

FICHE 10

La prise en charge en milieu fermé

Résumé

Un fort mouvement de sensibilisation autour de la condition carcérale s'est développé en France depuis le début des années 2000.

La première loi pénitentiaire promulguée en 2009 en France précise que le régime d'exécution de la peine de privation de liberté doit concilier la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la récidive.

Mais cette avancée indéniable du droit se heurte encore aujourd'hui à la réalité d'une situation carcérale, et en particulier aux effets négatifs de la surpopulation. Celle-ci pèse sur l'organisation des établissements et sur les conditions de vie des détenus, qu'il s'agisse du respect de l'intimité, de l'accès au travail et à la formation, du maintien des relations avec leurs proches, ou encore du niveau de violence au sein des établissements. Autant de manquements aux droits des détenus qui apparaissent comme des facteurs de renforcement de la récidive..

I. Problématique et enjeux

A. Prise en charge en milieu fermé et récidive

Dans son article 1er, la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire énonce que « le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions ». Les modalités d'exécution de la peine de prison se doivent donc de créer les conditions favorables à la réalisation de ces objectifs, et notamment à la prévention de la récidive.

A la lumière de ces missions, les études françaises et internationales sur les facteurs associés à la récidive invitent à interroger les modalités de prise en charge en milieu fermé selon qu'elles permettent ou non de diminuer la prégnance des facteurs de risques et de renforcer les facteurs de protection ou de « désistance ». En particulier, la recherche et les rapports administratifs et parlementaires ont pointé l'importance des mesures favorisant le maintien des liens sociaux avec l'extérieur, notamment familiaux, le développement d'activités professionnelles et de formation en détention et la préparation à l'accès à un emploi à la sortie¹.

De plus, sur la base de l'analyse de la récidive de 25 000 personnes libérées en Italie, une étude a par ailleurs suggéré que de mauvaises conditions de détention augmentaient le risque de récidive après la sortie .

B. L'élaboration d'un droit pénitentiaire international, européen et national

Les exigences relatives à la prise en charge en milieu fermé ont été progressivement redéfinies par le développement d'un cadre normatif national, européen et international.

L'élaboration progressive d'**un droit pénitentiaire international** permet de dégager des orientations sus-

1 - Drago F., Galbiati R. and Vertova P., Prison Conditions and Recidivism, American Law and Economics Review, vol. 1", n°1, 2011, pp. 103-130.

ceptibles de guider les évolutions des prises en charge en milieu fermé.

En 1955, le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale définit ainsi l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus (RMT) consacrées aux conditions de vie et au traitement des détenus. En 1966, le Pacte international sur les droits civils et politiques énonce dans son article 10 que « toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect inhérent à la personne humaine ». En 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies définit, sur la base des règles minima, des principes directeurs qui ont pour objet d'influencer les politiques pénales et la pratique pénitentiaire.

Ils prévoient notamment qu'à l'exception des limitations rendues nécessaires par l'incarcération, « tous les détenus doivent continuer à jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales » énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme et dans les autres pactes des Nations Unies. Ils ont notamment le droit de « participer à des activités culturelles et de bénéficier d'un enseignement visant au plein épanouissement de la personnalité humaine ». Des efforts tendant à « l'abolition du régime cellulaire » doivent être entrepris. Il doit être permis aux détenus de prendre un emploi utile et rémunéré, lequel « facilitera leur réintégration sur le marché du travail du pays et leur permettra de contribuer à subvenir à leurs propres besoins financiers et à ceux de leur famille ». Enfin, avec la participation et l'aide de la collectivité et des institutions sociales et en tenant compte des intérêts des victimes, il faut instaurer « un climat favorable à la réinsertion de l'ancien détenu dans la société dans les meilleures conditions possibles ».

Dans le prolongement de ces travaux, les Nations Unies ont adopté en 2002 un protocole facultatif à la Convention contre la torture qui prévoit la création d'un « système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ». C'est à la suite de ce protocole additionnel que la France s'est dotée, par la loi du 30 octobre 2007, d'un Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Le contrôleur a pour mission « de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux ».

Au niveau européen, certaines de ces évolutions ont pesé dans la mise en œuvre d'un processus d'élaboration d'un droit pénitentiaire européen.

Dès 1973, le Conseil de l'Europe a pris appui sur les travaux de l'ONU en adoptant une résolution qui reprend les RMT. Il entreprend alors, sur la question carcérale, une démarche de codification et d'harmonisation qui se construit progressivement grâce à la combinaison de plusieurs éléments (Eudes, 2006) :

- **la mise en œuvre d'une jurisprudence** ; l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme – prohibant de manière générale la torture et les peines ou traitements inhumains et dégradants – a ainsi permis à la Cour Européenne des Droits de l'Homme de formuler un ensemble de principes et de dispositions applicables aux personnes privées de liberté et garantissant le respect de certaines règles en leur faveur (Tulkens, 2002). De ce fait, la jurisprudence européenne s'est notamment saisie de questions liées aux violences subies en détention, au placement à l'isolement, à la situation des personnes malades emprisonnées ou à la surpopulation ; la Cour a également utilisé l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale) pour établir une jurisprudence favorisant le maintien des liens familiaux des personnes détenues.

- **la création d'une instance de contrôle européenne** ; institué en 1987, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) est une instance non juridictionnelle, chargée d'effectuer des visites des lieux de privation de liberté afin de veiller au respect de l'article 3 de la Convention. Dans le cadre de ces prérogatives, il bénéficie d'un droit de visite sans autorisation préalable de l'État membre concerné ; il rédige des rapports destinés à répertorier les problèmes et, sur la base des expériences accumulées (depuis sa création, le CPT a visité près de deux millions de détenus), a élaboré un ensemble de normes sur les ques-

tions touchant à la privation de la liberté. Son action est complétée par celle du Commissaire aux droits de l'homme, qui peut également, à partir de l'évaluation de situations nationales, adresser des recommandations aux autorités compétentes.

- **l'élaboration de textes destinés à l'harmonisation des politiques pénitentiaires en Europe** ; préparés notamment par des comités d'expert tels que le Conseil européen de coopération pénologique et le Comité européen pour les problèmes criminels, ces textes sont adoptés par le Comité des ministres sous forme de recommandations non contraignantes pour les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Ainsi, en 1987, le Conseil de l'Europe a formalisé des principes relatifs à la prise en charge des personnes détenues dans les Etats européens (respect de la dignité, des droits des détenus et du principe de non-discrimination, etc.). Ce texte est suivi en 1999 d'une recommandation relative au « surpeuplement carcéral et à l'inflation carcérale » et en 2003 d'une recommandation portant sur « la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée » (2003). En 2006, le texte de 1987 est révisé et débouche sur l'adoption de nouvelles « règles pénitentiaires européennes » (RPE) qui doivent fournir des « orientations aux Etats membres qui cherchent à moderniser leur législation pénitentiaire » (Recommandation REC (2006)). Le préambule des RPE fait explicitement référence tant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'au travail du Comité européen pour la prévention de la torture.

Le conseil de l'Europe s'inscrit dans la défense d'un principe de « normalisation » qui est au cœur de la problématique développée dans ses différentes recommandations. Explicité dans les nouvelles RPE, il signifie que la vie en prison doit être « alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison ». A cette fin, les autorités pénitentiaires doivent intervenir activement pour rapprocher le plus possible les conditions de vie en prison de la vie normale. La prison, selon le conseil, doit également tenir compte du fait que les détenus, condamnés ou non, retourneront un jour vivre dans la société libre : ce qui implique que « chaque détention (soit) gérée de manière à faciliter la réintégration dans la société libre des personnes privées de liberté ». De ce principe essentiel découle l'énumération des droits des personnes détenues.

