

LES PRISONS EN EUROPE :
ENTRE REINSERTION ET EXCLUSION

A.E.D. 29 février-1^{er} mars 2008

Les prisons en Europe : règles et conditions de détention

Virginie BIANCHI, Avocat au Barreau de Paris

Mon intervention a vocation à faire la transition entre les travaux que nous avons déjà pu élaborer en commission pénale de l'AED, et en particulier durant le séminaire préparatoire de Munich en avril 2007 où nous ont été présentés les rapports nationaux, et ce colloque qui nous réunit tous aujourd'hui.

Il s'agit là d'une tâche extrêmement ambitieuse dans un temps aussi court, mais il m'est cependant apparu possible de dégager de grandes tendances dès lors que j'ai abordé la question de la prison en tant que peine, c'est-à-dire en premier lieu des conditions de détention et d'exécution de la peine, mais aussi lorsque je me suis interrogé sur son rôle social.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, réuni le 11 janvier 2006, a adopté la nouvelle version des « Règles pénitentiaires européennes ». La version précédente datait du 12 février 1987. C'est un long chantier de 5 années d'études, de consultations et de discussions entre les 46 Etats membres qui s'achève sur ce consensus.

Le Comité des Ministres recommande aux gouvernements des Etats membres de suivre dans l'élaboration de leurs législations ainsi que de leurs politiques et pratiques les règles contenues dans l'annexe à la recommandation et de s'assurer que la présente recommandation et son exposé des motifs soient traduits et diffusés de façon la plus large possible et plus spécifiquement parmi les autorités judiciaires, le personnel pénitentiaire et les détenus eux-mêmes.

Ce sont ces règles qui, dès lors qu'elles ont été adoptées par les Etats membres, devraient donc guider l'ensemble de la politique pénitentiaire des Etats Européens et, au vu de leur contenu que je ne détaillerai pas parce que cela sera fait ultérieurement, nous ne devrions plus nous poser la question de savoir si la balance penche davantage vers la réinsertion ou vers l'exclusion.

Et pourtant, la réalité de ce que nous connaissons dans la totalité de nos Etats ressemble fort peu à cette idyllique tableau d'une prison axée sur la prise en charge sociale, respectueuse de la dignité des personnes incarcérées, faisant de l'enfermement l'ultime recours, et dont la grande masse des moyens viseraient à donner aux personnes détenues toutes leurs chances de réintégrer la société dans les meilleurs conditions possibles.

* * *

1.- Inflation et surpopulation carcérale : le « tout-prison ».

Le premier point qui m'a frappé à la relecture des rapports nationaux qui nous avaient été présentés à Munich est celui de l'inflation et de la surpopulation carcérale. Cette surpopulation, née de l'inflation carcérale, ne permet naturellement pas la prise en charge dans des conditions décentes des personnes incarcérées, l'accent étant alors nécessairement mis, puisque les moyens matériels sont nécessairement limités, sur la mission de garde des administrations pénitentiaires.

Je rappelle que l'AED avait pris une motion le 21 janvier 2006 afin de soutenir la campagne « *Trop c'est Trop* » née en France afin qu'il soit légiféré sur cette question de manière à mettre un terme définitif à la surpopulation carcérale qui, en France, comme dans d'autres pays européens, génère des conditions de détention inhumaines et dégradantes et des inconvénients majeurs en terme de réinsertion.

La recommandation du 30 septembre 1999 du Conseil de l'Europe sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale prescrivait deux types de mesures en vue de lutter contre le surpeuplement carcéral :

- > Développer les mesures et sanctions alternatives réduisant les entrées en détention (par exemple en développant le contrôle judiciaire plutôt que la détention provisoire ou les travaux d'intérêt général plutôt que de courtes peines d'emprisonnement).

- > Développer les aménagements des peines privatives de liberté en favorisant les mesures de type libération conditionnelle, ..., qui permettent aux condamnés de ne plus être écroués, mais aussi les mesures réduisant le temps passé sous écrou, comme la semi-liberté.

