

OIP

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS



# LES CONDITIONS DE DÉTENTION EN FRANCE

**Dossier de presse**

7 décembre 2011



**La Découverte**





Observatoire international des prisons - section française

---

## Dossier de presse

# LES CONDITIONS DE DÉTENTION EN FRANCE

À l'heure où la répression de la délinquance et du crime s'est installée au cœur du débat public, le rapport de l'OIP apporte un autre éclairage sur la réponse pénale, la vie et le travail derrière les murs des prisons. En 13 chapitres, l'Observatoire vise à offrir un outil de référence permettant :

- un décryptage des politiques pénales et pénitentiaires des années 2005-2011 ;
- une radiographie de l'univers carcéral français, dix ans après les rapports parlementaires et deux ans après l'adoption de la loi pénitentiaire.

---

## 13 thématiques, 3 fils rouges

1. Politique pénale	2	9. Suicides	12
2. Politique pénitentiaire	4	10. Liens avec l'extérieur	13
3. Régimes différenciés	6	11. Travail	15
4. Sécurité	7	12. Enseignement et formation	16
5. Discipline	8	13. Droits sociaux	17
6. Santé	9	Rapport 2011 : fils rouges	18
7. Psychiatrie	10	Index	27
8. Addictions	11		

# 1. Politique pénale

---

(pages 6 à 39)

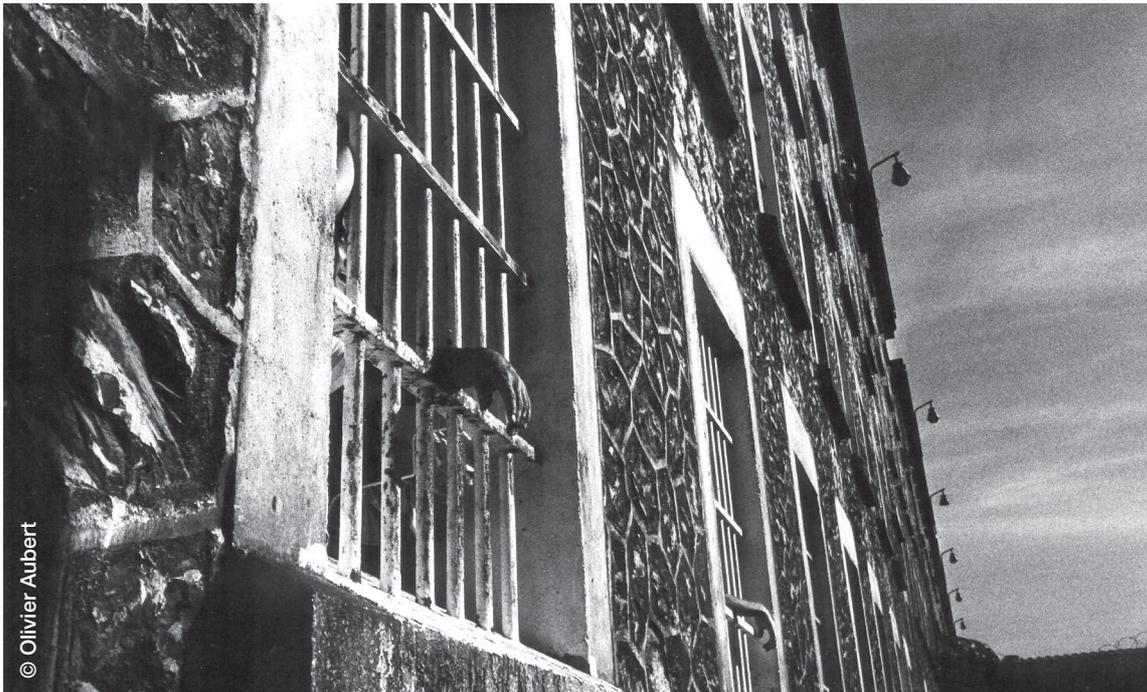
**La période 2005-2011 est marquée par une systématisation et une aggravation de la sanction en cas de récidive, principalement pour les petits délits. Une option contre-productive en matière de prévention de la récidive.**

- Entre août 2005 et novembre 2010, 18 nouvelles lois pénales ont été adoptées dans l'objectif affiché de lutter contre la récidive;
- La loi du 10 août 2007 instaure les « peines plancher » pour les infractions commises en récidive. Cette réforme n'a pas d'effet en matière criminelle, les cours d'assises dépassant déjà largement les peines minimales prévues. Elle a un impact important en matière de délits, puisque les peines plancher se situent à un niveau environ trois fois supérieur au quantum moyen des peines prononcées en correctionnelle. Les premiers concernés sont les auteurs de vols, de recels et de conduite en état alcoolique, qui représentent à eux seuls les trois quarts des récidivistes. En utilisant largement les possibilités de déroger aux peines plancher, les magistrats parviennent néanmoins en 2008 à ne les appliquer que dans un cas sur deux (44 % des éligibles).

L'OIP alerte sur le caractère contre-productif des peines minimales. En juin 2007, le chercheur Sebastian Roché a montré que dans les pays les ayant expérimenté, elles « ne garantissent ni une diminution de la délinquance ni une moindre récidive ». Plusieurs études montrent même un « effet inverse à celui recherché ». Au Canada, un rapport de septembre 2005 pour le ministère fédéral de la Justice concluait que les peines minimales ne constituent « pas un outil efficace en matière de détermination de la peine, c'est-à-dire qu'elles gênent le pouvoir judiciaire discrétionnaire sans offrir de meilleurs résultats quant à la prévention du crime » (pp. 13-15).

**Il est demandé parallèlement aux juges de l'application des peines de convertir davantage de courtes peines avant leur mise à exécution (en surveillance électronique, semi-liberté ou placement extérieur) ou de faire sortir plus rapidement les détenus pour limiter la surpopulation. Une politique ambivalente et déjà remise en cause par le projet de loi de programmation sur l'exécution des peines. (p. 16 et suiv.):**

- La loi pénitentiaire du 24 nov. 2009 fait passer d'un an à deux ans le seuil des peines d'emprisonnement devant être examinées pour aménagement avant leur mise à exécution (sauf en cas de récidive); elle élargit les motifs d'octroi à des condamnés ne présentant pas nécessairement des garanties d'insertion.
- Ces dispositions n'ont pas été accompagnées des moyens nécessaires à leur mise en œuvre par les services d'application des peines (SAP) et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Le chiffre de 85 000 peines non exécutées est brandi au plus haut sommet de l'Etat, alors qu'il s'agit à 95 % de courtes peines en attente d'aménagement dans des SAP engorgés. Des personnes condamnées ne sont pas ou peu suivies en milieu ouvert par des conseillers d'insertion et de probation qui se retrouvent avec 80 à 150 dossiers chacun.



- L'affaire de Pornic est l'occasion d'une remise en cause (rapport Ciotti, juin 2011) de la politique d'aménagement des courtes peines de prison. En septembre 2011, Nicolas Sarkozy annonce à Réau un plan de 30 000 places de prison supplémentaires d'ici fin 2017. Il souhaite « ouvrir des prisons dédiées aux condamnés pour courtes peines, ne présentant pas de dangerosité particulière ». Cette annonce reprise dans le projet de loi de programmation sur l'exécution des peines sous-tend un renoncement à l'exécution des courtes peines en milieu ouvert, là encore en dépit des études montrant que les aménagements de peines sont plus favorables à la prévention de la récidive que la détention.

**Pour les auteurs de crimes, l'apparition des mesures de sûreté et les restrictions apportées aux possibilités d'aménagement de peine ouvrent la perspective d'un enfermement ou d'un contrôle de nature perpétuelle, fondé sur des « évaluations de la dangerosité » dont les limites sont régulièrement éprouvées. (p. 24 et suiv.)**

- Une surveillance judiciaire ou une surveillance de sûreté (suivis en milieu ouvert) peuvent désormais être imposées à certains condamnés sur la base non plus des faits commis, mais de leur « dangerosité » présumée. La rétention de sûreté, qui vise à maintenir enfermés des détenus après la fin de leur peine dans des « centres socio-médico-judiciaires » de sûreté, reposera sur « une probabilité très élevée de récidive ».
- Ces mesures sont notamment décriées par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) en ce qu'elles se fondent sur le concept de dangerosité, une « notion émotionnelle dénuée de fondement scientifique ». Dans les pays qui pratiquent des expertises criminologiques alliant observations cliniques et évaluations actuarielles, personne ne prétend plus mesurer la « dangerosité » d'une personne, mais les « facteurs de risque » auxquels elle est exposée à un instant T. L'évaluation clinique seule, telle que pratiquée en France, a été maintes fois critiquée par les chercheurs qui la qualifient d'« informelle, subjective et impressionniste ». (p. 31)



## 2. Politique pénitentiaire

---

(pages 40 à 77)

### **Une augmentation exponentielle du parc carcéral se poursuit entre 2005 et 2011, sans parvenir à enrayer durablement le phénomène de surpopulation (p. 62 et suiv.).**

Entre 2005 et 2011, le nombre moyen de personnes incarcérées passe de 58 288 à 60 761, soit un accroissement de 4 %. Pendant cette période, le nombre de places comptabilisées par l'administration est passé au 1<sup>er</sup> janvier de 50 094 à 56 358. Les annonces de programmes de construction se succèdent. En réalité, il s'agit toujours du programme « 13 200 » initié en 2002, qui devait s'achever en 2007 et dont une grande partie (6 000 places) seront mises en service après 2011. Pour fin 2017, c'est désormais un objectif de 80 000 places de prison qui est annoncé, soit une augmentation de 60 % en 12 ans.

