux nécessités de l'enquête ou de l'ordre public.

Code de procédure pénale, Article 137

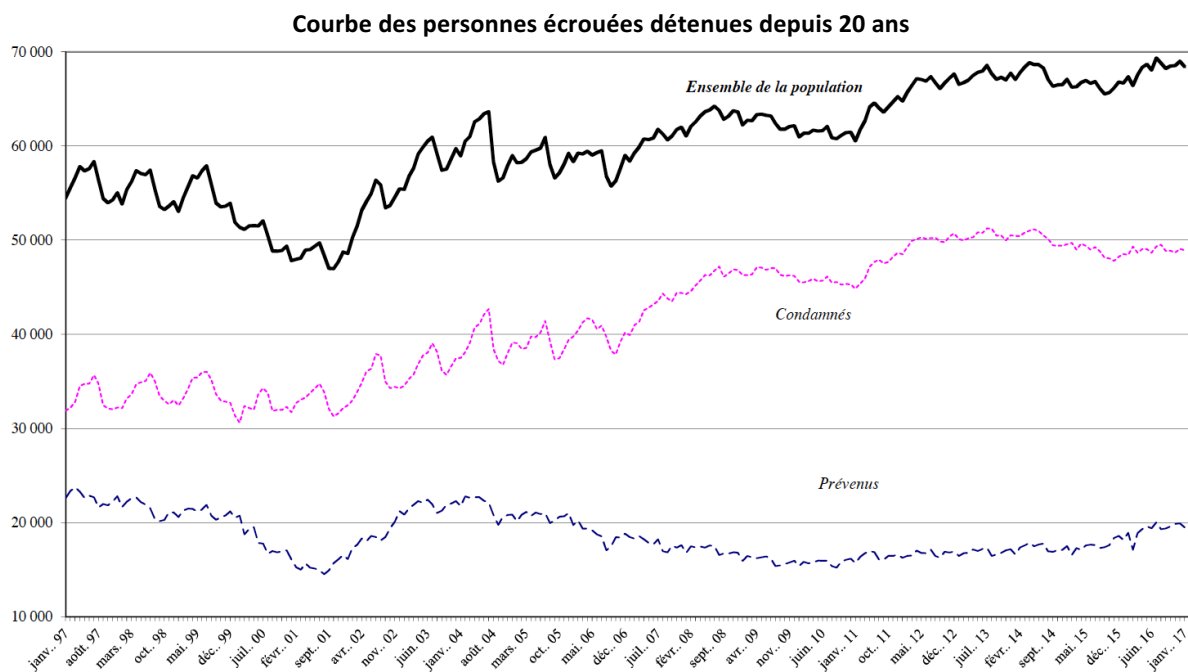
Toute personne mise en examen, présumée innocente, demeure libre.

Toutefois, en raison des nécessités de l'instruction ou à titre de mesure de sûreté, elle peut être astreinte à une ou plusieurs obligations du contrôle judiciaire ou, si celles-ci se révèlent insuffisantes, être assignée à résidence avec surveillance électronique.

A titre exceptionnel, si les obligations du contrôle judiciaire ou de l'assignation à résidence avec surveillance électronique ne permettent pas d'atteindre ces objectifs, elle peut être placée en détention provisoire.

La détention en chiffres

Les chiffres de la détention montrent que l'esprit des textes n'est pas appliqué. On y relève une augmentation constante de la population détenue depuis 2002 (période d'intensification des préoccupations sécuritaires, les années 2000 ayant été marquées ensuite par des réformes pénales accentuant le recours à la détention), avec toutefois une légère baisse de 2008 à 2011 avant une reprise, et, sur le court terme, depuis 2012, un nombre de condamnés incarcérés globalement stable tandis que le nombre des prévenus incarcérés augmente.



Source : direction de l'administration pénitentiaire, statistiques mensuelles, janvier 2017

Cette propension à l'emprisonnement est de long terme : la France connaît un accroissement fort de la population carcérale depuis 60 ans. Le point le plus bas est atteint en 1956, date à laquelle on décomptait 20 000 détenus et un taux de 45 détenus pour 100 000 habitants. Aujourd'hui, en 2017, le nombre de détenus est de 68 500 et le taux dépasse 100.

Sur le moyen terme pourtant, depuis la loi du 24 novembre 2009 qui posait le principe de leur développement, le nombre de peines alternatives a augmenté. Mais l'on parlait de peu et ces peines ne représentent encore qu'une faible part de l'ensemble : au total, en additionnant les aménagements décidés dès le jugement et ceux intervenus lors de la détention, on décomptait, hors libération conditionnelle, 7292 mesures en 2010 (14,4 % des personnes « sous écrou »), 12 700 en 2015 (16,4 % des personnes sous écrou), moins en 2017, 12 342 (15,7 % des personnes sous écrou).