Ces règles sont également applicables aux cas des peines à perpétuité ou des peines de longue durée (une ou plusieurs peines d'une durée supérieure à 5 ans). Dans une précédente recommandation (2003) sur « la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée », le Conseil précise que si la gestion de ce type de condamnés doit avoir pour but de veiller à ce que les prisons soient des endroits sûrs pour eux-mêmes et pour les personnes qui travaillent avec eux ou qui les visitent, elle a également pour objet « d'accroître et d'améliorer la possibilité pour ces détenus de se réinsérer avec succès dans la société et de mener à leur libération une vie respectueuse des lois ».

La démarche engagée par le Conseil de l'Europe est caractérisée par la volonté constante d'instaurer **un droit européen pénitentiaire** reposant sur le respect de la dignité humaine et sur la préparation à la réinsertion des personnes détenues.

Sur le plan national, depuis le début des années 2000, un fort mouvement de sensibilisation autour de la question carcérale s'est développé. Conjugué à l'impact des travaux européens, il a abouti à un train de réformes et d'évolutions importantes du droit pénitentiaire. Sa mise en application est néanmoins parfois problématique, notamment du fait de la surpopulation carcérale.

Ce sont d'abord les travaux de la commission présidée par le premier président de la Cour de cassation (Canivet, 1999) qui font émerger la volonté de doter la France d'une loi pénitentiaire. Puis, à la suite de la publication du livre du médecin-chef de la maison d'arrêt de la Santé (Vasseur, 2000), deux rapports parlementaires (Hyst et Cabanel, 2000 ; Floch, 2000) dénoncent la dégradation des conditions de détention dans

les prisons françaises. En 2006, plusieurs organisations et associations, dont l'Observatoire International des Prisons (OIP) organise les Etats généraux de la condition pénitentiaire qui, à partir de la consultation de nombreux détenus, font un certain nombre de recommandations.

Cette même année, l'administration pénitentiaire présente un plan de mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes qui comporte : la rédaction d'un « référentiel d'application » des règles, qui doit être diffusé dans l'ensemble des services et des établissements pénitentiaires ; une phase d'expérimentation de quelques règles (relatives notamment à l'accueil des détenus, la répartition des détenus en établissements selon leur profil, le maintien des liens familiaux, la mise en œuvre d'un projet d'exécution des peines dès l'admission, etc.) ; l'instauration d'une procédure de labellisation (délivrance d'un « label qualité RPE » par des organismes certificateurs), des dispositions concernant l'accueil des détenus arrivants. En détention, l'administration pénitentiaire explore de nouvelles pratiques d'accompagnement individuel et collectif, comme l'élaboration d'un parcours d'exécution de peine.

En 2009, est promulguée la première loi pénitentiaire en France. Elle consacre l'intervention du législateur dans l'édiction des normes pénitentiaires et rassemble la majorité de celles-ci dans un seul et même texte, facilitant leur lisibilité et leur cohérence. Dans son article 1er, elle précise que « le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions ».

Ces évolutions, qui constituent des avancées importantes, sont cependant, pour certaines d'entre elles, considérées comme insuffisantes. Elles se heurtent également aux réalités d'une institution carcérale minée par la surpopulation.

Par ailleurs, espérée et souhaitée depuis de nombreuses années, la loi pénitentiaire est apparue sur certains points en deçà des standards établis par les règles pénitentiaires européennes. Certaines de ses dispositions, relatives notamment au droit d'expression des détenus, à l'encellulement individuel et à l'encadrement de la procédure disciplinaire, ont été largement considérées comme insuffisantes. Ainsi, alors que les règles pénitentiaires européennes (RPE), dans le prolongement du principe de responsabilisation affirmé par le Conseil de l'Europe, préconisait la mise en œuvre d'un principe de consultation des détenus étendu aux « conditions générales de détention » (règle n°50), le législateur a cantonné l'exercice de ce droit aux activités proposées en détention. Cependant, un rapport commandé par l'administration pénitentiaire a récemment rendu compte d'expériences de formes d'expression collectives institutionnalisées et encadrées qui semblent prometteuses et ouvrent la voie à un rapprochement des pratiques françaises avec les principes énoncés par le conseil de l'Europe (Brunet-Ludet 2012)

Enfin, au-delà des limites formelles inhérentes au texte, l'état des lieux de l'application de la loi, mené en 2012 dans le cadre d'un rapport d'information sénatorial (Lecerf et Borvo Cohen Seat, 2012), a recensé de nombreuses difficultés – illustrées notamment par les retards apportés à l'entrée en vigueur des décrets d'application de la réforme et par l'attribution de moyens très largement inférieurs aux exigences formulées par l'étude d'impact de la loi (moins du tiers des 1000 postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation préconisés par l'étude d'impact ont été effectivement ouverts).

II. Etat des lieux en France et à l'étranger

A. En France

Une présentation exhaustive de l'état des lieux de la prise en charge en milieu fermé, réalité complexe aux innombrables facettes, est une tâche trop vaste pour être entreprise dans le cadre de ces fiches. La présentation de trois dimensions de la réalité carcérale ont été ici privilégiées : le maintien des liens sociaux avec

l'extérieur, les activités en détention et – élément problématique en soi et aggravateur de nombres d'autres difficultés – **la surpopulation carcérale**. Des chiffres clés sont par ailleurs présentés en annexe.

La surpopulation carcérale, si elle est loin de résumer à elle seule les problématiques de la prise en charge en milieu fermé, affecte gravement les conditions de détention des personnes incarcérées et les missions des personnels de surveillance et de probation.

Au 1er décembre 2012, un chiffre record de 67.674 personnes incarcérées a été atteint. Le développement des aménagements de peine a beau avoir été significatif – entre 2005 et 2010 le nombre de mesures a doublé -, il ne permet pas d'enrayer à lui seul un processus de réformes de politique pénale qui a généré un important durcissement des peines.

En 2012, au vu des statistiques officielles, dix établissements ou quartiers ont désormais un taux de surpopulation de 200%, 32 un taux compris entre 150 et 200% et 57 un taux compris entre 120 et 150%. Cet état de fait, qui se concentre dans les maisons d'arrêt², entraîne une gestion de plus en plus difficile des conditions de détention et compromet durablement les démarches de réinsertion qui peuvent être entreprises.

Le phénomène de la surpopulation carcérale et ses conséquences sur les conditions de vie des détenus, et de travail des personnels, ont été pointés par de nombreuses instances nationales et internationales. En 2004 et en 2007, les effets de la surpopulation carcérale sur les conditions de détention en France ont été dénoncés par le Comité européen pour la prévention de la torture. En 2006 et en 2008, le Commissaire européen aux droits de l'homme dresse les mêmes constats. Des condamnations de l'Etat français par les juridictions administratives françaises – intervenues en raison des mauvaises conditions de détention des personnes incarcérées – sont prononcées. Si la première d'entre elles, rendue en 2008, concerne un établissement pénitentiaire ancien, d'autres, en 2011, visent des maisons d'arrêt mises en service au début des années 1990.

Dans un rapport rendu en 2010, la Cour des comptes constate en définitive qu'en dépit des réformes engagées par l'administration pénitentiaire pour mettre en place une procédure d'accueil des arrivants et développer des mesures permettant le suivi individuel du détenu, la détention reste marquée par « une dégradation du climat global ». La surpopulation rend « problématique le respect du principe de l'encellulement individuel posé par le législateur » et compromet les conditions de vie en détention – alors même que celles-ci « constituent un élément essentiel, non seulement de la dignité et de la sécurité de la détention, mais également de la lutte contre la récidive par la prévention de la désocialisation des détenus ».