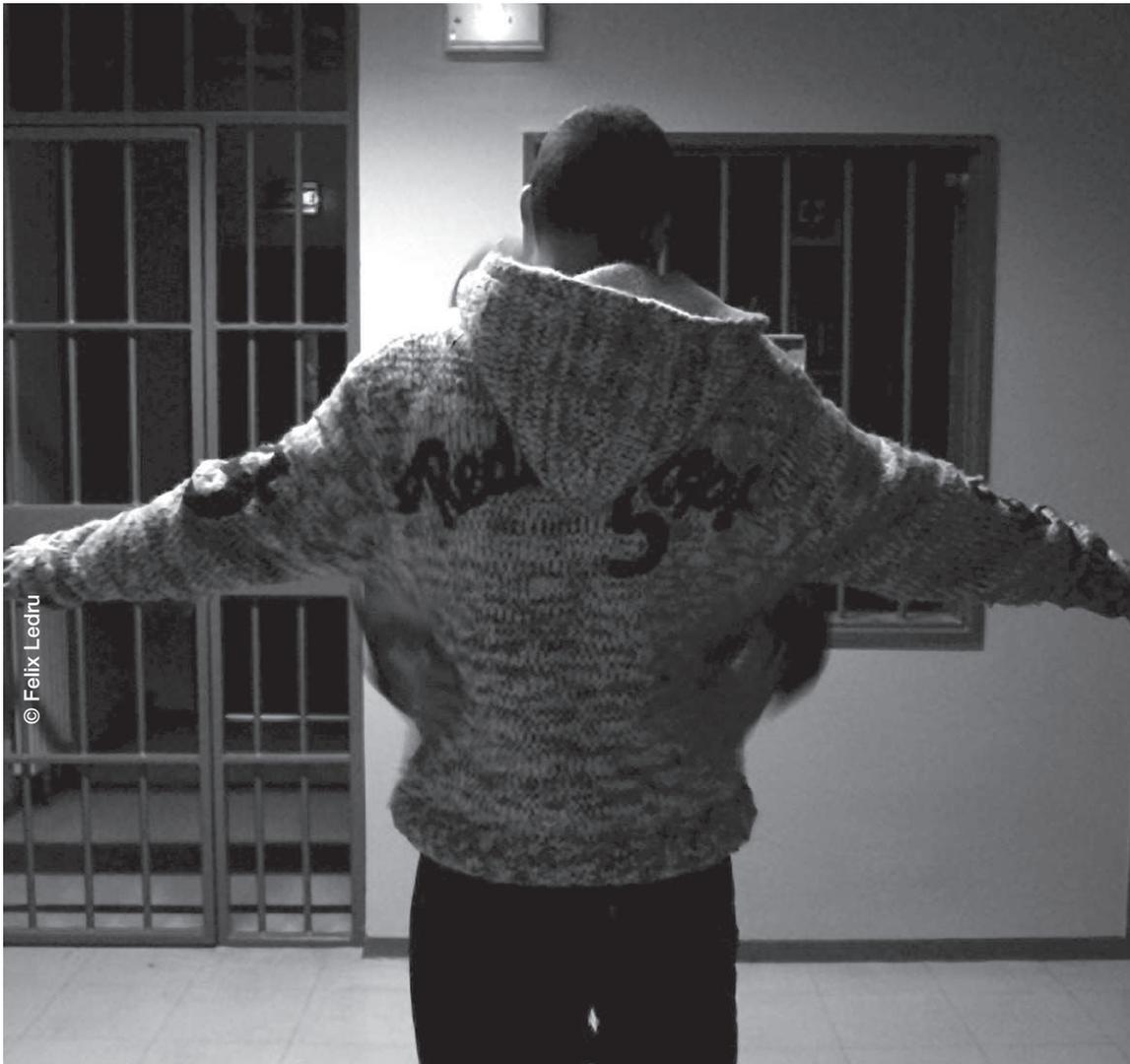
Le phénomène est désormais connu : l'accroissement du parc carcéral a tendance à générer une augmentation des incarcérations, si bien qu'il n'apporte pas en soit une réponse durable au problème de la surpopulation. L'effectif des détenus en surnombre a d'abord diminué entre janvier 2005 et janvier 2011 (8 135 contre 4 185), sous l'effet conjugué de l'accroissement du parc et du développement de la surveillance électronique. Pour finalement doubler au cours du premier semestre 2011 (8 645 en juillet 2011) et retrouver son niveau de 2004-2005.

### **Dans un contexte de surpopulation, les conditions de détention restent indignes dans de nombreux établissements, et les nouvelles prisons sont critiquées pour le manque de contacts humains inhérent à leur fonctionnement (p. 50 et suiv.).**

La nouveauté réside dans la succession de condamnations de l'État par les juridictions administratives pour avoir imposé des « conditions [de détention] n'assurant pas le respect de la dignité inhérente à la personne humaine », entraînant des indemnités à verser aux requérants détenus. Les motifs de condamnation concernent la surface des cellules (10 à 12 m<sup>2</sup> partagées par trois détenus, Rouen, 2008), des dispositifs d'aération obstrués ou défectueux (Nanterre, 2011), l'absence de cloisonnement des toilettes dans des cellules partagées à plusieurs (Bois d'Arcy, 2011)...

### **La communication de l'administration pénitentiaire autour de l'application des Règles pénitentiaires européennes apparaît comme un « cache-misère », d'autant que seuls les quartiers arrivants sont véritablement concernés (p. 45 et suiv.).**

A partir de mars 2007, huit règles pénitentiaires sur un total de 108 sont expérimentées dans certains établissements. Les principales améliorations concernent l'accueil des arrivants, qui bénéficient pendant environ deux semaines de meilleures conditions de détention (gratuité de la télévision et du réfrigérateur, crédit de téléphone, remise de vaisselle et literie propres...) et d'une meilleure attention et disponibilité des personnels (quartiers à taille humaine, informations données aux arrivants...). L'application de ces huit règles reste



néanmoins inégale et surtout, l'effet du choc carcéral ne s'avère que reporté à l'arrivée en détention ordinaire: « être placé dans une cellule sale encombrée de matelas par terre, abandonnée aux codétenus, après un séjour de dix jours dans un quartier arrivant neuf près de surveillants attentifs peut apparaître dépourvu de sens » (Chauvenet, Rambourg, 2010).

# 3. Régimes différenciés

(pages 78 à 95)

**L'une des plus importantes régressions issues de la loi pénitentiaire de 2009 réside dans la généralisation de « régimes différenciés » de détention au sein d'un même établissement.**

Prétextant « la nécessité de diversifier la prise en charge des détenus au regard de la variété de leurs profils et de leurs besoins » l'administration pénitentiaire a obtenu avec la loi du 24 novembre 2009 la consécration de régimes de détention différents au sein d'un même établissement. En fonction « de leur conduite en détention, de leur volonté de se réinsérer socialement, et de leur capacité à évoluer », les uns sont désormais placés en régime fermé, les autres en régime ouvert, avec des possibilités ou non d'ouverture des portes des cellules en journée, et des conséquences sur l'accès à un poste de travail ou à un aménagement de peine.

Censé s'inscrire dans le cadre d'un parcours d'exécution de peine établi au terme d'une évaluation pluridisciplinaire, l'affectation des condamnés dans une unité plus ou moins sécurisée repose essentiellement sur des critères flous de comportement, de personnalité et de dangerosité. Echappant aux garanties qui entourent le placement au quartier disciplinaire, notamment le droit à un avocat, le placement en régime « fermé » d'un condamné peut être assimilé à une sanction déguisée.