Cette recommandation, tout comme celle du 24 novembre 2006, ont montré l'importance des mesures alternatives, en effet la surpopulation carcérale est due à deux facteurs combinés qui sont l'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement prononcées et l'augmentation de la durée de ces peines.

Quelques chiffres me paraissent essentiels afin de comprendre ce dont nous parlons :

Si l'on reprend les chiffres qui nous avaient été donnés par Pierre Victor Tournier lors de son intervention à Munich, sur les 15 pays d'Europe politiquement et économiquement comparables, 9 ont une densité carcérale supérieure à 100, ce qui ne signifie nullement que les 6 autres pays ne souffrent pas de surpopulation carcérale, le taux d'occupation des établissements étant extrêmement variable selon que l'on soit en maison d'arrêt, avant jugement, ou en établissement pour peine où il n'existe souvent pas de surpopulation, le flux des personnes détenues étant géré par les administrations pénitentiaires.

J'ai repris les rapports de certains de nos confrères sur ce sujet :

- ✓ Pour les Pays-Bas, Hans GAABEECK nous indiquait qu'entre 1983 et 2007, le nombre de détenus était passé de 4000 à 16 000 ;

- ✓ Pour l'Angleterre et le Pays de Galles, Laura JANES nous citait le chiffre de 80 316 détenus en mars 2007 contre 51 080 en juin 1995 ;

- ✓ En France, au 1^{er} janvier 2008, 64 003 personnes étaient sous écrou soit une augmentation de 6 % en un an, pour environ 50 000 places, et ceci est une tendance forte depuis un peu plus de vingt ans.
- ✓ En Belgique, notre confrère Christophe MARCHAND nous indiquait que depuis les années 80, la population carcérale avait plus que doublé, la durée moyenne des peines s'étant accru de 58% sur la même période.
- ✓ En Bulgarie, notre consoeur Margarita MILEVA nous montrait qu'entre 2000 et 2005, la population pénale est passée de 8971 à 11436, et je ne pense pas que cette tendance se soit inversée depuis.
- ✓ En Espagne, notre consoeur Gemma CALVET nous donnait également des chiffres très inquiétants : 24 667 personnes détenues en 1988, 64 120 en 2006 ...

Et on pourrait multiplier les exemples sur l'ensemble de nos pays, mais je vous renvoie aux rapports nationaux qui sont en ligne sur le site de l'A.E.D.

Ainsi que je vous l'indiquais, afin de réfléchir sur l'origine de cette inflation carcérale, on doit analyser la tendance générale à l'allongement de la durée des peines, et s'interroger sur les causes de cette inflation.

Il semble assez évident qu'au sein des démocraties européennes existe un mouvement de fond, une tendance lourde à revenir à des standards européens moins libéraux en matière de lutte contre la criminalité, et ce y compris dans des pays traditionnellement peu répressifs tels les Pays-Bas par exemple.

Et ceci se traduit par l'adoption de législations de plus en plus répressives en terme de durée de peine et en particulier de peines de sûreté, ainsi en France l'adoption de peines planchers pour les récidivistes.

On peut en rechercher la cause tant dans le déclin des Etats providence lié à la crise économique que dans une nouvelle « demande » de sécurité qui a émergé en Europe et qui a redéfini ce que nos sociétés considèrent comme criminel ou simplement déviant.

Car la délinquance et le crime ne sont pas des données objectives mais une construction sociologique variable qui traduit l'évolution d'une société sur cette question. Ainsi, on assiste à la criminalisation de nombre de comportements mineurs qui relevaient avant du contrôle social et des morales religieuses, ce que Nils Christie, dans son ouvrage « L'industrie de la punition » qualifie de « *Dieu et les voisins* ».