Dans un avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a également constaté « l'aggravation sensible des conditions d'existence et les ruptures que celles-ci provoquent dans la vie personnelle et la vie collective de chaque établissement peuvent conduire à de telles atteintes ». L'avis s'attache à décrire les conséquences de cet état de fait : « il aggrave naturellement la promiscuité et les risques de conflit dans les cellules ; il renforce l'inaction par un accès moins aisé au travail ou aux activités ; il réduit les possibilités de dialogue et de prise en charge par les agents pénitentiaires et la faculté d'avoir des relations (téléphone, parloirs) à l'extérieur ; il diminue l'efficacité des efforts de réinsertion ; il détériore les conditions du travail du personnel, que traduit le vif sentiment de délaissement actuel, d'autant plus que les effectifs sont calculés en fonction d'un nombre de détenus conformes au nombre de places. »

A la question spécifique de la surpopulation carcérale, s'ajoutent des problématiques liées à l'état des équipements et au fonctionnement même des prisons, et qui touchent cette fois tous les types d'établissements pénitentiaires. Près d'une centaine d'établissements encore en activité actuellement ont été construits avant la première guerre mondiale et connaissent désormais un état de vétusté et d'insalubrité qui aggrave

2 - Dans les établissements pour peine (maisons centrales et centres de détention) le principe de l'encellulement individuel est respecté.

considérablement les conditions de détention.

Sur le terrain, l'exercice concret et effectif des droits est gravement compromis par ces difficultés. Dans les maisons d'arrêt, les conditions de vie des personnes détenues sont affectées par le manque d'espace, par le surencombrement des espaces collectifs et par la réduction de l'accès aux activités (aussi bien occupationnelles que de travail et de formation). Les personnels de surveillance subissent également les effets de la surpopulation et ne peuvent exercer leurs missions dans des conditions satisfaisantes. Dans ce contexte dégradé, les acteurs du monde pénitentiaire ont d'autant moins d'espoir de voir la situation évoluer favorablement qu'ils ont peu de prise sur les facteurs qui contribuent au maintien de la surpopulation carcérale – en l'occurrence, le durcissement des peines et les décisions d'incarcération prononcées.

Le maintien des liens sociaux avec l'extérieur, et notamment avec la famille, a été identifié par la recherche française et internationale comme un facteur primordial de réinsertion des sortants de prison et d'arrêt des activités délinquantes. L'article D402 du code de procédure pénal dispose qu'« en vue de faciliter le reclassement familial des détenus à leur libération, il doit être particulièrement veillé au maintien et à l'amélioration de leurs relations avec leurs proches, pour autant que celles-ci paraissent souhaitables pour les uns et les autres ». Cet aspect est donc particulièrement important dans l'évaluation de l'adéquation de la prise en charge en milieu fermé avec son objectif de prévention de la récidive.

Or, les difficultés relatives au maintien des liens familiaux ont été soulignées par plusieurs travaux de recherche et rapports administratifs et associatifs. Outre les échanges de courriers et d'éventuelles conversations téléphoniques – placés sous la surveillance de l'administration pénitentiaire –, les liens avec les proches peuvent être maintenus par le biais des visites au parloir et, lorsque l'établissement en dispose et que la personne se voit accorder le droit de les utiliser, dans l'un des 33 parloirs familiaux répartis dans 9 établissements ou l'une des 63 unités de vie familiale (UVF) réparties sur 20 sites au 1er janvier 2012 (Direction de l'administration pénitentiaire 2012). Les UVF sont des appartements (de 2 à 3 pièces) situés en détention où des personnes incarcérées qui ne bénéficient pas de permissions de sortir peuvent recevoir leur famille pour une durée allant jusqu'à 72 heures. Si la loi énonce que « les prévenus doivent pouvoir être visités au moins trois fois par semaine, et les condamnés au moins une fois par semaine », la durée et les modalités pratiques des visites au parloir varient considérablement selon les établissements. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a regretté que, dans de nombreux établissements, les locaux des parloirs ne permettent pas une intimité propre à garantir l'exercice du maintien des liens familiaux (CGLPL 2010).

Si le rapprochement familial est la première motivation des transferts de détenus entre établissements, une étude a montré que seulement 16% des personnes en centre de détention, 6% en maison centrale et 65% en maison d'arrêt étaient incarcérées dans leur département d'origine (Milhaud 2013). L'éloignement des femmes est plus important encore puisqu'il existe un nombre plus restreint d'établissements pour les accueillir.

En outre, dans le cadre des programmes de construction de nouvelles places qui ont vu le jour, des établissements ont été implantés en grande périphérie des villes, voire en milieu rural, et ne favorisent pas, en raison de leur éloignement, le maintien des liens familiaux. Alors même que la loi pénitentiaire de 2009 consacre une section entière au respect de la vie privée et familiale et au nécessaire maintien des contacts des détenus avec l'extérieur, l'organisation des visites est rendue plus complexe par l'implantation des établissements (Lecerf et Borvo Cohen Seat, 2012). Une enquête de l'Union Nationale des Fédérations Régionales des Maisons d'Accueil de Familles et Proches de Personnes Détenues (UFRAMA) (2006), réalisée en 2005 auprès de 1733 proches de personnes détenues, a ainsi permis de montrer que seuls 70% des établissements pénitentiaires sont desservis par des transports en commun les jours de parloir. Les frais occasionnés par les visites en prison varient de 50 à 70 euros par déplacement pour 20% des personnes interrogées, et s'élèvent à plus de 150 euros pour 11% d'entre elles. Des structures d'accueil des familles ne sont pas présentes pour tous les établissements. Selon les chiffres de la direction de l'administration pénitentiaire, il existe 22 structures d'hébergement de nuit pour les familles venant de loin.

Le coût monétaire et temporel des visites fragilisent aussi bien la fréquence des visites de proches que la possibilité pour ceux-ci de développer des liens sociaux avec d'autres personnes – renforçant ainsi ce qu'une chercheuse a analysé sous le nom d' « expérience carcérale élargie » (Touraut 2012).

Les activités proposées en détention apparaissent essentielles à l'objectif de réinsertion sociale et de prévention de la récidive assignée à l'incarcération, et ce à plusieurs titres.

D'une part, les activités, qu'elles soient professionnelles, professionnalisantes, socio-culturelles ou sportives, participent à la lutte contre les effets désocialisants de la détention. Plusieurs travaux de recherche ont ainsi mis en évidence la « mécanique du temps vide » à laquelle s'articulent les expériences de la détention (Chantraine 2004).

D'autre part, les activités professionnelles et professionnalisantes constituent une source de revenu essentielle pour les personnes détenues, souvent démunies de ressources et appauvries au cours de leur incarcération (Combessie 2000). L'extrême pauvreté de certains sortants de prison fragilise en effet considérablement leurs chances de réintégration sociale. L'exercice d'une activité rémunérée est primordial pour les personnes détenues car il leur permet de subvenir à leurs besoins et, le cas échéant, d'indemniser les parties civiles.

Enfin, lorsqu'elle est possible, l'acquisition de compétences, de savoir-faire professionnels et de qualifications scolaires ou académiques est susceptible de favoriser l'insertion sur le marché de l'emploi, dont l'importance a été soulignée dans les trajectoires de sortie de la délinquance.