Pour limiter la détention considérée comme favorisant la récidive et réussir la réinsertion, la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a institué une peine de « contrainte pénale », limitée à certains délinquants, qui évite l'incarcération, avec des obligations (réparation du préjudice causé, travail d'intérêt général, formation, travail, soins...). La peine n'est que très peu appliquée : en septembre 2016, 2287 mesures de ce type ont été prononcées en deux ans alors que l'objectif était compris entre 8000 et 20 000 par an. Soit les juges ne souhaitent pas modifier leurs pratiques et préfèrent incarcérer, soit ils ne font pas confiance à ce nouveau dispositif. De fait, la réforme suppose un renforcement des services d'insertion et de probation en charge du suivi des personnes « en milieu ouvert » qui se met difficilement en place.

Les conséquences de ces pratiques sont une surpopulation carcérale prononcée, essentiellement dans les maisons d'arrêt : au 1^{er} janvier 2017, en tenant compte des personnes en aménagement de peine mais hébergées (semi-liberté), l'administration pénitentiaire disposait de 58 681 places pour 68 432 personnes accueillies (soit une occupation moyenne de 117 %). A cette date, le taux d'occupation des établissements pour peines, réservés aux peines de plus de deux ans, était de 86 % mais il était de 138 % dans les maisons d'arrêt (prévenus et courtes peines), avec des établissements à 180 %.

Le principe de l'encellulement individuel, inscrit dans la loi depuis 1875, n'est donc pas respecté. Après beaucoup d'autres, la loi a prévu en 2009 un moratoire de 5 ans, repoussé en 2014 à 2019. Le rapport d'étape rédigé en 2016 sur cet objectif¹ juge nécessaire la construction de 9500 à 14 600 places nouvelles pour atteindre, en 2023, un taux d'encellulement individuel de 80 %.

Les conditions de détention

▪ La vétusté

Le rapport de 2016 sur la nécessité de nouvelles places rappelle que sur 186 établissements pénitentiaires, 120 datent d'avant 1920 et 15 d'avant 1830. Le budget du ministère de la Justice, obéré notamment par l'ampleur des détentions et par les charges du partenariat public privé mis en place dans certains établissements, n'a pas eu les moyens de financer la maintenance nécessaire. Il en résulte des situations insupportables en termes d'hygiène et de sécurité (Fleury-Mérogis, Les Baumettes) et de nombreuses condamnations des autorités publiques par les tribunaux administratifs ou la Cour européenne des droits de l'homme pour conditions de détention indignes.

▪ L'objectif de réinsertion

Selon l'article 130-1 du Code pénal, la peine a une double fonction, sanctionner l'auteur de l'infraction et favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. La surpopulation carcérale, génératrice de tensions, de violences et de trafics, gêne cet objectif. Celui-ci rencontre d'autres difficultés : les « sorties sèches » (sans aménagement de peine) représentent entre 75 % et 80 % des sorties (moins de 8000 libérations conditionnelles par an sont prononcées et, en 2015, 4000 libérations sous contrainte alors que l'estimation de la loi du 15 août 2014 portait sur au moins 15 000). En maison d'arrêt, le taux de renouvellement de la population pénale empêchent les services pénitentiaires de construire avec les courtes peines un projet de sortie.

Le rapport des inspections générales de 2016² pointe que, malgré des renforts récents, la part des personnels d'insertion est faible dans le personnel et que l'organisation interne des établissements de détention privilégie la gestion des flux, la sécurité et les horaires du personnel sur l'insertion. Moins du 4 % du coût de la détention est destiné à l'insertion. De

¹ En finir avec la surpopulation carcérale, J-J Urvoas, ministre de la Justice, septembre 2016

² Rapport sur l'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, Inspections générales des services judiciaires, des finances et des Affaires sociales, juillet 2016

fait, les rapports du Contrôleur des lieux de privation de liberté ne cessent de critiquer l'inadaptation du régime juridique du travail en détention³ et l'insuffisance de l'offre (un tiers des détenus travaillent, le plus souvent à des tâches peu qualifiées et peu qualifiantes), tout comme l'insuffisance de l'offre d'enseignement qui découle d'un partenariat avec le Ministère de l'Education nationale. Quant à la formation professionnelle, dont les Régions assurent la responsabilité en détention depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2014, un avis du 22 décembre 2016 de la Contrôleuse des lieux privés de liberté note les inégalités entre établissements, certains ayant des démarches novatrices.