Qualifié de « pure et simple ségrégation » par le Contrôleur général, ce système revient à effectuer un tri entre les détenus que l'institution choisit de favoriser et ceux qu'elle abandonne à leur sort en faisant peser sur eux toutes les contraintes. Une telle approche s'inscrit à l'encontre des Règles pénitentiaires européennes (RPE) qui n'admettent aucune inégalité de traitement dans les conditions de détention mais simplement des mesures de sécurité adaptées, sur la base de critères précis tels que le risque d'évasion ou le risque qu'une personne ferait encourir pour elle-même ou pour les autres. Elle s'écarte des principes établis en 2000 par le rapport Canivet, qui préconisant l'élaboration d'un corpus de « normes de qualité, accessibles, précises et prévisibles », soulignait que « la norme et son application doivent être constantes et égales pour tous, sans varier selon les détenus, les surveillants ou les établissements ».





## 4. Sécurité

(pages 96 à 113)

**La prééminence de la mission de garde de l'administration pénitentiaire (AP) se traduit par une omniprésence et un sur-développement des dispositifs de sécurité interne et externe.**

Avec onze évasions recensées en moyenne annuelle entre 2008 et 2010, les prisons françaises sont parmi les plus hermétiques d'Europe: on ne compte dans notre pays qu'une évasion pour 2 millions de journées de détention. Même s'il s'agit pour elle d'un « seuil quasi incompressible en deçà duquel il sera difficile de descendre<sup>1</sup> », la direction de l'administration pénitentiaire n'a pourtant pas manqué de demander et d'obtenir une augmentation de 43 % du montant des budgets consacrés à la sécurisation de ses établissements entre 2007 et 2009.



Et de fait, au-delà de l'arsenal traditionnel de mesures de contrôle et de contrainte dont elle dispose, l'institution s'est engagée ces dernières années dans une fuite en avant technique et technologique visant à prévenir les évasions ainsi que les incidents (agressions et mouvements de protestation). Tout en confortant un pouvoir de police intérieure qui l'autorise à recourir à une certaine forme de violence institutionnelle (fouilles des personnes, placements en quartiers d'isolement ou disciplinaire...), l'AP a sollicité et obtenu le renforcement de son dispositif sécuritaire, au travers d'un investissement massif dans la sécurisation périmétrique des établissements (miradors, filins anti-hélicoptères,...) et l'armement des personnels (armes longues équipant les miradors, matraques et bâtons de défense, flash-balls, fusils équipés de balles en caoutchouc de type « gomme-cogne », grenades à éclats en caoutchouc, aérosols, grenades à gaz incapacitant...).

Confirmant que dans leur interprétation des Règles pénitentiaires européennes, les autorités françaises semblent confondre « niveau de sécurité » et « régime de détention », cette orientation semble se poursuivre par le biais d'une classification des établissements selon leur niveau de sécurité: renforcée, normale, adaptée, allégée (projet de loi de programmation sur l'exécution des peines).

<sup>1</sup> DAP, rapport d'activité 2007.

# 5. Discipline

(pages 114 à 139)

**Malgré quelques avancées, l'administration pénitentiaire ne parvient pas à renoncer à une approche de la discipline coercitive et contre-productive. L'OIP préconise une approche éducative, fondée sur la consultation, la responsabilisation, le respect du droit et de l'expression des détenus comme des personnels.**

Réclamé notamment par la CNCDH, le remplacement du quartier disciplinaire par le confinement en cellule a été écarté dans le cadre de la loi pénitentiaire, qui se borne à réduire de 45 à 30 jours sa durée maximale (alors qu'elle est moitié moindre dans les pays voisins : 15 jours aux Pays-Bas et en Italie, 14 en Espagne et en Angleterre, 9 en Belgique...). Pour toute modification de la procédure disciplinaire, le législateur s'est limité à autoriser la présence d'un membre extérieur à l'administration au sein de la commission de discipline, là où était attendu que sa présidence ne soit plus dévolue au chef d'établissement.

Si ces timides évolutions s'ajoutent aux quelques avancées procédurales intervenues auparavant (codification des infractions et des sanctions, présence de l'avocat au prétoire...), l'action disciplinaire reste fondée sur une logique de « contention », sans que n'aient été pris en considération les constats et recommandations issus des nombreuses recherches sur l'origine des violences en milieu carcéral et sur les moyens de les limiter, de les prévenir ou de les appréhender.





## 6. Santé

(pages 140 à 175)

**Alors que les besoins sanitaires de la population incarcérée sont bien plus importants que ceux de la population générale, l'accès aux soins reste difficile en détention, notamment pour des consultations spécialisées.**

La prévalence de la tuberculose est dix fois plus élevée en détention qu'à l'extérieur. Plus de la moitié des arrivants rencontrent des problèmes d'addiction aux drogues et/ou à l'alcool... Les conditions d'hygiène et de surpopulation dans certains établissements apparaissent incompatibles avec un bon niveau de santé, comme le montrent de nombreux rapports des DRASS et DDASS.



La triple exigence posée au travers de la normalisation des soins engagée en 1994 – les médecins exerçant en détention ne sont plus employés par l'administration pénitentiaire mais par l'hôpital public; les soins dispensés ont vocation à être de même niveau que ceux dispensés à la population générale; les détenus plus considérés comme des patients ordinaires – semble aujourd'hui remise en cause.

**L'institution carcérale tente d'imposer depuis quelques années aux personnels soignants la notion de « partage opérationnel d'informations »**, leur enjoignant d'enrichir un cahier de liaison électronique (CEL) des informations de nature médicale dont ils sont seuls détenteurs ou de participer à des commissions pluridisciplinaires. Face à la « demande incessante » de l'administration pénitentiaire « de tout connaître de la personne, de sa vie passée, voire de prédire ses actes pour le futur » pointée du doigt par le Contrôleur général, il est attendu des autorités sanitaires qu'elles réaffirment la primauté tout à la fois du respect du secret médical, de la qualité de la relation thérapeutique et de l'indépendance des équipes médicales.

# 7. Psychiatrie

(pages 176 à 207)

**Les évolutions conjointes de la psychiatrie et de la justice pénale ont abouti à un transfert de prise en charge des personnes les plus marginalisées et atteintes de troubles psychiques sévères de l'hôpital vers la prison.**

Saturé, et souffrant d'un manque patent de solutions d'accueil adaptées, le secteur de psychiatrie générale laisse à la rue nombre de personnes atteintes de troubles mentaux jusqu'à ce que leurs symptômes les fassent basculer dans la criminalité ou la délinquance. En parallèle, les autorités judiciaires prononcent de moins en moins de non lieux pour irresponsabilité pénale. Les procédures rapides, prédominantes en matière délictuelle, sont peu propices à la détection de la maladie mentale et les expertises se font rares. Magistrats comme jurés ont, en outre, tendance à sanctionner plus sévèrement les auteurs d'infractions atteints de troubles mentaux, estimant qu'ils présentent une double dangerosité, psychiatrique et criminologique.

**Résultat: plus de 20 % des détenus seraient atteints de troubles psychotiques.** Or, la prison ne peut être considérée comme un lieu de soins : elle est en elle-même pathogène, accroissant ou générant des maladies mentales. Les personnels soignants sont en sous-effectif et les locaux mis à leur disposition ne leur permettent pas toujours de dispenser des soins de qualité dans le respect de l'éthique médicale. Quant aux conditions d'hospitalisation d'office des détenus ne pouvant être maintenus en détention, elles s'avèrent souvent désastreuses : patients placés dans des chambres d'isolement, aux murs nus, sans mobilier, et fréquemment attachés à leur lit.

**Alors que seuls 2 à 5 % des auteurs d'homicide et 1 à 4 % des auteurs d'actes de violences sexuelles sont atteints de troubles mentaux, la figure du « fou criminel » gagne les esprits** et l'approche sécuritaire contamine les politiques de santé publique, quand bien même ce sont davantage les ruptures de soins et l'isolement social que les troubles psychiques en eux-mêmes qui favorisent le passage à l'acte. Loin de remédier à cette situation par des politiques de renforcement de la psychiatrie générale, d'insertion et de prévention de la délinquance, les pouvoirs publics mettent en place des dispositifs judicairo-sanitaires visant à palier en aval à l'impossible soin psychiatrique en milieu carcéral, telles les unités hospitalières spécialement aménagées, souvent nommées « hôpitaux prisons ».





# 8. Addictions

(pages 208 à 227)

**La politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies développée entre 2005 et 2011 se situe à rebours des recommandations d'instances de l'ONU** (Office contre la drogue et le crime, Organisation mondiale de la santé). Alors que ces dernières insistent sur la nécessité de considérer la dépendance aux stupéfiants comme un état pathologique à part entière appelant des réponses de santé publique, les autorités françaises mettent l'accent sur une logique de sécurité publique et de répression. L'emprise de stupéfiants ou l'ivresse manifeste sont ainsi devenues des circonstances aggravant la peine encourue. Une sanction spécifique a été créée pour les infractions d'usage commises par des agents de service public ou de transports (loi du 5 mars 2007). « La criminalisation et les pratiques répressives entravent les initiatives de promotion sanitaire, perpétuent la stigmatisation et augmentent les risques sanitaires auxquels » les personnes « peuvent être exposées », déplore le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de toute personne à jouir du meilleur état de santé possible.



