

LETTRE OUVERTE

de Pierre V. Tournier

à propos du projet de loi pénitentiaire

« Encore un effort Mesdames et Messieurs les Sénateurs »

Spécialiste des politiques pénales et pénitentiaires, ayant travaillé plus de 20 ans comme expert scientifique auprès du Conseil de l'Europe, je continue à espérer que le projet de loi pénitentiaire dont vous allez débattre permette, à notre pays, de s'engager, de façon significative, dans le respect des règles pénitentiaires européennes adoptées le 11 janvier 2006 à Strasbourg. N'était-ce pas l'un des engagements du président de la République ?

Si le projet initial déposé par le Gouvernement s'avérait bien décevant, au regard de la situation actuelle des prisons françaises, je ne peux que saluer la qualité des travaux réalisés par la Commission des lois du Sénat et son rapporteur, Jean-René Lecerf, mais aussi par la commission des Affaires sociales qui a fait au moins quatre propositions essentielles, à mes yeux. Aussi je tenais simplement à vous faire part de quelques remarques.

1. - Le débat sur la surpopulation carcérale est souvent confus. On y parle de détenus qui n'ont même pas de lit, d'établissements où le nombre de détenus est supérieur à la capacité, mais aussi d'encellulement individuel et plus rarement de la vie en détention (temps excessif passé dans la cellule, oisiveté, absence de vie sociale au sein de la prison, etc.). Cette question de la surpopulation est évidemment primordiale car la possibilité de respecter la plupart des règles pénitentiaires en dépend. Rappelons, qu'au 1^{er} janvier 2009, le nombre de détenus en surnombre s'élève à 12 669 contre 9 780, il y a deux ans, soit une augmentation de 30 % (France entière)¹. Dans la lutte contre la surpopulation carcérale, les priorités sont, pour moi les suivantes :

- 1^{ère} étape : Il ne doit plus y avoir de détenus dormant sur un matelas à même le sol. Depuis quelques temps, l'administration pénitentiaire tient une statistique du nombre de détenus à qui nous imposons ce traitement dégradant, mais le Garde des Sceaux se refuse à la rendre publique.

- 2^{ème} étape : le nombre de détenus en surnombre doit être proche de 0 (densité carcérale de chaque établissement inférieure ou égale à 100 détenus pour 100 places). Au 1^{er} janvier 2009, 139 établissements ou quartiers – sur un total de 231, soit 60 % – ont une densité supérieure à 100.

- 3^{ème} étape : respecter le principe de l'encellulement individuel la nuit, pour les prévenus comme pour les condamnés².

- 4^{ème} étape : limiter le temps passé dans la cellule (la chambre) aux périodes de repos. Sauf cas exceptionnels, la journée doit se passer hors de la cellule, dans les « lieux de vie » : en ateliers, dans les locaux de formation générale ou professionnelle ou les lieux d'activités culturelles ou sportives, ou les espaces de promenade, dans les lieux de soins, les lieux de pratique religieuse, les parloirs, etc.³

¹ Sur le calcul de cet indice, par nos soins, voir Arpenter le champ pénal, n°108, 3 novembre 2008.

² Règle 18.5 du Conseil de l'Europe. - Chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus.

³ Règle 25.1 - Le régime prévu pour tous les détenus doit offrir un programme d'activités équilibré. Règle 25.2 - Ce régime doit permettre à tous les détenus de passer chaque jour hors de leur cellule autant de temps que nécessaire pour assurer un niveau suffisant de contacts humains et sociaux.

2. – Article 1^{er} A (nouveau). *Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer la personne détenue à sa réinsertion afin de lui permettre de mener une vie responsable et exempte d'infractions.*

L'ajout de cet article est un progrès considérable de part la référence au « sens de la peine » défini dans les règles pénitentiaires européennes⁴. Encore ne faudrait-il pas oublier que la prison n'est pas uniquement un lieu d'exécution des peines. En 2008, sur les 89 054 entrées en détention (France entière), on compte 51 515 entrées de « prévenus », soit 58 %. Au 1^{er} janvier 2009, sur les 66 178 personnes sous écrou, on compte 15 933 prévenus, soit 24 % de la population sous écrou. Aussi ce premier article devrait-il rappeler cette évidence, ainsi que le principe de la présomption d'innocence. Il devrait aussi indiquer quel est le sens, dans un Etat de droit, des mesures privatives de liberté – avant jugement définitif -.