Ceci se traduit à la fois par l'enfermement de catégories toujours plus nombreuses de populations, les jeunes, les étrangers, etc ..., que par un allongement important des peines prononcées qui fait que pour certaines catégories d'infraction, par exemple les infractions à caractère sexuel, l'augmentation du nombre de personnes détenues en répression de ces infractions est exclusivement liée à l'allongement des durées de peines prononcées et effectivement effectuées.

Comme le dit fort justement notre confrère Christophe MARCHAND dans le rapport qu'il a fait à Munich, « *le système pénal obéit à d'autres fins que « rendre justice* » », mais j'y reviendrai dans ma troisième partie.

2.- Isolement et conditions particulières : le « tout-répressif ».

Le deuxième point qui a attiré mon attention est celui du durcissement des régimes de détention. Au delà même des conditions de détention détestables que subissent toutes les personnes détenues, du fait même de la surpopulation carcérale, il apparaît que le recours à des mesures exceptionnelles, et en particulier l'isolement, tend à se développer vis-à-vis d'un nombre croissant de personnes détenues.

Par ailleurs, on ne peut que constater que la création d'établissements destinés à des publics spécifiques va très naturellement d'une part vers l'incarcération de publics qui auraient autrefois bénéficié de mesures alternatives, je pense aux mineurs, et d'autre part dans le sens d'un durcissement des conditions de détention pour ceux qui sont considérés comme particulièrement dangereux : récidivistes, terroristes, criminalité organisée, ...

Quelques exemples :

En matière d'isolement, je renverrai à mon rapport quant aux conditions de son application en France, et je n'en parlerai que pour vous indiquer que cette mesure est à juste titre surnommée « torture blanche », car on sait que l'absence quasi complète de contact avec autrui produit des effets délétères sur l'état physique et psychique des détenus qu'elle vise. Plus de 150 personnes sont actuellement à l'isolement en France depuis plus d'un an et cette mesure peut avoir une durée indéfinie tant que dure la peine, et ce même si elle est maintenant contrôlée très timidement par les juridictions administratives.

Ces considérations ont conduit le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) à formuler, dans son rapport de 2000, les observations suivantes : "*la mise à l'isolement peut, dans certaines circonstances, constituer un traitement inhumain et dégradant*" et qu'"*en tout état de cause, elle [devait] être de la durée la plus courte possible*".

Et pourtant, s'agissant des conditions d'existence au sein des quartiers d'isolement, il apparaît qu'elles se sont durcies depuis quelques années, ainsi, une note de l'A.P. du 18 avril 2003 a remis en cause les adaptations que les chefs d'établissement avaient jusque-là souvent apportées au régime de l'isolement, pour humaniser le quotidien des isolés. La note affirme que "*les détenus dangereux doivent impérativement être placés seuls dans une cour. [Ils] ne doivent pas être autorisés à se regrouper lors des activités*". Le soin d'apprécier la dangerosité des individus est renvoyé aux chefs d'établissement. Cette appréciation s'effectue au vu, notamment, "*de l'appartenance [du détenu] au grand banditisme ou à une mouvance terroriste ou de son passé judiciaire et pénitentiaire*".

Mais la France n'est pas la seule à pratiquer la « torture blanche » de façon systématique, la Belgique a également été stigmatisée par le Comité de Prévention de la Torture dans ses rapports de 1994, 1998 et 2005 ...

Cela peut également prendre d'autres formes, comme celle de la « dispersion » pratiquée en Espagne vis-à-vis des prisonniers politiques basques qui sont éparpillés dans les prisons les plus éloignées possibles les uns des autres mais aussi de leurs familles, au motif du risque sécuritaire, et qui de ce fait se trouvent privés des contacts amicaux et familiaux, ce qui

constitue un isolement social de fait particulièrement traumatisant. Cette politique est également pratiquée en France, et en particulier pour les prisonniers basques.

Autre possibilité, ce qu'en français on appelle « baluchonnage » ou « tourisme pénitentiaire » et qui vise à déplacer des personnes détenues d'un établissement à l'autre de façon répétitive, pour des raisons de sécurité, et qui casse toute possibilité de socialisation, sans même parler de réinsertion.