**La pénalisation accrue de l'usage de drogues favorise une présence massive des publics ayant des conduites addictives en prison – près d'un tiers des entrants en prison sont toxicomanes.** Or, l'offre de soins en prison est insuffisante au vu des besoins et l'approche sanitaire de réduction des risques ne parvient pas à s'imposer face à celle de la lutte contre les trafics ou la consommation. Les programmes d'échange de seringues restent aux portes des prisons ; diverses pratiques dérogatoires aux protocoles de soins se sont développées, dont la distribution de traitements de substitution pilés ou des sevrages rapides. Ces méthodes ont pour double conséquence de favoriser les consommations à risque et de susciter une réaction de distanciation vis-à-vis du dispositif de soins.

# 9. Suicides

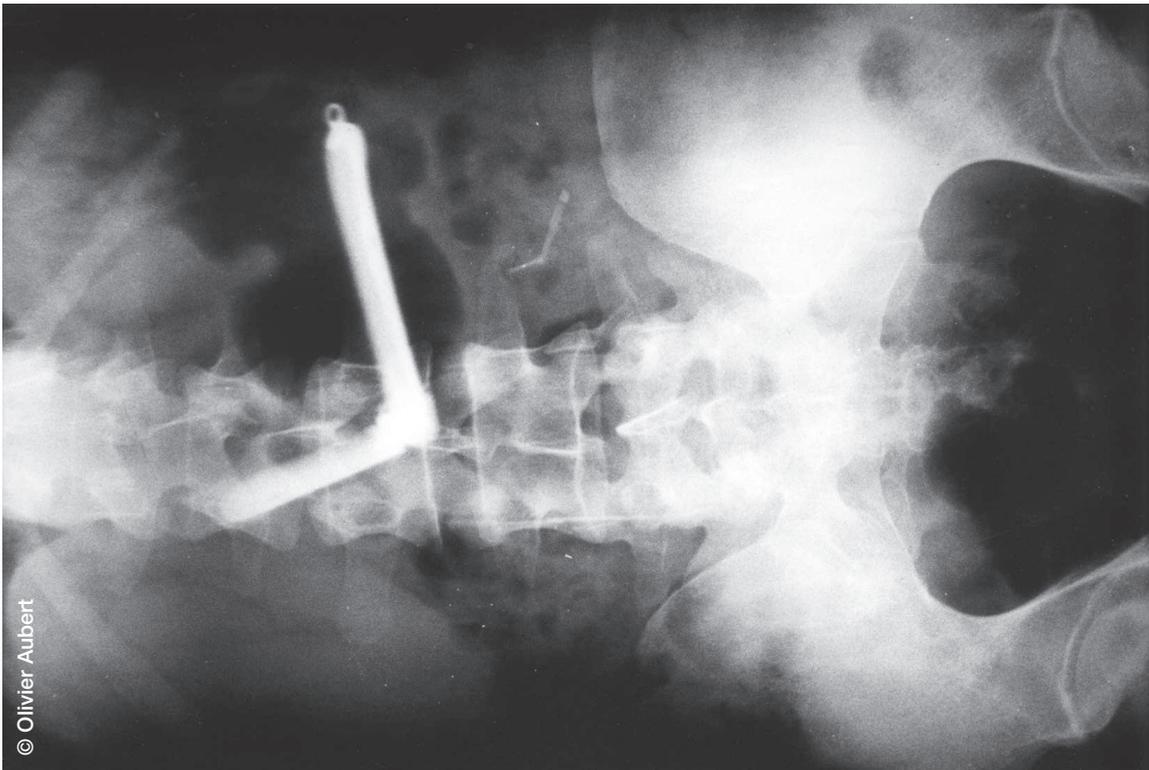
(pages 228 à 249)

**« La France présente l'un des taux de suicide carcéral le plus élevé de l'Europe des Quinze », un taux qui a « quintuplé en 50 ans alors qu'il a dans le même temps peu changé dans la population générale » (INSEE).**

Rapports et circulaires sur le suicide en prison se sont multipliés ces dernières années. Les programmes de prévention mis en œuvre en 2004 et 2009 n'ont pour autant pas provoqué d'évolutions notables du nombre de suicides. En 2003 et 2010, la fréquence des suicides (un tous les trois jours) et le taux de mortalité par suicide (14,6 pour 10 000 placements sous écrou) sont dramatiquement identiques, tandis que la sursuicidité carcérale reste anormalement élevée (on se donne la mort 5 à 6 fois plus en prison qu'à l'extérieur).

Si le premier enjeu est d'assurer une totale transparence sur l'ampleur d'un phénomène suicidaire que les données rendues publiques par l'administration pénitentiaire minorent, il faut espérer également qu'à brève échéance les mesures de prévention mises en œuvre cessent de se focaliser jusqu'à l'absurde sur l'empêchement du geste suicidaire, occultant l'indispensable restauration de la personne dans sa dimension de sujet et d'acteur de sa vie.

Les autorités sanitaires devraient également être appelées à exercer la responsabilité de la définition, du pilotage et de la mise en œuvre de la politique de prévention du suicide en prison, ce transfert de compétence au ministère de la Santé étant appelé par des instances européennes qui ont rappelé à la France qu'il s'agit là avant tout d'une question de santé publique.





# 10. Liens avec l'extérieur

(pages 250 à 283)

**Alors que des progrès ont été réalisés en termes d'accès au téléphone et visites familiales, le droit à la vie privée et familiale subit encore des restrictions insuffisamment encadrées. Quant au droit d'expression, notamment sur les conditions de détention, il n'est pas même reconnu aux personnes détenues.**



Les contacts avec le monde extérieur sont « indispensables pour lutter contre les effets potentiellement néfastes de l'emprisonnement » (Règles pénitentiaires européennes). Plus concrètement, les RPE indiquent que les personnes détenues doivent pouvoir « communiquer aussi fréquemment que possible – par lettre, par téléphone ou par d'autres moyens de communication – avec leur famille, des tiers et des représentants d'organismes extérieurs, et recevoir des visites des dites personnes » ; « se tenir régulièrement informées des affaires publiques » ; « communiquer avec les médias » ; « participer aux élections, aux référendums et aux autres aspects de la vie publique » (RPE n° 24-1 à 24-12). Les éventuelles restrictions à l'exercice de ces droits « doivent être le moins intrusives possible », « définies clairement » et « ne pas être laissées à la discrétion de l'administration pénitentiaire » (Commentaire des RPE). Malgré quelques progrès notables, tels la généralisation à tous les détenus de la possibilité de visites sans surveillance (unités de vie familiale) ou de



l'accès au téléphone, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 n'a pas permis à la France de se mettre en conformité avec ces règles.

**Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, seules 17 prisons sur 191 étaient pourvues d'unités de vie familiale,** permettant au détenu de recevoir ses proches dans des appartements fermés de type F2 ou F3, pour des durées de 6 à 48 heures, jusqu'à 72 heures une fois par an. Quant aux conditions de déroulement des parloirs ordinaires ou aux modalités de contrôle s'imposant aux communications, elles portent encore largement atteinte aux principes émanant des recommandations internationales. S'agissant des droits de communiquer avec l'extérieur ou de recevoir des visites, la législation reste balisée par une accumulation de restrictions et de mesures de surveillance, dont la définition en des termes particulièrement vagues laisse grande latitude aux autorités chargées de leur application. **Pour des « raisons d'ordre », l'administration pénitentiaire peut par exemple retenir « tout manuscrit rédigé en détention »** (Article D.444-1 du code de procédure pénale). Au même motif, ou au titre de la « prévention des infractions », elle peut également refuser, suspendre ou retirer l'accès au téléphone à un détenu, ainsi que les permis de visite des membres de la famille d'un condamné. C'est ainsi que le législateur a consacré le pouvoir d'ingérence de l'institution dans la vie privée de toute personne détenue comme dans celle de son conjoint, des membres de sa famille, de ses proches, et des tiers avec lesquels elle entretient un lien quelconque...

Enfin, la **réglementation française continue de méconnaître les droits des personnes détenues à la liberté d'opinion et d'expression** – l'administration étant notamment autorisée à censurer tout écrit des détenus en vue d'une publication – ainsi qu'à celles de réunion et d'association pacifiques. Le droit à l'information, notamment à travers l'accès aux publications, s'est également vu restreint par la loi pénitentiaire.