La question de l'insuffisance des moyens (crédits de maintenance, personnels d'insertion et de probation) est souvent considérée comme une des causes essentielles d'un bilan plus que médiocre. Dans un article récent⁴, un ancien directeur de l'administration pénitentiaire considère que le cœur du problème est ailleurs : dévoiement du dialogue social par des représentants du personnel agressifs et des blocages syndicaux sur certaines innovations, absence en détention des nouvelles technologies (téléphone, Internet) qui pénalise la réinsertion et la formation des détenus, obsession sécuritaire. Ces dysfonctionnements s'ajoutent à la faiblesse des aménagements de peine pour créer une situation dangereuse, en tout cas peu respectueuse de l'objectif de réinsertion.

▪ **Les contrôles**

Créé par la loi du 30 octobre 2007, le Contrôleur des lieux privés de liberté est une AAI (autorité administrative indépendante) qui veille au respect des droits fondamentaux des personnes concernées. Le Contrôleur relève les violations constatées lors de ses visites (il publie parfois des « recommandations en urgence ») et plaide pour une autre politique pénale (il déplore ainsi, dans son rapport 2015, les incarcérations pour courtes peines) et le fonctionnement des établissements (pratique des sanctions, des fouilles, absence de respect des normes de sécurité dans les ateliers...). Les critiques sont souvent virulentes.

La Cour des comptes contrôle également les prisons : en mars 2016, elle a transmis au Ministre de la Justice un référé sur le suivi et la prise en charge des majeurs condamnés, notant que les condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine, en nombre trop limité, sont particulièrement mal suivis par des services d'insertion et de probation peu armés.

La détention, réflexions et perspectives

▪ **Faut-il créer des places nouvelles ?**

Les plans de création de places, inégalement exécutés, se succèdent, le dernier en date (2016-2017) prévoyant la construction de 33 nouvelles prisons. Des voix s'élèvent néanmoins de plus en plus⁵ pour souligner que cette politique n'est pas la bonne : la création de nouvelles places

³ En 2013, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté appelait à légiférer sur ce point, considérant que les conditions de travail en détention étaient dignes du premier âge industriel. Il regrettait vivement que le Conseil constitutionnel ait considéré (DEC 2013/320-321) que le régime du travail appliqué en détention (qui déroge au droit du travail) était conforme à la Constitution.

⁴ Les prisons souffrent d'une gestion archaïque, Philippe Galli, Le Monde, 30 juin 2017

⁵ Voir notamment « Prisons, le choix de la raison », Dominique Raimbourg et Stéphane Jacquot (députés), Economica, 2015 et le Livre blanc sur la surpopulation carcérale du Conseil de l'Europe, 2016

encourage les incarcérations et, si des constructions devaient être décidées, cela ne pourrait être au mieux que pour remplacer les anciennes prisons. Mieux vaudrait changer radicalement de politique pénale.

- **Le Conseil de l'Europe : une autre politique est possible**

Le Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le surpeuplement carcéral propose de décriminaliser certains délits, d'éviter les détentions préventives, de réduire la lourdeur des peines, d'établir des distinctions dans la population prise en charge, de renforcer les effectifs des juges d'application des peines et des personnels en charge du suivi en milieu ouvert et d'individualiser au maximum l'exécution de la peine dans des établissements de petite taille. Il note que des pays comme la Suède, la Finlande ou la Norvège sont parvenus à réduire de 25 points en 10 ans leur taux de détention, parvenant à des taux raisonnables de 60 à 70 /100 000 habitants.

- **Faire face aux difficultés**

Appliquer les choix conseillés par le Conseil de l'Europe passerait par la capacité des autorités politiques françaises à convaincre une opinion publique persuadée, à tort, que la prison est une bonne protection contre la délinquance et l'insécurité.

Notons que le programme du Président de la République élu en 2017 propose que toute personne condamnée à une peine de prison inférieure ou égale à deux ans soit immédiatement incarcérée, alors qu'aujourd'hui un délai s'écoule avant que les JAP se prononcent sur l'aménagement de la peine⁶. Mécaniquement, cette décision renforcerait la surpopulation. En revanche, le programme envisage un réaménagement quasi automatique de la peine aux 2/3 de sa durée, sauf opposition du JAP. Enfin, le programme s'engage sur la construction de 15 000 places de détention supplémentaires. La politique choisie ne paraît pas s'écarter vraiment des vieux schémas.

⁶ C'est ce délai qui donne souvent à l'opinion publique le sentiment que la peine n'est pas exécutée. De fait, ce délai est une anomalie.