Cependant, malgré d'importants efforts de ce domaine, l'offre d'activités en détention reste limitée. Dans ses rapports d'activité pour les années 2009 et 2011, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a dressé un tableau mitigé du travail en prison, mettant en évidence « une offre de travail en général faible et insuffisante ». En effet, sur un nombre moyen de 63 000 personnes détenues en 2010, 27,7 % ont été rémunérées au titre d'un travail en détention au cours de l'année 2010. Il faut ajouter à cela les personnes en formation professionnelle rémunérées, qui représentaient 14,6 % des personnes ayant une activité rémunérée en détention en 2010. Il convient par ailleurs de préciser que ces activités sont très rarement exercées à temps plein et toute l'année et que les emplois sont les plus souvent très faiblement qualifiés (CGLPL 2012).

Les personnes détenues ne bénéficient par ailleurs pas de contrat de travail et ne sont pas régies par le droit commun du travail. En particulier, les rémunérations sont le plus souvent très nettement inférieures aux minima en vigueur dans le droit commun et, parfois, aux minima spécifiques prévus pour le travail en détention (en 2011, salaires horaires minimums de 4,05 euros de l'heure pour les activités de production, et compris entre 1,80 et 2,97 euros de l'heure pour le service général). Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, confirmant les constatations d'un rapport de la Cour des comptes (2006), a en effet relevé « une application très parcellaire du cadre juridique existant, [aboutissant à] des taux de rémunération pour les travailleurs incarcérés, tant au service général qu'en atelier de production, faibles, hétérogènes et, partant, peu compréhensibles pour les personnes détenues » (CGLPL 2012).

B. A l'étranger

En 2004, l'assemblée parlementaire européenne, sur la base des constatations et des rapports effectués par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) et par le Commissaire aux droits de l'homme, constate que depuis sa précédente recommandation en 1995 « les problèmes liés aux mauvais traitements, à l'inadéquation des structures pénitentiaires, à l'accès à des activités et aux soins demeurent en Europe ». Elle observe dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe « une tendance au surpeuplement des prisons et maisons d'arrêt, à l'inflation de la population carcérale, à l'augmentation du nombre de détenus étrangers et de détenus en attente d'une condamnation définitive » : les conditions de vie dans

de nombreuses prisons et maisons d'arrêt sont «devenues incompatibles avec le respect de la dignité de la personne humaine».

Dans une résolution votée le 15 décembre 2011 et relative aux conditions de détention dans les pays de l'union, le parlement européen dresse un nouveau constat alarmant : il fait état, au sein des Etats membres de l'Union européenne, de la persistance d'un surpeuplement carcéral, de l'augmentation de la population carcérale et de l'augmentation du nombre de ressortissants étrangers détenus. Il pointe également le nombre important de détenus en détention provisoire et de détenus souffrant de troubles physiques et psychiques, ainsi que le nombre élevé de décès et de suicides.

Face à cette situation, dans le cadre de ses travaux, le Conseil de l'Europe a toujours lié la question de l'amélioration des conditions de détention à celle de la réduction de la surpopulation carcérale. Dans une recommandation en date du 1er février 1995, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe fait état de l'impact de l'extension de l'échelle des peines, sans toutefois exclure que cette augmentation puisse également résulter d'une évolution à la hausse de la criminalité. La surpopulation engendrée par cette situation est considérée par l'assemblée parlementaire comme « l'une des causes principales de la dégradation actuelle des conditions de détention ». Elle entraîne une impossibilité d'accorder une « attention particulière et un traitement spécial à des catégories spécifiques et vulnérables de prisonniers comme les jeunes délinquants, les détenus souffrant de troubles mentaux et les étrangers ». Il signifie également "que l'on s'occupe moins de chaque détenu, ce qui accroît le risque de récidive à la sortie de prison".

Dans ce panorama, des situations particulières se distinguent cependant. L'Allemagne a connu dans les dernières années une diminution du nombre de détenus. Du 1er septembre 2001 au 1er septembre 2009, le nombre de détenus est ainsi passé de 78.707 à 73.263 (- 6,9 %) – quand, sur la même période, le nombre de détenus en France est passé de 47.005 à 61.787 (+ 31 %). Cette diminution peut s'expliquer par un ensemble de raisons qui tiennent à la fois à des particularités de la législation pénale (caractère exceptionnel des courtes peines d'emprisonnement, interdiction du sursis avec mise à l'épreuve partiel), à des pratiques professionnelles peu favorables à l'emprisonnement (recours peu fréquent aux longues peines), et à des évolutions démographiques qui elles-mêmes peuvent suggérer une tendance à la baisse de la délinquance.

Autre illustration remarquable, le cas de la Finlande – qui a opéré une combinaison des deux stratégies «ront door» (réduction du nombre de peines de prison prononcées) et « back door » (libérations anticipées des prisonniers) en procédant d'une part à une politique d'évitement de l'incarcération (dépenalisation de certains comportements et commutations partielles de peines concernant les délits contre les biens) et en engageant d'autre part une politique d'extension des sanctions en milieu ouvert (Dünkel et Snacken, 2005).

III. Etat de la recherche

A. Conditions de détention et récidive

S'il existe un consensus des professionnels et des acteurs de la vie en détention pour souligner l'impact négatif de mauvaises conditions de détention sur la prévention de la récidive, certaines études se sont attachées à objectiver cet effet.

Il est bien entendu délicat de quantifier la dureté des conditions de détention. Les deux dernières études, réalisées respectivement aux Etats-Unis et en Italie, ont retenu les indicateurs suivants : le taux de surpopulation, le nombre de morts en détention et l'isolement des détenus³.

En adoptant une démarche quasi-expérimentale visant à contrôler l'effet de l'affectation de certains déte-

3 - Drago F., Galbiati R. and Vertova P., Prison Conditions and Recidivism, American Law and Economics Review, vol. 1", n°1, 2011, pp. 103-130.

nus jugés plus dangereux dans des structures présentant des conditions de détention plus difficiles, ces études convergent vers la mise en évidence d'un impact négatif de conditions de détention plus dures sur la prévention de la récidive.

B. Etats généraux de la condition pénitentiaire.

En 2006, un collectif d'organisation dont l'Observatoire international des prisons, a adressé un questionnaire aux 61.725 personnes alors incarcérées en France (métropole et DOM TOM). Un quart des questionnaires ont été retournés complétés dans les délais impartis, conférant une grande crédibilité à cette initiative. Les résultats de l'enquête ont été traités par l'institut BVA. Un grand nombre d'acteurs de la détention, non incarcérés, ont aussi participé à une consultation en ligne.

Les personnes détenues interrogées ont généralement mis en avant des difficultés quotidiennes : les mauvaises conditions de vie, le sentiment d'arbitraire, le manque de relation avec les familles, le manque d'activités.

L'indignité de leurs conditions de détention est dénoncée, notamment en ce qui concerne la protection de l'intimité (notamment pendant la toilette), l'hygiène et la salubrité des cellules.

Les difficultés de maintien des liens familiaux sont également très souvent soulignées, les personnes incarcérées souhaitant que les rencontres aux parloirs soient plus longues et se déroulent dans des conditions respectant leur intimité. Cette dernière proposition rencontre l'approbation des travailleurs sociaux, des magistrats et du personnel médical. La possibilité de rapprochements familiaux est largement plébiscitée par les personnes détenues et leur famille.