3. - Article 2 quinquies (nouveau)*n décret détermine les conditions dans lesquelles un observatoire, chargé de collecter et d'analyser les données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale et à la récidive, établit un rapport annuel et public comportant les taux de récidive par établissement pour peines afin de mesurer l'impact des conditions de détention sur la réinsertion.*

Compte tenu de la réforme en cours, décidée par le président de la République, de l'Observatoire national de la délinquance (OND), cet article n'a pas lieu d'être. Rappelons que l'OND qui jusqu'à présent dépendait du Ministère de l'intérieur, sera dans l'avenir rattaché au Premier Ministre. Sa compétence sera élargie à l'ensemble du processus pénal : des faits constatés par la police et la gendarmerie à l'étude de la récidive des infractions pénales, en passant par l'activité des juridictions et l'exécution des mesures et sanctions pénales⁵. Sera ainsi mis en place un Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP). Il reviendra, naturellement, au Ministère de la justice, de développer les outils nécessaires à l'étude de la récidive.

Pour de nombreuses raisons que nous ne développerons pas ici, l'idée de produire, chaque année, des « taux de récidive par établissement pour peines afin de mesurer l'impact des conditions de détention sur la réinsertion » est, sur le plan scientifique, dénué de toute pertinence⁶.

4. - Article 11 ter (nouveau).*Toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités et à sa personnalité.*

La proposition que j'ai présentée à maintes reprises – et répétée devant votre rapporteur M. Lecerf - est bien différente⁷ : « Dans les prisons françaises, il y a urgence à lutter contre l'oisiveté en détention. Chaque personne détenue devrait pouvoir bénéficier d'une, au moins, des solutions suivantes : a. un emploi, b. une formation générale et/ou professionnelle, c. des activités culturelles et/ou de formation

⁴ [Règle 106.1 - Un programme éducatif systématique, comprenant l'entretien des acquis et visant à améliorer le niveau global d'instruction des détenus, ainsi que leurs capacités à mener ensuite une vie responsable et exempte de crime doit constituer une partie essentielle du régime des détenus condamnés.](#)

⁵ Tournier Pierre V., Vers un observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, in Alain Bauer (dir.), *La criminalité en France. Rapport de l'Observatoire national de la délinquance 2008*, Institut national des hautes études de sécurité (INHES), CNRS Editions, 2008, 665-672.

⁶ Voir, par exemple, Tournier Pierre V., A chacun sa vérité. Propos sur la récidive, tenus à l'Assemblée nationale et au Sénat, *Cahiers de l'Actif*, 2001, n°296-297, 51-64.

⁷ Tournier Pierre V. *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, Editions l'Harmattan, coll. Sciences criminelles – Controverses, janvier 2008, page 81.

à la citoyenneté. Pour chacune de ces activités, les personnes détenues (prévenues ou condamnées) devraient recevoir une rémunération et/ou un revenu minimum de préparation à la sortie (RMPS), naturellement calculés en fonction des ressources dont ils disposent. Cette proposition [...] avait été rendue publique dans une tribune que j'avais cosignée, dans *Le Monde*, avec Christine Boutin, alors députée des Yvelines (UMP)⁸.

Il doit y avoir « obligation de moyens » du côté de l'administration, pour que l'obligation faite à la personne condamnée ait un sens. Cette obligation de moyens doit concerner les prévenus comme les condamnés, conformément aux règles pénitentiaires européennes.

5. - Article 11 quater (nouveau) *Sous réserve du maintien de l'ordre et de la sécurité de l'établissement, les détenus peuvent être consultés par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées.*

La rédaction de cet article est vraiment étrange : de fait, il autorise l'administration à consulter les détenus ! La règle européenne n°50, déjà très timorée par rapport à ce qui existe dans de nombreux pays européens (comités consultatifs de détenus)⁹ dit tout autre chose : « Sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus doivent être autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet ».

A propos de l'avis n°222 de M. Nicolas About, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat :

6. - Article additionnel après l'article 3 *Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé : Les procureurs de la République et les juges d'instruction effectuent au moins une fois par an une visite dans chacun des établissements pénitentiaires situés dans le ressort de leur juridiction.*

On ne peut qu'approuver une telle proposition.

7. - Article 14 *Rédiger comme suit cet article : La participation des détenus aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires donne lieu à la signature d'un contrat de travail de droit public entre le détenu et l'administration pénitentiaire, représentée par le chef d'établissement.*

Le contrat ne devrait-il pas concerner la personne détenue, l'administration pénitentiaire et, le cas échéant, l'employeur ?