# 11. Travail

(pages 284 à 305)

**Soustrait à l'application du droit commun, le travail carcéral s'exerce dans des conditions dignes du XIX<sup>e</sup> siècle. Comme l'indique le règlement intérieur de certaines maisons d'arrêt, « la personne détenue qui travaille n'est pas un salarié » bénéficiant de la protection du droit du travail, « sauf pour les règles d'hygiène et de sécurité ».**

Les règles du salaire minimum ne s'appliquant pas aux détenus, leurs rémunérations mensuelles nettes en 2010 n'ont pas dépassé, en moyenne, 318 euros par mois pour un équivalent temps plein. Le travail des détenus consiste le plus souvent à effectuer des tâches simples, répétitives, sans grande valeur ajoutée, ni lien avec le marché de l'emploi (ensachage de couverts en plastiques, mise en filets d'oignons, assemblage de brochures...). En dépit des conditions dans lesquels il s'exerce, le travail carcéral est très prisé par les détenus, car il s'agit pratiquement de la seule source de revenus. En raison de la faible offre de postes, travailler s'avère en détention reste un privilège : en 2010, le taux d'emploi des détenus a été de 24 %.

La loi pénitentiaire a été l'occasion d'un nouveau renoncement à satisfaire aux exigences de l'Organisation internationale du travail (OIT) d'offrir aux personnes détenues des garanties similaires aux travailleurs libres en matière de rémunération, protection sociale et sécurité au travail. Le travail carcéral reste ainsi aux antipodes de l'objectif affiché de favoriser la réinsertion des détenus. Comme le souligne la directrice de l'agence Pôle emploi spécialisée dans l'accompagnement des sortants de prison : « Ce qui domine lorsqu'ils parlent de leur travail en prison, c'est la révolte. Ils ont l'impression d'avoir été exploités. Leur vision du travail serait meilleure s'ils étaient davantage respectés et mieux mis en valeur. »



# 12. Enseignement et formation

(pages 306 à 323)

**Les dispositifs en charge de l'éducation et la formation professionnelle en prison sont dans une situation persistante de crise structurelle et budgétaire. Ce, malgré les besoins de la population carcérale: plus d'un quart des détenus sont illettrés ou éprouvent des difficultés à lire, et près de la moitié n'ont aucun diplôme. En 2010, le taux de personne ayant bénéficié d'une formation professionnelle n'a pas dépassé 8,6 % et le taux de personnes scolarisées 24,6 %.**

Alors que les ministères de la Justice et de l'Éducation nationale se sont engagés à offrir aux personnes détenues une « éducation de qualité équivalente à celle dispensée dans le monde extérieur », la majorité des créations de postes réclamées par les unités d'enseignement en prison entre 2005 et 2010 ont été refusées pour des raisons d'économie budgétaire. Et les fonds de fonctionnement de ces unités ont été réduits de près de 3,5 %. Les services de l'enseignement se

trouvent dès lors dans l'incapacité de répondre à toutes les demandes et sont contraints de prioriser les formations de bas niveaux au détriment des niveaux plus élevés, notamment l'enseignement de second degré. Ils n'ont plus le temps nécessaire pour procéder au repérage systématique de l'illettrisme auprès des entrants. Et moins de la moitié des personnes repérées comme illettrées et un septième des personnes éprouvant des difficultés de lecture ont pu accéder à une formation générale.

Les crédits dévolus à la formation professionnelle sont marqués par la même tendance : les sommes versées par le ministère de l'Emploi et le Fonds social européen (les deux principaux financeurs de la formation professionnelle) se sont amenuisées de 15,8 % entre 2006 et 2010, alors même que les coûts des prestations se sont accrus et que la population détenue a augmenté de 5,4 %. L'offre de formation professionnelle a dès lors été réduite et le temps moyen de formation est tombé à 144 heures en 2010, contre 191 heures dix ans auparavant. La pratique consistant à rémunérer tous les détenus stagiaires a été remise en cause : nombre de formations ne sont plus rémunérées, avec pour effet de détourner les détenus de ces cursus professionnalisants au profit de postes de travail non qualifiants, à la seule fin de bénéficier d'un revenu.





# 13. Droits sociaux

(pages 324 à 334)

**Majoritairement issue de milieux défavorisés, la population pénale se trouve souvent dans une situation de grande précarité en détention et sort appauvrie économiquement et socialement de son expérience carcérale.**

Outre la perte fréquente de leurs éventuels acquis (emploi, logement...), les personnes détenues doivent simultanément faire face à une diminution de leurs ressources et à une augmentation de leurs dépenses : elles se retrouvent tout à la fois exclues du bénéfice de nombreuses prestations sociales – tel le revenu de solidarité active (RSA) – et confrontées à un coût mensuel de la vie intramuros qui s'élève à plus de 200 euros.

En 2008, estimant que 35 % de la population incarcérée disposait de moins de 50 euros par mois, la Chancellerie a reconnu que « certaines personnes détenues connaissent cette difficulté dès l'incarcération. D'autres le deviennent par la perte des minima sociaux liés à l'incarcération, la rupture, l'absence ou la perte d'un emploi en détention ». Elle ajoutait que l'absence de ressources suffisantes en prison « crée une dépendance qui pèse psychologiquement et économiquement » sur la personne détenue et « son environnement familial », avec pour effet de la soumettre à « une situation de grande vulnérabilité » en détention et d'aboutir à une « remise en liberté sans ressources ou sans assistance, laquelle favorise les nouveaux passages à l'acte délinquant ».

Pour autant, toutes les propositions visant à ce que la population incarcérée accède à une quote-part du RSA – de la même manière que la population hébergée en établissement sanitaire et social – ont été rejetées lors de la discussion parlementaire de la loi pénitentiaire. En refusant aux détenus l'accès aux « revenus convenables d'existence » dont bénéficient les personnes exclues du travail ou les travailleurs pauvres, les pouvoirs publics ont pris la responsabilité de les maintenir dans une situation de grande pauvreté pendant leur incarcération et à leur libération. « A-t-on besoin de fabriquer des récidivistes et des exclus qui, les uns comme les autres, sont des charges lourdes pour la collectivité ? », interpelle le président d'Emmaüs.



# Rapport 2011 : fils rouges

---

## A. Au nom de la prévention de la récidive

**Tant en matière pénale que pénitentiaire, les politiques de 2005 à 2011 sont menées au nom de l'objectif de prévention de la récidive. Alors que le législateur témoigne à plusieurs reprises de sa méconnaissance du phénomène, il adopte des mesures inefficaces, voire contre-productives, au vu des recherches menées aussi bien en France qu'à l'étranger.**

**Une approche erronée de la récidive (p. 11 et suiv.).** Des spécialistes européens tels Sonja Snacken expliquent que le fait d'« allonger les peines dans l'espoir de contrer la récidive est un réflexe tout aussi traditionnel qu'inefficace ». Il se fonde sur des conceptions erronées et dépassées de la récidive, selon lesquelles « la récidive est un acte volontaire, commis par un délinquant rationnel qui pèse les avantages du crime face aux désavantages de la sanction. À la demande du Home Office, l'Institut de criminologie de l'université de Cambridge fit une méta-analyse des études publiées sur les effets dissuasifs de la sévérité des peines et conclut que rallonger la longueur de la peine n'augmente pas la dissuasion (Bottoms, Von Hirsh e.a., 1999) ». La recherche criminologique montre même que le caractère certain d'être « pris » (la détection) a plus d'effet dissuasif que la sévérité de la sanction. Si la détection est certaine, la dissuasion est obtenue sans punition, ou avec une sanction modérée.

S'avèrent ainsi contre-productives en matière de prévention de la récidive :

- Les mesures visant à aggraver systématiquement la sanction en cas de récidive (ex : peines plancher) ;
- Les mesures visant à limiter le recours à des sanctions alternatives en cas de récidive (ex : suppression de la possibilité de prononcer un troisième sursis avec mise à l'épreuve, loi du 12 décembre 2005).

**Ce qui marche à prévenir la récidive.** Les taux de récidive les moins élevés concernent les libérés conditionnels (39 %) et les condamnés à une peine alternative (45 %) ; les plus élevés concernent les détenus qui ont purgé la totalité de leur peine en prison : 63 % de récidive dans les cinq ans qui suivent la libération<sup>2</sup>.

- Une première étape pour limiter la récidive réside dans le fait d'éviter l'emprisonnement le plus possible, en ce qu'il aggrave la situation sociale, psychique, familiale des personnes, a tendance à perpétuer les phénomènes de violence et à renforcer les personnes dans un « statut de délinquant ».

---

<sup>2</sup> A.Kensey, A.Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison – Une nouvelle évaluation », *cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, DAP/PMJ5, mai 2011.