Enfin, il existe un vaste consensus des personnes détenues, de leur famille et des professionnels sur l'insuffisance des dispositifs de préparation à la sortie, et notamment de la formation professionnelle en détention. Cette question apparaît pour les détenus, qui font part de leur crainte de la pauvreté, en prison et en dehors, comme une véritable priorité. Ainsi, ils sont nombreux à demander que le travail en prison soit rémunéré dans des conditions comparables à l'extérieur. Ils appréhendent le fait qu'à la sortie, ils auront besoin de recourir aux dispositifs d'urgence auxquels ils réclament un accès élargi.

C. Evolution des conditions de travail des personnels de surveillance

L'augmentation rapide de la population carcérale, l'évolution du profil sociodémographique des personnes détenues et la dégradation des conditions matérielles de détention ont eu de fortes répercussions sur les conditions de travail des personnels pénitentiaires, et notamment des personnels de surveillance (voir la fiche 8 sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation).

Les mauvaises conditions de vie et de travail ont souvent exacerbé les tensions en détention, occasionnant une augmentation des actes d'agression contre les personnels pénitentiaires. Ainsi, en 2012, 4.083 agressions contre le personnel ont été répertoriées, dont 129 ayant entraîné une incapacité totale de travail (contre 3.230 en 2010, dont 109 avec ITT). Les recherches relatives à la violence en prison ont toutes souligné le rôle de la qualité relationnelle entre surveillants et personnes détenues dans la prévention de comportements violents (Guillonnet, Kensey 1998 ; Chauvenet, Rostaing, Orlic 2008).

De plus, l'augmentation de la charge de travail engendrée par l'accroissement du nombre de personnes détenues et par les sous-effectifs chroniques du personnel pénitentiaire dans de nombreux établissements laisse peu de temps aux activités qui ne sont pas directement nécessaires au fonctionnement de la détention et à la mission de garde de l'administration pénitentiaire. Le temps consacré à l'observation des personnes détenues ou à l'aide à la réinsertion fait bien souvent défaut (Combessie 2009).

De bonnes conditions de travail des personnels pénitentiaires, et notamment des personnels de surveillance, sont essentielles au bon fonctionnement des établissements pénitentiaires. Dans un avis du 17 juin 2011 relatif à la supervision des personnels de surveillance et de sécurité, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté notait que « la détermination des effectifs, la durée des services, la qualité de la formation initiale et continue, la pénibilité des tâches, l'isolement de certains agents, les distances à franchir pour se rendre au travail ou en revenir, les rapports entretenus au sein du milieu professionnel, le développement des techniques alternatives ou non à la présence humaine [...] pèsent d'un poids élevé dans l'appréhension des missions à accomplir. »

D. Les limites de l'extension du parc pénitentiaire comme solution à la surpopulation carcérale

Véritable mal persistant au sein des prisons françaises, la surpopulation carcérale renvoie à une interrogation sur la pertinence des politiques pénales mises en place. Afin de faire face à ce phénomène, les gouvernements qui se sont succédé depuis 2002 ont entrepris, sans remettre en cause les fondements d'un dispositif législatif axé sur le renforcement de la répression, la mise en œuvre d'un programme de grande ampleur de construction de nouveaux établissements pénitentiaires : il conduit en 2012 à plus de 57.000 places disponibles de prison, quand le chiffre était situé, en 2002, aux environs de 47.000 (36.000 places en 1990).

Toute aussi considérable soit-elle, l'extension réalisée, qui a, au surplus, accaparé l'essentiel des moyens affectés à l'administration pénitentiaire, n'a permis d'atténuer que faiblement la surdensité carcérale. La densité carcérale se situait à 101 personnes détenues pour 100 places opérationnelles en 2002, à 120 en 2009 et à 113 en 2012. Le même calcul effectué, toujours au niveau national, mais sur les seules maisons d'arrêt et quartiers "maison d'arrêt" des centres pénitentiaires donne 136 détenus pour 100 places ; ce taux est de 133 au 1er janvier 2013.

Mais le taux moyen d'occupation ne témoigne cependant qu'imparfaitement de la réalité du surpeuplement des prisons, à l'inverse de la notion de « détenus en surnombre »⁴. À l'échelle nationale, il y avait, au 1er décembre 2012, 13.007 « détenus en surnombre », soit une augmentation de 12 % en un an. Ce chiffre, de 21 % supérieur à celui de la simple surpopulation apparente, apparaît dès lors indispensable pour rendre compte de l'état réel de la surpopulation au sein des prisons⁵.

En effet, si l'agrandissement du parc pénitentiaire est une solution classiquement évoquée par les états dans le cadre des mesures de lutte contre la surpopulation, ses limites ont été pointées par plusieurs recherches, notamment dans les travaux du conseil de l'Europe. Sonja Snacken, qui a activement participé à la rédaction des nouvelles RPE en sa qualité de présidente du Conseil de Coopération Pénologique du Conseil de l'Europe, a résumé ainsi la position du conseil : « presque tous les pays ayant eu recours à un accroissement du parc pénitentiaire ont vu leur taux de détention s'accroître, les nouvelles prisons se retrouvant à leur tour surpeuplées. Si l'on n'agit pas sur les facteurs d'accroissement de la population pénitentiaire on ne règle pas le problème » (Snacken, 2007).

Dans le droit fil de ce constat, le conseil privilégie une double stratégie de réduction du nombre de peines de prison prononcées (« front door ») et de libérations anticipées des prisonniers (« back door ») (Dünkel et Snacken, 2005). Il recommande explicitement la réduction du recours aux peines de longue durée « qui mettent fortement à contribution le système pénitentiaire », et le remplacement des courtes peines d'emprisonnement par des sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

Le rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale présenté par Dominique Raimbourg et Sébastien Huygue offre une analyse détaillée des mécanismes de la surpopulation carcérale, et suggère un certain nombre de pistes pour y remédier.

4 - P-V. Tournier, Arpenter le champ pénal, février 2013.

5 - Il s'agit de comptabiliser les personnes détenues en surnombre et les places opérationnelles inoccupées.

IV. Perspectives d'évolution

A. Le développement de modes de prise en charge tournés vers la réintégration sociale

Le conseil de l'Europe préconise un certain nombre de mesures afin de limiter le recours à l'incarcération et la surpopulation des établissements. Il recommande notamment, « pour éviter des niveaux de surpeuplement excessifs » de fixer pour les établissements pénitentiaires « une capacité maximale ». Enfin, il mentionne qu'un « usage aussi large que possible » doit être fait des modalités spécifiques d'exécution des peines privatives de liberté, tels que les régimes de semi-liberté et les régimes ouverts, les congés pénitentiaires ou les placements extra muros (Rec 99). La circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012 s'est faite largement l'écho de ces dernières préoccupations, en réaffirmant que, selon les termes de l'article 132-4 du code pénal, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours.

Cependant, dans les cas où le recours à la prison semble ne pas pouvoir être évité, plusieurs propositions pourraient permettre d'orienter davantage les modalités de prise en charge en milieu fermé vers la réintégration sociale de la personne condamnée. Elles sont souvent directement inspirées des principes de suivi édictés par le Conseil de l'Europe et s'appuient tant sur des expériences étrangères que sur des orientations définies par la recherche. Il s'agit notamment des prisons ouvertes et des quartiers d'aménagements de peine.

Les prisons ouvertes. Dans certains pays, le principe de normalisation des conditions de détention est étendu au niveau de sécurité défensive mis en place dans les lieux de privation de liberté. Ainsi, la Finlande, le Danemark ou la Suède se distinguent par la forte proportion des places de détention en régime entièrement ouvert, c'est-à-dire sans dispositifs défensifs visant à prévenir la sortie des personnes condamnées d'un périmètre donné (Gontard, 2010).