Ceci vient d'être sanctionné pour la première fois en France par le Conseil d'Etat (*CE, ass., 14 déc. 2007, n° 306432, M. P. : JurisData n° 2007-072840*) pour une personne détenue qui en moins de quatre ans avait subi 23 changements d'affectation, changements d'affectation dont la possibilité est offerte par une note du 20 octobre 2003 du garde des sceaux, ministre de la justice relative à la gestion des détenus les plus dangereux incarcérés dans les maisons d'arrêt et prévoyant l'existence de « rotations de sécurité », afin « de perturber les auteurs des tentatives d'évasions et leurs complices dans la préparation et la réalisation de leurs projets. ».

Mais d'innombrables autres possibilités existent ...

Ainsi, aux Pays-Bas, la « loi d'urgence », loi temporaire édictée en 2002 pour une durée de 3 ans, a été créée pour la détention spécifique des trafiquants de stupéfiants. Cette loi était un exemple très clair de la priorité donnée à la sécurité avec une incarcération dans des établissements séparés appliquant un régime très strict offrant nettement moins de possibilités et de droits que dans les autres établissements pénitentiaires.

Mais ce peut-être aussi le choix fait de regrouper dans les mêmes établissements les récidivistes, comme en Bulgarie, et alors même que ces établissements sont les plus dégradés et les plus surpeuplés. Autant dire qu'on a totalement abandonné toute idée de réinsertion pour des populations carcérales considérées comme « irrécupérables ».

On voit bien au travers de ces quelques exemples, que le choix de mettre en avant exclusivement le critère sécuritaire, et alors même que les budgets alloués aux administrations pénitentiaires sont notoirement insuffisants pour faire face à l'inflation carcérale, laisse totalement de côté l'objectif essentiel de la prison tel que défini par le Conseil de l'Europe, et le plus souvent au mépris même des textes et de l'esprit des textes adoptés nationalement.

3.- Emprisonnement et mise à l'écart : le « tout-contrôle ».

Le troisième point qui m'interroge est celui de la fonction assignée par les Etats à la prison, ce qui nous amène tout naturellement à nous interroger sur qui enferme-t-on et pourquoi ? Pour reprendre l'expression de Loïc WACQUANT (in « Punir les pauvres ; le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale », Marseille, Agone, 2004, 351 p., Cf. également Les prisons de la misère, Raisons d'agir, 1999), s'agit-il de « punir les pauvres » en instaurant un contrôle social si coercitif qu'il se traduit par l'émergence de l'enfermement comme solution et remèdes à tous les problèmes sociaux des sociétés occidentales.

Lorsqu'on examine les évolutions législatives des différents pays européens durant ces dernières décennies, mais également, parce que c'est toujours instructif de s'y intéresser, celles des Etats-Unis, on constate que l'arsenal législatif permettant l'incrimination de toujours davantage d'infractions et prévoyant l'enfermement comme sanction, ne cesse de progresser, malgré les belles déclarations de principes, et quelquefois les textes, vantant les mérites des alternatives à la détention.

C'est pourquoi, on a vu apparaître de nouvelles catégories de délinquants ou s'aggraver la répression de certaines infractions, et on ne peut que constater que cela correspond aux nouvelles peurs de nos sociétés en crise.

La première de ces peurs est certainement celle des pauvres « la nouvelle classe dangereuse », car, dans les sociétés industrialisées et marchandes, être pauvre n'est plus acceptable, que ce soit d'ailleurs pour les populations concernées ou pour le reste de la société. Ce qui pose le problème du contrôle social d'une nouvelle catégorie : les exclus de la société de consommation. Ceci amène les Etats à criminaliser les comportements liés au développement de la pauvreté dans les sociétés de consommation et à développer un contrôle de classe. (Cf. Claude Faugeron, *La dérive pénale, Pourquoi l'enfermement carcéral est-il la seule réponse des sociétés occidentales aux désordres sociaux ?* in Revue Esprit, 1995)