© Thierry Pasquet

- En ce sens le prononcé de peines alternatives doit être privilégié et l'emprisonnement constituer un dernier recours, comme le réaffirme la loi pénitentiaire du 24 nov. 2009 : « une peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée que si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et que toute autre sanction serait manifestement inadéquate ». Dans ce cas, la peine d'emprisonnement « doit, dans la mesure du possible, faire l'objet d'un placement sous surveillance électronique » ou d'une autre mesure d'aménagement (semi-liberté ou placement à l'extérieur).
- Le renoncement aux aménagements pour les courtes peines, annoncé dans le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines, apparaît ainsi comme une erreur en termes de prévention de la récidive. Lorsque le gouvernement prévoit la création de 30 000 places de prison supplémentaires, notamment pour exécuter les courtes peines dans des établissements spécifiques, il renonce à l'aménagement des peines de deux ans d'emprisonnement prévu par la loi pénitentiaire.

**L'illusion de l'évaluation de la « dangerosité »** (pages 30-31). Les mesures pénales, et notamment les mesures de sûreté intervenant après la peine, reposent de plus en plus sur des « évaluations de la dangerosité » demandées aux psychiatres et autres professionnels, qui se révèlent dénuées de tout fondement scientifique. D'une part, dans les pays qui pratiquent des expertises criminologiques alliant observations cliniques et outils d'évaluation, personne ne prétend plus mesurer la « dangerosité » d'une personne, mais les « facteurs de risque » de commission d'une nouvelle infraction, auxquels elle est exposée à un instant T : ces facteurs relèvent aussi bien de sa situation sociale (absence d'activité, isolement, relations cantonnées au milieu délinquant...) que de son rapport personnel à la loi et aux limites (croyances de ne pas pouvoir agir autrement, que l'acte délinquant est justifié, etc.).



- L'évaluation des facteurs de risque, qui peut évoluer continuellement pour une même personne, se distingue d'une évaluation de la « dangerosité », impossible à réaliser et relevant d'une conception erronée selon laquelle un individu pourrait être intrinsèquement « à risque », indépendamment de tout contexte. Plutôt que de servir à décider de mesures de sûreté ou d'aménagements de peine, les évaluations des facteurs de risque gagnent à être utilisées pour mieux cibler l'accompagnement des personnes sur les facteurs permettant de les aider à sortir de la délinquance.
- L'évaluation clinique seule, telle que pratiquée en France, a été maintes fois critiquée par les chercheurs qui la qualifient d'« informelle, subjective et impressionniste ». Il lui est reproché de « manquer de spécificité dans la définition des critères utilisés », les praticiens fondant « leurs jugements sur des corrélations illusoire » et ne tenant « pas compte, à tort, des informations relatives à la situation et au milieu de vie » (Giovannangelli, Cornet, Mormont, 2000).

**L'artisanat pénitentiaire** (p. 56 et suiv.). Avec la loi pénitentiaire, la mission de l'administration pénitentiaire se voit également orientée vers la prévention de la récidive, sans que n'en soient définis le contenu et les moyens d'y parvenir.

- L'administration pénitentiaire en déduit que ses services d'insertion et de probation n'ont plus vocation à intervenir sur des problématiques sociales, familiales ou de santé, alors qu'elles sont clairement répertoriées par la recherche comme des facteurs de commission d'infraction ;
- Les « programmes de prévention de la récidive » (PPR), groupes de parole mis en place à partir de 2007 en prison et en milieu ouvert, sont ainsi consacrés exclusivement à la réflexion sur le passage à l'acte, démontré comme utile lorsqu'elle est réalisée par des professionnels formés, mais insuffisante à agir sur l'ensemble des facteurs de risque. En France, les PPR ne répondent à aucune norme scientifique et sont développés de façon empirique, les professionnels étant chargés d'en élaborer eux-mêmes le contenu, ce qui suscite l'inquiétude des spécialistes européens.
- En détention, des grilles d'évaluation du « potentiel de dangerosité et de vulnérabilité » ont été mises en place de façon encore plus artisanale. Elles s'inscrivent notamment dans une confusion totale entre maladie mentale et risques de violence (pp.54-55).

## B. Une certaine idée de la sécurité

**Prévaut en prison une approche de la sécurité dite « passive », qui inscrit la détention dans un rapport de force coercitif générateur de tensions et violences, loin des préconisations de sécurité « active » fondées sur le respect des droits des personnes, le dialogue et la prévention.**

**Quelle approche de la sécurité en prison? (p 96 et 97 suiv.).** Pour le Conseil de l'Europe, les impératifs de sécurité en milieu pénitentiaire ne rentrent pas irrémédiablement en conflit avec l'objectif de réinsertion assigné à la peine d'emprisonnement ils peuvent même constituer un élément utile et pertinent dès lors qu'est réduite l'approche traditionnelle « statique ou défensive » (miradors, armes, filins anti-hélicoptères, fouilles, etc.) du maintien



de l'ordre au profit d'une conception qualifiée de « dynamique » où l'humain est affirmé comme prioritaire et où prédominent les relations interpersonnelles.

- Concrètement, l'instance européenne souligne d'une part que « pour éviter les troubles dans les prisons, il est essentiel de traiter les détenus avec justice, impartialité et équité ». Et d'autre part que « le bon ordre dans tous ses aspects a des chances d'être obtenu lorsqu'il existe des voies de communication claires entre toutes les parties<sup>3</sup> ».
- Dès lors, la sécurité passe notamment par le fait d'aménager la vie en prison « de manière aussi proche que possible des réalités de la vie en société », d'offrir aux détenus des « conditions matérielles appropriées » et des « occasions de développement physique, intellectuel et émotionnel », de leur donner la possibilité de « faire des choix personnels dans autant de domaines que possible de la vie quotidienne de la prison » et de favoriser la communication avec le personnel pénitentiaire<sup>4</sup>.

**La « sécurité dynamique ».** Pour le Conseil de l'Europe, l'approche en termes de « sécurité dynamique » est avant tout qualitative car elle promeut une conception de l'emprisonnement basé non sur la coercition mais sur la responsabilisation et la normalisation.

- Par exemple participent tant de la prévention des violences que de la réinsertion le fait de permettre aux détenus de bénéficier d'activités les occupant « en dehors de leur cellule au moins huit heures par jour », de percevoir « une rémunération conforme aux salaires pratiqués dans l'ensemble de la société » ou de se voir proposer un travail « conforme aux normes et techniques de travail contemporaines » (p. 296).
- De même concourent à la sécurité et à l'apprentissage de la responsabilité le fait d'autoriser les détenus à discuter collectivement de « questions relatives à leurs conditions

<sup>3</sup> Conseil de l'Europe, commentaire de la Règle pénitentiaire européenne 49, 2006.

<sup>4</sup> Recommandation concernant la gestion des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée, 2003.



générales de détention » et de « communiquer » à cet égard « avec les autorités pénitentiaires » (p. 276 et suiv.).

**La prévention des tensions et des violences en prison.** Les groupes de travail sur la violence en prison qui se sont constitués en France, au sein de la direction de l'administration pénitentiaire, ou sur ordre de mission de la Chancellerie<sup>5</sup>, ne disent pas autre chose : la prévention des tensions passe par « une humanisation des rapports sociaux » et le développement de « la vie sociale en détention », notamment par la mise en place « d'espaces de parole et de conflictualisation ». Car « la violence surgit quand il n'y a pas d'espace de conflictualisation organisé (droit de grève, droit à manifester, droit à la syndicalisation, à l'association, par exemple) » (p. 119).

- En effet, « des expériences carcérales comme celles de la Barlinie Unit, en Ecosse, ou celle « de la Pâquerette à Genève montrent que la violence peut diminuer de façon spectaculaire en prison et la récidive baisser de façon significative si la prison est conçue comme un lieu de « reconstruction » des personnes ». « Ces sites ont en commun de prévoir des visites de la famille et des amis étendues, de mettre en place des formations et des activités pour les détenus dans lesquelles ils peuvent s'investir toute la journée, et d'instaurer une cellule de crise, saisissable immédiatement au moindre conflit où l'ensemble des personnels et des détenus présents règlent en commun les conflits. Ils prévoient également la participation des détenus à la gestion de l'intendance quotidienne et des activités. [...] S'y adjoignent des programmes thérapeutiques ou sociothérapeutiques. [...] »
- Dans ces schémas, des relations cadrées se substituent au principe de l'isolement et le contrôle de la population carcérale est un contrôle social plus qu'une surveillance et une mise à distance défensive<sup>6</sup> ».

**La « sécurité passive ».** Cependant, loin de suivre ces recommandations et de s'inscrire dans cette conception dynamique de la sécurité, les autorités françaises restent arc-boutées sur une conception essentiellement « défensive et répressive de la sécurité » comme le déplore Antoinette Chauvenet.