Ainsi, sur 26 établissements pénitentiaires que possède la Finlande, 11 sont des prisons ouvertes. La sélection des délinquants placés dans ces établissements dits « ouverts » ne s'opère pas sur la base de la nature du délit commis mais plutôt sur l'évaluation du risque de récidive : pour être admis, les détenus doivent faire la preuve de leur capacité à travailler, à s'engager et à ne pas consommer de drogue, d'alcool ou d'autre substance médicale non prescrite. Au Danemark, les places de prison en régime ouvert représentent plus du tiers des places de l'ensemble du parc pénitentiaire – et 60 % des places réservées aux condamnés. Cette politique a été engagée parce que les incarcérations massives qui ont suivi la seconde guerre mondiale ont obligé les autorités à utiliser des baraquements et des installations temporaires. Elle a ensuite prospéré quand les pouvoirs publics ont constaté que les prisons pouvaient fonctionner « avec un très faible niveau de sécurité et un régime quotidien relativement libéral » (Scharff Smith, 2012). Si les conditions de détention des prévenus restent basées sur un régime cellulaire, elles reposent sur un régime ouvert pour la grande majorité des personnes condamnées. Enfin, les prisons suédoises, quant à elles, sont réparties en 5 classes : les classes de A à D sont des prisons fermées ; la classe E est constituée de prisons ouvertes ou de leurs quartiers (sur les 58 prisons que compte la Suède, 14 prisons sont exclusivement en classe E et 11 prisons ont des places en régime ouvert). Certains établissements ouverts placent un bracelet électronique aux détenus afin d'éviter les risques d'évasion hors du périmètre de la prison. La répartition des détenus entre les différentes prisons se fait au regard du risque d'évasion et le comportement en détention.

Dans une plus faible proportion, l'Angleterre et le Pays de Galle connaissent également des formes de prisons ouvertes qui travaillent activement à la préparation à la sortie. Les détenus peuvent y circuler librement mais doivent être présents chaque jour pour l'appel. Ils peuvent y apprendre un métier, suivre des cours ou une formation technique.

La France ne connaît qu'un seul établissement entièrement ouvert, situé en Corse à Casabianda. Les détenus y pratiquent des activités agricoles. Cet établissement accueille en priorité des auteurs d'infraction à caractère sexuel, souvent victimes de rejet et de brimade en détention classique. Comme le note Paul-Roger

Gontard, le risque de transfèrement en cas d'infraction aux règles de la prison prend ainsi la forme d'une épée de Damoclès présente au-dessus de la tête de chacun des détenus. Bien qu'aucune statistique scientifique n'ait pu être faite sur les personnes qui y ont séjourné, certains constats tendraient à montrer que le taux de récidive y est inférieur à la moyenne nationale. En outre, en 2008, le coût moyen journalier de détention y était moins élevé que la moyenne française pour les centres de détention.

Les centres pour peines aménagées (ou quartiers assimilés). Depuis 2002, des structures axées sur l'insertion et la préparation à la sortie ont été créées au regard de la recommandation européenne de faciliter un « retour progressif à la vie en milieu libre ». Contrairement aux centres de semi-liberté, ils n'accueillent pas uniquement des détenus faisant l'objet d'un aménagement de peine, mais également des condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an, afin de leur permettre de préparer et de mener à bien un projet de réinsertion. Le régime de détention est semi-ouvert et permet notamment aux détenus de pouvoir participer, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des murs, à des activités et à des actions d'insertion. Si le régime de détention ne prévoit pas de visites de l'extérieur, des permissions de sortie pouvant aller jusqu'à cinq jours peuvent être accordées pour favoriser le maintien des liens familiaux ou la préparation de la réinsertion. Favorablement appréciées par les acteurs de terrain, ces structures sont réservées à de petites unités de détenus. Au 1er janvier 2012, il existait six quartiers de ce type en France.

B. Le plan de déroulement de la peine

Les travaux du conseil de l'Europe déclinent également le principe d'individualisation de la peine, détaillé dans le cadre de la recommandation relative aux longues peines, sous la forme d'un plan de déroulement de la peine applicable à tous les condamnés à une peine privative de liberté. Celui-ci devrait comporter « une évaluation des risques et des besoins de chaque détenu », et servir pour l'affectation initiale du détenu et pour son évolution progressive dans le système pénitentiaire, pour la mise en œuvre d'interventions et de programmes adaptés à sa situation et pour la détermination des conditions et des mesures de prises en charge favorisant sa réinsertion. Selon le Conseil, la planification de la peine doit commencer aussi tôt que possible après l'entrée en prison et doit être revue régulièrement.

Le modèle développé par le Conseil de l'Europe s'inspire de la gestion des peines privatives de liberté de deux ans et plus qui a été instaurée au Canada (Lafortune, Vacheret, Quirion et Jendly, 2007). Dans un premier temps, un processus d'évaluation est effectué : il a pour finalité de déterminer les facteurs de risque statiques et dynamiques présentés par le détenu et établit le degré de contrôle jugé nécessaire pour les encadrer ; il tente également d'évaluer la motivation au changement du détenu et son potentiel de réinsertion. Il a pour objectif final, à partir d'une identification précise des problématiques du détenu, de déterminer les interventions qui devront être mis en place.

Dans un deuxième temps, une planification de la peine doit être mise en place via l'élaboration d'un « plan correctionnel d'intervention ». Cette planification doit notamment définir les objectifs de changement et déterminer les interventions requises – ainsi que le niveau de sécurité de l'établissement au sein duquel la peine sera purgée. Elle précise aussi les différents programmes et objectifs devant être suivis par le détenu.

Enfin, un processus de suivi en établissement doit être organisé. Les programmes mis en œuvre peuvent consister dans des programmes d'emploi ou de scolarisation. Ils peuvent également consister dans des programmes d'intervention et être ciblés sur les besoins criminogènes (Andrews et Bonta, 1994, 1998).

Dans le cadre de ce modèle théorique d'intervention, l'efficacité d'un programme correctionnel est évaluée en fonction de son mode de conception – il doit reposer sur les résultats de travaux de recherche – et de la richesse de l'éventail de méthodes d'intervention qu'il offre aux professionnels, lesquelles doivent être adaptées à la complexité des problématiques des détenus. Les chercheurs et les praticiens qui défendent ces programmes insistent sur la nécessité de s'assurer d'une durée et d'une intensité suffisante ainsi que d'un environnement adapté. L'intervention correctionnelle est réalisée par une équipe pluridisciplinaire, réunissant notamment, autour de l'agent de libération conditionnelle, des agents correctionnels et des psychologues.

En France, de tels dispositifs ne sont pas réellement mis en œuvre. Un effort important a été fait pour réorganiser les « quartiers arrivants » afin de mettre en œuvre les règles pénitentiaires européennes, à travers un processus de labellisation régulièrement contrôlée. Ce processus ne concerne pas toutefois encore l'ensemble de la détention.

Par ailleurs, des Programmes de prévention de la récidive (PPR) ont été mis en place dans plusieurs établissements.

Les programmes de prévention de la récidive

En 2012, 153 Programmes de prévention de la récidive (PPR) ont été réalisés par 77 SPIP, 190 en 2011 et en 2012.

Les thématiques 2012 des PPR se sont réparties de la façon suivante :

- 56 à destination des auteurs d'infractions sexuelles ;
- 85 concernant les violences dont 40 plus précisément les violences conjugales et infra familiales ;
- 44 relatifs à des délits routiers ou autres délits sous l'emprise de l'alcool ou de stupéfiants ;
- 5 autres thématiques (incivilités, etc.).