Il n'y a donc pas nécessairement de développement du phénomène criminel, mais une politique pénale qui fait le choix de considérer certains comportements déviants des pauvres

non comme une alerte liée à une situation sociale toujours plus dégradée, mais comme un phénomène criminel. Il n'y a de ce fait aucune réflexion sur une réforme sociale permettant d'éradiquer les causes de la délinquance. Selon le gouverneur de Californie cité par Nils Christie dans son ouvrage « *L'industrie de la punition. Prison et politique pénale en Occident* » (Ed. Autrement, collection " Frontières ", 2003) le coût annuel d'un détenu est moindre que celui d'un homme libre...

Et la logique du système pénal est telle qu'une certaine part de la population, aux Etats-Unis par exemple les hommes noirs et jeunes, en France, comme dans d'autres pays d'Europe, les jeunes des banlieues issus de l'immigration non européenne, a une quasi fatalité à être criminalisée par ce système. De ce fait, l'Etat s'approprie le contrôle d'une classe entière de population qu'il juge dangereuse et qu'il élimine, au sens où l'emprisonnement est une peine d'élimination.

D'autant que, pour reprendre l'analyse de Loïc WACQUANT dans la contribution écrite à nos travaux de ce jour, le système pénal contribue directement à réguler les segments inférieurs du marché du travail alors même que l'offre effective d'emploi dans ces secteurs se rétrécit, puisque sont précisément enfermés ceux qui seraient susceptibles d'occuper des emplois peu ou pas qualifiés.

Il estime que l'emprisonnement pénal fait baisser de deux points le taux de chômage des États-Unis depuis les années 90. et il ajoute que les prisons sont aujourd'hui, en population, la quatrième ville des Etats-Unis après New-York, Los Angeles et Chicago... Nous n'en sommes pas encore là, mais pour combien de temps ?

Ceci pose le problème du rôle de la loi dans la société qui a glissé du domaine du pouvoir et de la politique à celui de la production. En se plaçant du point de vue de l'utilité, en devenant un simple système de gestion des populations, la loi a perdu son rôle culturel et social de représentation des valeurs fondamentales de la société dont elle est issue. Et c'est bien cela qui me semble grave dans nos systèmes démocratiques.

Mais, il existe d'autres conséquences de cette lutte contre une pauvreté jugée menaçante avec l'ouverture des pays de l'Est depuis la chute du Mur. En effet, la peur des pauvres se déplace vers l'Etranger, dans la mesure où ces pays ont un niveau de vie inférieur.

On a donc assisté au développement de systèmes de contrôles aux frontières, avec les accords de Schengen, en vigueur depuis le 1^{er} mai 1999, préfigurés dès 1976 par les groupes de travail intergouvernementaux tels TREVI entre les ministres de l'Intérieur de l'Union Européenne.

On assiste de fait au développement d'un double syndrome de forteresse : il ne suffit plus de contrôler ses pauvres, en criminalisant leurs comportements, il faut aussi éviter que les classes dangereuses des pays voisins ne viennent augmenter la criminalité dans nos sociétés.

Et c'est là la seconde des peurs, la peur de l'Etranger, qui, ajoutée à un climat de xénophobie qui voit exploser les scores de l'extrême-droite dans nos pays, voire récupérer les idées de l'extrême-droite par des partis politiquement plus corrects comme en France, a permis la criminalisation et l'enfermement de ceux qui ont souvent commis le seul crime de n'être pas en situation administrative régulière.

Cette peur est visible dans les législations, mais également dans les pratiques, puisque, et je vous renvoie aux rapports nationaux, les taux d'incarcération des personnes d'origine étrangère qu'elles soient ou non en situation administrative régulière, ne cesse d'augmenter.

Et je n'évoque même pas les possibilités de « rétention » des étrangers pour des durées toujours plus importantes, dans des conditions qui rappellent quelquefois celles de véritables camps de concentration, mais je vous renvoie aux actes du Colloque de l'AED organisé à Barcelone en octobre 2006.