- Cela se traduit par un « **dispositif sécuritaire toujours renforcé au fil des années et des décennies** » : miradors, filins anti-hélicoptère, vidéo-surveillance, quartiers d'isolement, fouilles à nu à l'issue des parloirs, fermeture continue des portes des cellules en maison centrale, et dans certains quartiers de centres de détention (régime différenciés), interdiction en maison d'arrêt de travailler aux travaux d'intendance et d'entretien pour les détenus en procédure criminelle, etc. (p. 97).
- Cela prend également la forme d'un **refus de faire progresser les droits des détenus en matière de liberté d'expression ou d'autonomie**. Aucun droit de représentation collective, ou possibilité d'évoquer en commun ses conditions de détention ou de travail, ne leur sont reconnus. Bien au contraire, participer à une action collective, ne serait-ce que par la signature d'une pétition est constitutive d'une faute, passible d'un placement au quartier disciplinaire.

<sup>5</sup> Groupe de travail DAP, la violence en prison, 2007-2009; Groupe de réflexion sur les violences, rapport de P. Lemaire remis au garde des Sceaux, mai 2010.

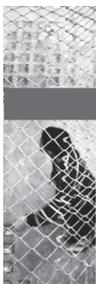
<sup>6</sup> Groupe de travail DAP, la violence en prison, 2007-2009, contribution d'Antoinette Chauvenet, sociologue.



© Felix Ledru

- **Cette approche de la sécurité fait naître plus de risques que ceux qu'elle vise à prévenir**, comme le souligne divers travaux sur la violence en milieu carcéral. Tout étant fait « pour séparer les détenus des autres, pour les maintenir dans une distance de protection » à l'égard des personnels et « les empêcher de créer un espace de parole et d'action en commun », la structure sociale de la prison inscrit les relations dans un « rapport de force » permanent, en même temps qu'elle place les détenus dans une « situation d'extrême dépendance ». Car pour chaque geste, même les actes les plus anodins de la vie quotidienne (vider une poubelle, acquérir des denrées, adresser un courrier, etc.), ils sont tributaires d'un personnel pénitentiaire. « Cette dépendance permanente et l'impuissance qui en résulte sont un facteur de stress, de tension et d'énervement quotidien » et, dans ce contexte, « tout peut devenir un motif de colère, d'altercation, d'insulte ou de violence ». Les incidents peuvent ainsi survenir, en dehors de tout « contentieux interpersonnel manifeste », sur « des "riens", selon l'expression même des détenus qui indiquent que ces violences ne se seraient pas produites dans un cadre de vie "normal" ». Faute d'espace de dialogue et de médiation, les menaces ou les refus d'obtempérer de la part des détenus peuvent aussi constituer des moyens « pour se faire entendre ». Ou « tenter de retourner un rapport de force à son avantage », car « les détenus savent retourner contre l'institution ses propres armes et jouer sur sa principale faiblesse, la crainte, notamment la crainte des gros incidents et la peur des violences »<sup>7</sup>, afin d'obtenir un transfert, dénoncer une situation, bénéficier d'activités... (p. 117)

<sup>7</sup> A. Chauvenet, M. Monceau, F. Orlic, C. Rostaing, *La violence carcérale en question*, GIP-Mission recherche Droit et Justice, janvier 2005.



## C. Les RPE dans les faits

**Les années 2005-2011 sont marquées par le choix de l'administration pénitentiaire de s'emparer des Règles pénitentiaires européennes, affichées comme « cadre éthique » et « charte d'action ». Emblématique de la politique de communication qu'engage l'institution à partir de 2006, la démarche illustre la confusion de plus en plus grande entre les notions et principes dont elle se revendique désormais et leur traduction concrète.**

**Effet d'annonce (p. 45).** En informant la presse — le 13 octobre 2006 — de son intention de faire du « respect des Règles pénitentiaires européennes » (RPE) un « objectif prioritaire tant en ce qui concerne l'orientation de sa politique de modernisation, que dans ses pratiques professionnelles », la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a paru répondre aux attentes de nombre d'observateurs du monde carcéral réunis au sein des Etats généraux de la condition pénitentiaire.

- Car l'« engagement de mettre en œuvre » cette recommandation du Conseil de l'Europe — ratifiée par la France depuis son adoption en 1973 et actualisée le 11 janvier 2006 — aurait pu augurer d'un véritable tournant culturel pour le service public pénitentiaire. Un tournant à la mesure de l'affirmation de Claude d'Harcourt (directeur de la DAP entre janvier 2006 et janvier 2009) : « Les RPE nous permettent de rappeler à nos syndicats que le système pénitentiaire n'est pas fait pour le personnel mais pour les détenus. Tout service public a en effet une fâcheuse tendance à oublier ses usagers et à se replier sur lui-même. Les RPE remettent le détenu au centre du dispositif et nous conduisent à repenser toute l'organisation en fonction de sa prise en charge<sup>8</sup> ».
- Hélas, le discours effectivement développé au sein de l'institution est d'une toute autre nature : les RPE « doivent devenir un moteur interne en termes de valorisation de l'image de l'administration pénitentiaire » ou encore un « outil fondamental de structuration et de communication », peut-on lire dans les comptes-rendus des réunions tenues en octobre et décembre 2007 par le comité de pilotage national.

**Effet d'optique (p. 46).** Et de fait, alors qu'à l'issue des Etats généraux les principaux candidats à l'élection présidentielle se déclarent favorables en janvier 2007 à l'adoption d'une loi pénitentiaire, la référence aux RPE va devenir la figure de proue d'une institution carcérale « régulièrement et publiquement mise en cause<sup>9</sup> » qui cherche à redonner crédit à son action. Dès le mois de mars, la DAP annonce qu'elle « fait siennes les Règles pénitentiaires européennes », les estampillant tout à la fois « cadre éthique et « charte d'action ». Dans la foulée, en avril, elle décide la rédaction d'un référentiel d'application, le lancement d'une phase d'expérimentation et la création d'un dispositif de labellisation « qualité RPE ».

L'illusion ne durera qu'un temps :

- Est d'abord pointé du doigt **le choix fait par l'institution de s'affranchir de la lettre du corpus édicté par le conseil de l'Europe** : loin d'intégrer les 108 règles pénitentiaires européennes (et à fortiori les 318 principes qu'elles contiennent), le « référentiel RPE » écarte par exemple, la très symbolique règle 50 aux termes de laquelle « les détenus

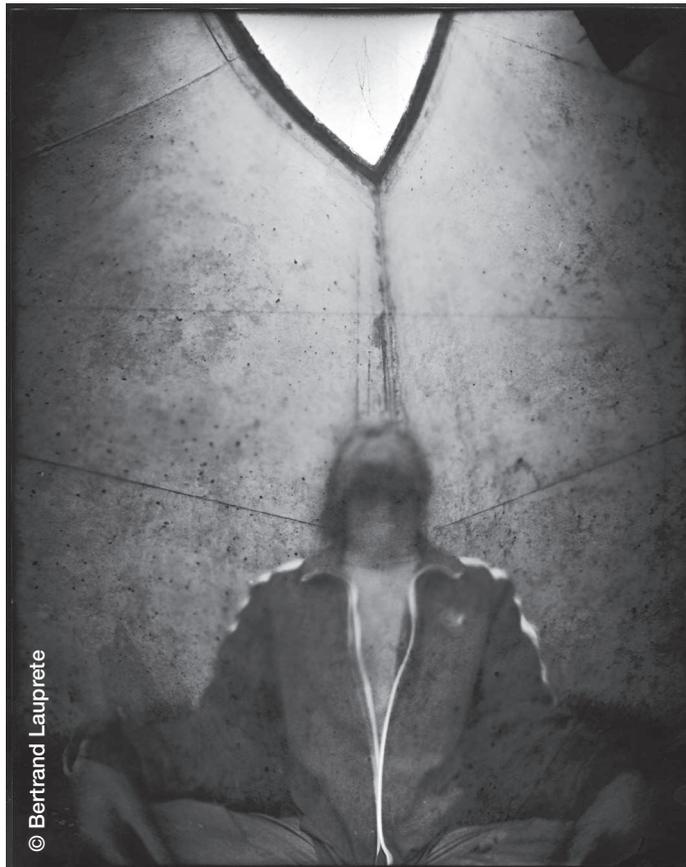
<sup>8</sup> «Le système pénitentiaire est-il réformable ?», Ecole de Paris du management, 19 juin 2008.

<sup>9</sup> DAP, « Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'AP », avril 2007.



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 ».