Ces dispositifs ainsi que les expériences mise en œuvre dans d'autres pays soulèvent de nombreux questionnements en France. Indépendamment des critères retenus pour l'évaluation des personnes, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a ainsi exprimé son inquiétude quant aux développements de la place de l'évaluation de la dangerosité ou du risque de récidive d'une personne détenue dans la détermination de son régime de détention et de l'évolution de celui-ci (CGLPL 2012). La question des voies de recours ouvertes aux personnes détenues pour contester ces décisions, dont les conséquences peuvent être particulièrement importantes, a également été posée.

Enfin, l'évaluation de la motivation et de la volonté de changement des personnes incarcérées a fait l'objet de critiques, dans la mesure où les détenus sont largement « exclus du processus de définition de leurs propres besoins, pour ne plus être que les bénéficiaires de programmes définis et ciblés, qui évacuent tout un ensemble de données jugées non pertinentes pour l'intervention » (Chantraine 2006).

C. Une nouvelle conception de la sécurité

Inhérente à la gestion des établissements, l'emprise de la sécurité dans l'organisation des activités des détenus est également en question (Benguigui, Guilbaud et Malochet, 2011). Le Contrôleur général des lieux de privation des libertés fait état sur ce point d'une conception restrictive et défensive de la sécurité, qui ne permet pas au détenu de gagner en autonomie et qui est parfois contradictoire avec le respect des droits fondamentaux (Delarue 2010). Cette conception apparaît, aux yeux de certains observateurs, trop prégnante dans les approches architecturales prévalant à la construction de nouvelles prisons. Les établissements nés du programme 13.000 lancé en 1987 ont ainsi privilégié une organisation structurée sur la séparation et la distance entre les détenus, au détriment d'infrastructures et de dispositifs permettant le maintien d'une vie collective (Pottier, 2005). De plus, la nouvelle géographie du parc pénitentiaire qui regroupe sur un même site des établissements pour peine et des maisons d'arrêt a l'inconvénient d'imposer à tous des règles de sécurité maximum qui sont loin d'être nécessaires pour toute la population pénale.

Dans ses recommandations, le Conseil de l'Europe promeut un modèle de « sécurité dynamique » reposant notamment sur la mise en œuvre de canaux d'expression et de marge d'autonomie pour les détenus. La vie en prison doit permettre aux détenus de « faire des choix personnels dans autant de domaines que possible de la vie quotidienne de la prison ». Elle suppose également que la communication avec le personnel pénitentiaire soit favorisée. En effet, s'il convient de ne pas réduire la question de l'expression individuelle et collective des personnes détenues à ses conséquences positives sur la sécurité des établissements, il

est important de souligner que « lorsque le personnel et les détenus ont des contacts réguliers, un membre du personnel vigilant et bien formé sera plus réceptif à des situations anormales pouvant constituer une menace pour la sécurité » (règle 23, Rec(2003)).

Cette approche renvoie à l'existence de travaux⁴ qui ont défini qu'au-delà des facteurs individuels liés au profil et à la personnalité des détenus, des facteurs propres aux caractéristiques de l'institution carcérale pouvaient influencer les niveaux de violence : l'empêchement des relations sociales avec l'extérieur, le fait que tous les aspects du quotidien sont vécus dans le même lieu et dans un contexte d'autorité, l'impossibilité d'échapper au regard d'autres personnes à un moment quelconque de la détention, la déresponsabilisation qui résulte de la programmation de toutes les activités en fonction des exigences de l'institution, la scission fondamentale existant entre un grand groupe de personnes qui sont prises en charge et un petit groupe de personnes qui les encadrent et disposent d'un quasi-monopole sur l'information et le processus décisionnel.

Des recherches menées à partir d'une expérimentation faite en Ecosse⁵, ont permis d'établir qu'il était possible d'agir sur le niveau de violence dans les milieux carcéraux en intervenant sur le contexte. En l'occurrence, l'unité spéciale de la prison Barlinnie⁶ en Ecosse avait été conçue pour accueillir des détenus ayant plusieurs antécédents de violence et d'infractions disciplinaires – et considérés à ce titre comme des sujets à risques élevés. L'étude de Cooke a montré qu'en raison du régime de détention mis en œuvre – les décisions concernant les règles de vie en détention étaient prises en commun entre détenus et surveillants, les cellules étaient ouvertes et la circulation libre -, le niveau de violence et autres incidents graves commis par les détenus dans l'unité spéciale était significativement moindre que celui qui les caractérisait avant leur entrée dans l'unité. Pour l'auteur, cela montre que « les caractéristiques d'un régime peut jouer sur le niveau de violence dans les prisons » et que « l'absence de communication entre le personnel et les détenus a une influence puissante sur le comportement de ces derniers ».

D. Charte pénitentiaire européenne : vers un droit pénitentiaire européen contraignant

Sur le plan européen, il est proposé de se doter d'outils plus contraignants afin de parvenir à des améliorations substantielles du droit pénitentiaire des états et de garantir l'effectivité des normes édictées par le Conseil de l'Europe.

L'idée consiste dans l'adoption d'une convention pénitentiaire européenne qui régirait la situation des détenus en Europe et qui permettrait de pouvoir imposer des normes supranationales contraignantes (Eudes, 2006).

Dans cette perspective, l'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe et le Parlement européen ont soumis en 2004 au Comité des ministres un ambitieux projet de création d'une charte pénitentiaire, justifié par « l'existence de structures pénitentiaires inadéquates, l'absence de réelle politique pénale, dans certains Etats membres, et d'harmonisation véritable des politiques pénales et pénitentiaires entre les Etats ». L'Europe se doterait ainsi, selon l'Assemblée, « d'un instrument solide, efficace et ambitieux au service de la promotion d'une véritable politique pénitentiaire européenne, qui fixerait des normes réellement contraignantes et des critères communs aux Etats membres, et qui permettrait d'harmoniser les peines, les conditions de détention et le contrôle de leur application ».

La charte pénitentiaire européenne aurait « pour finalité d'établir des règles précises et obligatoires s'imposant à tous les acteurs de la chaîne pénale quant au respect des droits de l'homme pour toute personne privée de liberté dès le moment de son arrestation, pendant la période de garde à vue, au cours de l'emprisonnement avant et après jugement » ; elle traiterait également « de la réinsertion sociale des prisonniers ». Les auteurs du projet préconisaient que la charte soit accessible non seulement aux Etats membres du Conseil de l'Europe mais aussi aux pays tiers ainsi qu'à l'Union européenne, et qu'elle fasse l'objet d'une

5 - Cooke, 1989, 1991

6 - Containing Violent Prisoners: An Analysis of the Barlinnie Special Unit, British Journal of Criminology, n°29, 1989, p. 129-143.

procédure de suivi spécifique.

Le rejet du projet par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe - « très révélateur de l'existence d'importantes réticences politiques tant sur les scènes européennes que nationales au sujet de la condition des détenus » (Eudes, 2006) ne doit pas conduire à abandonner cette réforme qui reste d'actualité. Si elle était adoptée, elle aurait en effet un impact fort sur la situation française.