La troisième peur qui me semble actuellement tendancielle de nombre de législations européenne est celle de la délinquance sexuelle. Ce phénomène qui mêle émotion, médias, politique et réalité, permet aujourd'hui les plus hallucinantes dérives législatives.

Tous nos pays ont été confronté à des criminels sexuels dont les crimes ont été plus que largement médiatisés, que ce soit l'affaire Dutroux en Belgique, l'affaire d'Outreau en France, et bien d'autres encore.

Ce phénomène de médiatisation se double d'une montée en puissance de la parole des victimes, et de la place des victimes, dans le procès pénal, et ceci que le système judiciaire lui laisse une place importante ou non dans le procès pénal.

En effet, peu importe puisque les médias sont là pour relayer cette parole ...

Le délinquant sexuel, le « prédateur » pour reprendre l'expression maintenant habituellement utilisée, représente le paradigme de la peur dans nos Etats, et à ce titre, il est particulièrement sanctionné, il suffit pour s'en convaincre de regarder les taux d'incarcération des délinquants sexuels et l'allongement toujours croissant des peines prononcées à leur rencontre. Et alors même qu'aucun de nos pays n'offre de réel suivi psychologique et psychiatrique permettant la prise en charge effective de cette part de la population pénale.

Certains pays comme la France, ont même des établissements pénitentiaires entièrement dédiés aux criminels sexuels, mais dans lesquels les moyens en terme de soins et de prévention de la récidive sont aussi ridiculement insuffisants qu'ailleurs.

Tous les pays européens n'ont pas fait le choix de modifier leur législation afin de réprimer plus sévèrement la délinquance sexuelle, la pression de l'opinion publique suffit à faire prononcer des peines de plus en plus lourdes.

Certains pays, comme la France, ont fait le choix dangereux d'aller dans le sens de l'opinion publique, en édictant une législation contraire aux principes fondamentaux du droit afin de sanctionner les personnes condamnées pour des infractions sexuelles, puisque le Parlement vient d'adopter il y a quelques jours une loi permettant, à l'issue de sa peine d'emprisonnement et en l'absence de toute nouvelle infraction, de garder en « rétention de sûreté » une personne et pour une durée pouvant être perpétuelle ... sur simple présomption de dangerosité établie par un psychiatre ...

Mais, on nous a dit que ce système était forcément adapté puisque le dispositif de rétention proposé s'applique dans de nombreux pays étrangers, notamment aux Pays-Bas où il est en vigueur depuis plus de quatre-vingts ans et que le système de centre fermé, utilisé par exemple en Allemagne, n'a jamais été déclaré contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, ...

Cette parenthèse franco-française doit tous nous interroger sur les dérives possibles de nos systèmes démocratiques, surtout quand on voit que le parlementaire en charge de ce rapport argumente à partir de ce qu'il appelle « *l'insuffisante prise en compte de la douleur de la victime* » ...

* * *

En conclusion très brève, j'ai tenté de ne pas faire un catalogue des règles et conditions de détention en Europe, aussi mon inventaire des pratiques est-il nécessairement incomplet. Néanmoins, ainsi que je l'ai fait à plusieurs reprises, je vous renvoie aux rapports nationaux qui sont tous de très grande qualité.

Par contre, il m'a semblé plus pertinent de tenter de dresser ce qui constitue les tendances lourdes en matière de détention dans les pays européens : l'inflation carcérale, la surpopulation, la détérioration des conditions de détention de toutes les personnes incarcérées, voire le durcissement de ces conditions pour certaines catégories de population.

Mais surtout, j'ai essayé de démontrer que l'enfermement aujourd'hui correspond moins à un objectif de réponse judiciaire qu'à une course effrénée de nos législateurs afin de tenter de trouver des boucs émissaires sociaux ou médiatiques et alors même que la première des règles pénitentiaires européennes prévoit simplement que « *Les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme.* »

* * * * *

* * *