- En outre, il apparaît à la lecture du référentiel que **la reconnaissance formelle d'une règle n'implique aucunement le respect de l'esprit de la recommandation européenne**. À titre d'illustration, les règles 24-1 et 24-2 prévoient que la « décision d'une juridiction devrait être requise » en cas de restriction ou de surveillance des communications et des visites des détenus au motif de la prévention d'infractions pénales. Il en va différemment dans le référentiel qui, rappelant la réglementation en vigueur, établit qu'un permis de visite ou un accès au téléphone peuvent être refusés ou retirés par l'administration pénitentiaire.
- Par ailleurs, **la démarche expérimentale a fait l'objet de nombreuses critiques et notamment celle de la politique du fait accompli**. Il lui est principalement reproché en effet de n'avoir mobilisé qu'une infime partie des RPE (8 des 108 Règles) qui, détournées de leur objet véritable, ont permis à la DAP de légitimer son choix d'une répartition des détenus selon leur profil et d'une différenciation des régimes de détention : au nom d'une « individualisation de la prise en charge », l'administration pénitentiaire a ainsi mis en place toute une série de procédures d'observation et d'évaluation des détenus afin d'« identifier rapidement [leurs] caractéristiques (dangerosité, vulnérabilité, risque suicidaire)<sup>10</sup> », de déterminer leur « profil prégnant », puis de « proposer une affectation en cellule » et un « parcours d'exécution de peine<sup>11</sup> » (p. 54 et 79).
- Enfin, **la procédure de labellisation est apparue comme une vaine tentative d'instrumentalisation des RPE au service de la politique de communication de l'administration**. La délivrance d'un « label qualité RPE » pour une durée de 3 ans par des organismes certificateurs privés ne vient acter que de la mise en oeuvre des seules dispositions concernant l'accueil des détenus arrivants. En outre, bien qu'appelé à l'origine



<sup>10</sup> DAP, « Les règles pénitentiaires européennes, notre charte d'action, bilan 2008, perspectives 2009 », avril 2009.

<sup>11</sup> DAP, « Référentiel d'application des RPE dans le système pénitentiaire français, 2008-2012 », mars 2011.



à ponctuer la démarche expérimentale des sites-pilotes, le processus de labellisation a été élargi fin 2007 à l'ensemble des établissements. Participant à un séminaire organisé par la DAP en 2009, un évaluateur d'AFNOR indiquait aux personnels pénitentiaires que la démarche de labellisation consistait « en une mesure de la mise en œuvre de votre métier au quotidien, par rapport à un référentiel que vous avez bâti ». Et de fait, le processus n'a en réalité d'autre ambition que de garantir « le respect de procédures contrôlées » et de devenir un « outil de management ». En effet, est-il précisé : « il s'agit d'un engagement sur des moyens ou des pratiques professionnelles et non des résultats » (p. 47).

- **Effet de bord.** Ce processus a mobilisé une commission instituée en octobre 2008, « composée de 12 personnalités indépendantes et qualifiées ». Ses membres ont fini par présenter collectivement leur démission en décembre 2010 (p. 47 et 48).
- Chargée dans un premier temps de donner son avis sur l'attribution du label sur la base de « l'expertise » des organismes certificateurs, elle a obtenu à l'automne 2009 d'être déchargée de cette responsabilité, son champ de compétence se résumant dès lors aux questions relatives à « la diffusion ou à l'adaptation et au suivi de la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes ».
- À l'automne 2010, la commission a été placée sous l'égide de l'Etat-major de la sécurité qui interroge sur la finalité réservée aux RPE au sein d'une sous-direction chargée au sein de la DAP des questions de sécurité du personnel et des établissements.
- Les membres de la commission ont dès lors estimé que les conditions de leur indépendance n'étaient plus réunies : « au cours de ces derniers mois, notre rôle et notre place ont été régulièrement remis en cause. Il nous a été dit que nous n'avions pas à réfléchir sur la philosophie des RPE, mais à faire des propositions opérationnelles, et qu'enfin les RPE étaient devenues d'une telle évidence qu'il n'était plus nécessaire d'en faire état comme telles ni de rattacher notre commission au directeur de l'administration pénitentiaire ».
- En guise de réponse, le directeur de l'AP indiquera que le rattachement de la mission RPE à la sous-direction EMS participe du « dessein d'ériger les RPE en charte d'action de l'administration pénitentiaire » et constitue « la preuve de leur ancrage profond dans les pratiques de l'institution ».

Il est permis d'en douter. À l'instar de ce qu'écrit dans son prologue du Rapport de l'OIP l'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Alvaro Gil-Robles : « Prétendre que les RPE sont fidèlement reflétées dans le cadre légal français et dans son application quotidienne me semble relever d'une négation de la réalité et d'un objectif plutôt lointain ».



# Index

Pagination du *Rapport 2011*, ed. La Découverte.

- Activités (pour les détenus): 89
- Accueil des arrivants: 48
- Accueil des familles: 265
- Addictions: 208
- Alcoolodépendance: 216
- Alternatives à l'incarcération: 21
- Aménagements de peine: 16, 23, 64, 90, 166
- Armement du personnel: 98
- Cahier électronique de liaison (CEL): 55, 162
- Cellules de « protection d'urgence »: 238
- Codétenus de « soutien »: 240
- Commissions pluridisciplinaires uniques (CPU): 161
- Condamnations de l'État: 51, 157, 246.
- Conditions matérielles de détention: 50, 131, 144
- Contrôle extérieur: 72
- Correspondance: 252
- Discipline: 114, 244
- Droit d'expression: 277
- Droit de vote: 278.
- Droits sociaux: 324
- Encellulement individuel: 70
- Equipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS): 101
- Evasions: 97
- Evaluations de la dangerosité: 30
- Expertises psychiatriques: 182
- Extractions médicales: 153
- Formation (générale et professionnelle): 308, 315
- Fouille individuelle: 109
- Handicap et dépendance: 169
- Hospitalisations: 163, 194 (d'office)
- Illettrisme: 311
- Injonction de soins: 31
- Information (accès à l', presse): 274
- Internet (accès à): 314
- Irresponsabilité pénale: 183
- Isolement: 104
- Loi pénitentiaire: 16, 42, 56,
- Mesures de sûreté: 24, 25, 27, 32
- Mineurs: 36.
- Pauvreté: 326, 329
- Peines plancher: 13
- Places de prison: 69
- Préparation de la sortie: 223 (soins), 331
- Prévention de la récidive: 12, 56, 59, 94
- Prévention du suicide: 235
- Productivisme législatif: 10
- Programmes de construction: 66
- Programmes de prévention de la récidive (PPR): 59
- Régimes différenciés: 78
- Règles pénitentiaires européennes (RPE): 45, 79
- Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP): 19, 58
- Santé: 142, 214
- Santé mentale/psychiatrie: 133, 176, 186, 214
- Suicides: 228
- Scolarisation: 312
- Secret médical: 158
- Surpopulation: 62
- Taille des établissements: 118
- Téléphone: 254
- Traitements de substitution: 217
- Travail (des détenus): 284
- Unités de vie familiale: 269
- Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA): 199
- Victimes d'infraction: 9
- VIH et hépatites: 151
- Violences en détention: 90, 116
- Visites: 258



# Notes

---



**À** l'heure où la question de la prévention et de la répression de la délinquance et du crime s'est installée au cœur du débat public, la radiographie de l'univers carcéral français réalisée par l'OIP n'est pas seulement une initiative citoyenne salubre, elle constitue une véritable démarche d'utilité publique. En retraçant les évolutions des politiques pénales et pénitentiaires au cours de la période 2005-2011, dans toutes leurs nuances et contradictions, ce rapport permet à chacun de connaître l'usage qui est fait de l'emprisonnement et la réalité de ce qui se passe derrière les murs de nos prisons.

Alors même que l'institution pénitentiaire fait l'objet d'une remise en cause permanente sur sa capacité à respecter l'État de droit et les droits de l'homme, le nombre de personnes incarcérées atteint des niveaux historiques et les plans de construction de nouvelles prisons se succèdent.

Au terme d'un long processus d'élaboration, la loi pénitentiaire de novembre 2009 n'a finalement pas apporté d'avancée majeure dans la reconnaissance de droits visant à protéger la personne détenue. Elle vient même entériner certaines régressions, telle la mise en place de « régimes différenciés ». Quant à l'injonction paradoxale faite au juge de systématiser la réponse « prison » (peines plancher) et de transformer les courtes peines d'emprisonnement en surveillance électronique, elle s'est accompagnée d'un tournant législatif qui ajoute à des peines de plus en plus longues des mesures de sûreté pour les auteurs d'infractions les plus graves, sur la base d'une évaluation de la « dangerosité » hasardeuse et artisanale.



L'Observatoire international des prisons (OIP) est une organisation non gouvernementale dont l'action vise à favoriser le respect de la dignité des personnes détenues. Créée en 1996, la section française de l'OIP défend les droits fondamentaux des personnes incarcérées et milite pour le développement des mesures alternatives à l'emprisonnement.