ANNEXE : LES CHIFFRES 2012

I. Le parc pénitentiaire français au 1er janvier 2012 :

Le parc pénitentiaire français se compose de 191 établissements dont :

- 99 maisons d'arrêt (MA) et 42 quartiers MA (situés dans des centres pénitentiaires).
- 85 établissements pour peine soit :
 - 43 centres pénitentiaires (CP) qui comprennent au moins 2 quartiers de régime de détention différents
 - 25 centres de détention (CD) et 37 quartiers (QCD)
 - 6 maisons centrales (MC) et 6 quartiers (QMC)
 - 11 centres de semi-liberté (CSL) et 7 quartiers (QSL), et 6 quartiers pour peines aménagées (QPA).
- 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM).
- 1 établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF)

Le parc pénitentiaire dispose de 57 236 places "opérationnelles" (nombre de places de détention disponibles dans les établissements pénitentiaires) :

- 34 228 en maison d'arrêt et quartier maison d'arrêt
- 19 451 en centre de détention et quartier centre de détention
- 998 en maison centrale et quartier maison centrale
- 441 en quartiers pour peines aménagées (QPA)
- 768 en centres et quartiers de semi-liberté
- 350 en EPM

II. La population prise en charge en détention

66 572 personnes écrouées détenues au 1er janvier 2013 (+ 2,8 % en un an) dont :

- 2.215 femmes (3,3 % des personnes détenues)
- 724 mineurs (1,1 % des personnes détenues)

Formation et emploi

Rapporté au nombre moyen de 63.000 personnes détenues en 2011, 39 % d'entre elles ont été rémunérées au titre d'un travail en détention.

25.400 personnes ont été inscrites en formation professionnelle au cours de la même année. 1.285 ont présenté un diplôme de niveau V (CAP – BEP) et 1.040 ont été reçus.

Au cours de l'année 2011, 46.186 personnes détenues ont bénéficié d'un enseignement. 63 % ont suivi un enseignement de base (alphabétisation, illettrisme, remise à niveau), 1,4% ont suivi des études supérieures.

5.090 personnes détenues se sont présentées à un examen de l'Education nationale. 3.773 ont été reçues: 2.906 au certificat de formation générale, 292 au CAP ou BEP, 334 au Brevet, 41 au Baccalauréat, 137 au Diplôme d'accès aux études universitaires, 63 à un diplôme de l'enseignement supérieur.

10,5 % des entrants en prison en 2011 sont en situation d'illettrisme au regard du test du repérage systématique des personnes illettrées, initié depuis 1995 ; 15 % échouent du fait de difficultés moindres.

QUESTIONS SOULEVÉES

- Comment garantir une prise en charge en milieu fermé qui soit respectueuse des droits et favorisent efficacement la réinsertion sociale des personnes détenues ?
- Comment lutter efficacement et durablement contre la surpopulation carcérale ?
- Comment favoriser le rapprochement des conditions de vie en détention avec celles de la vie à l'extérieur ?
- Est-il pertinent de développer un cadre institutionnalisé à l'expression collective des personnes incarcérées ?

PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Andrews D. A. (2001), *Principes des programmes correctionnels efficaces, Compendium 2000 des programmes correctionnels efficaces, Service correctionnel Canada*, pp. 10-19 ;
- Andrews D. A., Bonta J. (1994), *The psychology of criminal conduct, Cincinnati : Anderson Publishing ;*
- Benguigui G., Guilbaud F. et Malochet G. (dir.), 2011, *prisons sous tensions, Editions Champ social, coll. « Questions de société », 2011 ;*
- Bishop N., *Evaluations of Swedish Treatment Projects (version française augmentée à paraître dans AJ Pénal, 2013).*
- Bonta J. (2001), *Évaluation des délinquants : Enjeux et considérations d'ordre général, Compendium 2000 des programmes correctionnels efficaces, Service correctionnel Canada*, pp. 24-32.
- Brunet-Ludet C., *Bilan de l'expérimentation. De la formalisation du droit d'expression collective des personnes détenues, Direction de l'administration pénitentiaire, 2012.*
- Cabanel G.P. (2000), *Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, Sénat ;*
- Canivet P., 1999, *Le contrôle externe des établissements pénitentiaires, Rapport, La Documentation française ;*
- Chantraine G., *Par delà les murs. Expériences et trajectoires en maisons d'arrêt, Paris, PUF/Le Monde, 2004 ;*
- Chantraine G., *La prison post-disciplinaire, Déviance et société, vol. 30, n°3, 2006, pp. 273-288 ;*
- Chauvenet A., Rostaing C., Orlic F., *La violence carcérale en question, Paris, PUF, 2008 ;*
- Chen, M., and J. Shapiro (2007): "Do harsher prison conditions reduce recidivism? A discontinuity-based approach," *American Law and Economics Review*, 9(1), 1.

Combessie P. "Quand on enferme les pauvres, quand on appauvrit les enfermés...", *Panoramiques*, n° 45, 2000, pp. 30-35 ;

Combessie P., *Sociologie de la prison*, Paris, La découverte, 2009.

Cooke D.J., 1992, « La violence dans les prisons : le cas de l'Ecosse » in *La violence dans les prisons, le suicide chez les détenus et l'automutilation, Recherches sur l'actualité correctionnelle*, Vol 4, n°3 ; voir également la revue *Dedans Dehors, Observatoire International des prisons*, n°77-78, page 32 à 35 ;

Cooke D.J., Johnstone L. et Gadon L. (2008), *Situationnal risk factors and institutionnal violence*, *Scottish Prison, Service Occasional* ;

Cour des Comptes (2010), *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, La Documentation française ;

Delarue J-M. *Prisons et relations carcérales*, *Etudes*, décembre 2010 ;

Drago F., Galbiati R. and Vertova P., *Prison Conditions and Recidivism*, *American Law and Economics Review*, vol. 1", n°1, 2011, pp. 103-130.

Düinkel F. et Snacken S., *Les prisons en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2005 ;

Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus, 1955, *Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants* ;

Eudes M. (2006), « La révision des règles pénitentiaires européennes, les limites d'un droit commun des conditions de détention », in *Revue Droits fondamentaux* ;

Floch J. (2000), *Rapport de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises*, *Assemblée Nationale* ;

Gil-Roblès A., *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005* ;

Gontard P.R., 2010, *Le régime ouvert de détention peut-il être étendu dans le champ pénitentiaire français ?*, rapport, *Ministère de la Justice* ;

Guillonnet (M), Kensey (Annie) *Les agressions de détenus envers les surveillants Les cahiers de la sécurité intérieure*, vol. 30, 1998

Lecerf, J.R. et Borvo Cohen Seat N. (2012), *loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale*, *Rapport d'information*, *Sénat* ;

Milhaud O., *Séparer et punir. Une géographie des prisons françaises*, Paris, CNRS Editions, 2013.

Poncela P., Roth R., *La fabrique du droit des sanctions pénales au Conseil de l'Europe*, *Documentation française*, 2006.

Pottier, P. (2005), *Approche de la violence en établissement 13 000*, in *Violences en prison*, *Département de la recherche*, ENAP ;

Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France du 11 au 17 juin 2003, publié le 31 mars 2004, CPT/Inf (2004) ;

Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France du 27 septembre au 9 octobre 2006, publié le 10 décembre 2007, CPT/Inf (2007) ;

Scharff Smith P. "Normaliser le quotidien des condamnés" in *Dedans Dehors*, septembre 2012, page 49 à 52 ;

Snacken S., *Conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe*, in *CNCDH*, 2007 ;

Touraut C., *La famille à l'épreuve de la prison*, Paris, PUF, 2012 ;

Tulkens, F., 2002, *Droits de l'Homme et prison, jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des Droits de l'Homme*, in *De Schutter O. et Kaminski D. (dir.), L'institution du droit pénitentiaire, enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, Ed. L.G.D.J. ;

UFRAMA, *Les liens à l'épreuve de la prison, Actes de colloque*, *Saintes*, 2006 ;

Vasseur, V., 2000, *médecin-chef à la prison de la Santé*, Paris, ed. *Cherche-Midi*.