8. - Article additionnel après l'article 32 « *Après l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé : Un détenu ne peut être incarcéré dans un établissement ayant un taux d'occupation supérieur de 20 % à ses capacités.* »

Excellente proposition : enfin la nécessité d'un *numerus clausus* pénitentiaire est reconnue, même si je préférerais parler d'établissement – ou quartier - ayant une densité carcérale supérieure à 120 détenus pour 100 places (opérationnelles).

⁸ Boutin Christine, Tournier Pierre V., 2005, La Lutte contre la récidive se prépare déjà en prison, *Le Monde*, 16-17 octobre 2005, rubrique « Horizon Débats » p. 15.

⁹ Bishop Norman, La participation des personnes détenues à l'organisation de la vie en détention, revue électronique *Champ pénal / Penal Field*, avril 2006.

Simulation. Au 1^{er} janvier 2009, 104 établissements - ou quartiers de détention - ont une densité carcérale supérieure à 120 détenus pour 100 places.
Sur les 12 669 détenus en surnombre (France entière), 11 947 se trouvent dans ces 104 établissements – ou quartiers (soit 94 % du nombre de détenus en surnombre).

Imposer de ne pas dépasser une densité de 120 détenus pour 100 places reviendrait à retirer de ces établissements ou quartier 6 997 détenus (au moyen d'un aménagement de peine ?). Ainsi cette mesure ramènerait le nombre de détenus en surnombre à $12\ 669 - 6\ 997 = 5\ 672$.

Avec l'expression de ma haute considération

Pierre V. Tournier
Directeur de recherches au CNRS
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Annexe. - Simulation au 1^{er} janvier 2009 (France entière) : *Numerus clausus*, avec un maximum de 120 détenus pour 100 places, par établissement ou quartier

DIR Bordeaux	Capacité	Nombre de détenus	Densité carcérale	<i>Numerus clausus</i>	Détenus en excès
	a	b	c = b / a	d = 1,2 .a	e = b - d
MA Agen	146	183	125	175	8
MA Bayonne	75	153	204	90	63
MA Bordeaux Gradignan	407	752	185	488	264
MA Gueret	38	47	124	46	1
MA Limoges	85	129	152	102	27
MA Niort	66	101	153	79	22
MA Périgueux	91	127	140	109	18
MA Poitiers	101	188	186	121	67
MA Rochefort	51	97	190	61	36
MA Saintes	78	121	155	94	27
MA Tulle	49	76	155	59	17
	1 187	1 974			550

DIR Dijon	Capacité	Nombre de détenus	Densité carcérale	<i>Numerus clausus</i>	Détenus en excès
	a	b	c = b / a	d = 1,2 .a	e = b - d
MA Auxerre	102	165	162	122	43
MA Chaumont	78	128	164	94	34
MA Dijon	187	281	150	224	57
MA Reims	156	221	142	187	34
MA Troyes	116	152	131	139	13
MA Orléans	105	227	216	126	101
MA Tours	142	230	162	170	60
qMA Varennes le Grand	200	332	166	240	92
	1 086	1 736			434

DIR Lille	Capacité	Nombre de détenus	Densité carcérale	<i>Numerus clausus</i>	Détenus en excès
	a	b	c = b / a	d = 1,2 .a	e = b - d
MA Amiens	314	592	188	377	215
MA Béthune	180	369	205	216	153
MA Compiègne	82	112	137	98	14
MA Douai	389	617	159	467	150
MA Dunkerque	105	130	124	126	4
MA Evreux	162	241	149	194	47
qMA Laon	195	347	178	278	69
qMA Liancourt	232	416	179	278	138
qMA Longuenesse	196	383	195	235	148
qMA Lille Loos	438	594	136	526	68
qMA Maubeuge	200	296	148	240	56
MA Valenciennes	222	400	180	266	134
	2 715	4 497			1 196

DIR Lyon	Capacité	Nombre de détenus	Densité carcérale	<i>Numerus clausus</i>	Détenus en excès
	a	b	c = b / a	d = 1,2 . a	e = b - d
qMA Aiton	230	301	131	276	25
MA Bonneville	90	180	200	108	72
MA Bourg-en-Bresse	63	103	163	76	27
MA Chambéry	80	126	158	96	30
MA Grenoble Vares	233	323	139	280	43
MA Le Puy	36	60	167	43	17
MA Lyon Montluc	26	51	196	31	20
MA Lyon Perrache	304	573	188	365	208
MA Montluçon	21	37	176	25	12
MA Privas	64	79	123	77	2
MA Riom	79	96	121	95	1
MA Saint Etienne	328	426	130	394	32
qMA Saint Quentin Fallavier	239	352	147	287	65
MA Valence	134	216	161	161	55
CSL Lyon	100	123	123	120	3
	2 027	3 046			612

DIR Marseille	Capacité	Nombre de détenus	Densité carcérale	<i>Numerus clausus</i>	Détenus en excès
	a	b	c = b / a	d = 1,2 . a	e = b - d
MA Aix Luynes	562	695	124	674	21
qMA Draguignan	177	290	164	212	78
qMA Le Pontet	421	559	133	505	54
qMA Marseille	1 288	1 716	133	1545	171
MA Nice	363	494	136	436	58
qMA Toulon Saint Roche	19	24	126	23	1
qMA Toulon La Farlède	395	506	128	474	32
	3 225	4 284			415

DIR Paris	Capacité	Nombre de détenus	Densité carcérale	<i>Numerus clausus</i>	Détenus en excès
	a	b	c = b / a	d = 1,2 . a	e = b - d
MA Bois d'Arcy	505	737	146	606	131
MA Fleury-Mérogis	2 855	3 810	133	3426	384
MA Fresnes	1 543	2 196	142	1852	344
MA Nanterre	593	860	145	712	148
MA Osny Pontoise	580	714	123	696	18
MA Villepinte	588	903	154	706	197
qMA Meaux – Chauconin	386	587	152	463	124
CSL Melun	20	27	135	24	3
CSL Corbeil	77	103	134	92	11
CSL Gagny	48	86	179	58	28
	7 195	10 023			1 388

DIR Rennes	Capacité	Nombre de détenus	Densité carcérale	<i>Numerus clausus</i>	Détenus en excès
	a	b	c = b / a	d = 1,2 .a	e = b - d
MA Alençons	49	72	147	59	13
MA Angers	242	399	165	290	109
MA Brest	255	361	142	306	55
MA Caen	310	424	137	372	52
MA Cherbourg	46	64	139	55	9
MA Coutances	48	71	148	58	13
MA Fontenay le Comte	39	90	231	47	43
MA La Roche sur Yon	40	104	260	48	56
MA Laval	73	123	168	88	35
MA Le Mans	62	129	208	74	55
qMA Nantes	378	484	128	454	30
MA Renens	331	493	149	397	99
MA Saint Briec	86	125	145	103	22
MA Vannes	88	124	141	106	18
	2 047	3 063			609

DIR Strasbourg	Capacité	Nombre de détenus	Densité carcérale	<i>Numerus clausus</i>	Détenus en excès
	a	b	c = b / a	d = 1,2 .a	e = b - d
MA Bar le Duc	73	104	142	88	16
MA Colmar	120	166	138	144	22
MA Mulhouse	298	372	125	358	14
MA Nancy	252	328	130	302	26
MA Sarreguemines	71	112	158	85	27
MA Strasbourg	444	706	159	533	173
MA Besançon	276	353	128	331	22
MA Lons le Saunier	40	68	170	48	20
	1 574	2 209			320

	Capacité	Nombre de détenus	Densité carcérale	<i>Numerus clausus</i>	Détenus en excès
	a	b	c = b / a	d = 1,2 .a	e = b - d
DIR Toulouse					
MA Albi	105	132	126	126	6
MA Béziers	48	106	221	58	48
MA Carcassonne	66	128	194	79	49
MA Foix	64	109	170	77	32
MA Montauban	64	106	166	77	29
MA Nîmes	193	358	185	231	127
qMA Perpignan	206	392	190	247	145
MA Tarbes	69	121	175	83	38
MA Toulouse Seysses	596	823	138	715	108
MA Villeneuve les Maguelonne	593	719	121	712	7
	2 004	2 994			589

Mission Outre-Mer	Capacité	Nombre de détenus	Densité carcérale	<i>Numerus clausus</i>	Détenus en excès
	a	b	$c = b / a$	$d = 1,2 . a$	$e = b - d$
qMA Baie-Mahault	234	362	155	280	81
MA Basse-Terre	130	219	168	156	63
qMA Ducos	211	401	190	253	148
qMA Guyane	287	457	159	344	113
qMA Faa'a Nuutania	76	193	254	91	102
qMa LePort (Plaine des Galets)	206	263	128	247	16
MA Majicavo	90	215	239	108	107
qMA Nouméa	78	196	251	94	102
qCd Faa'a Nuutania	59	188	319	71	117
qCD Nouméa	114	172	151	137	35
	1 485	2 666			884