



[www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

[@justice\\_gouv](https://twitter.com/justice_gouv)

**Propos de Monsieur Jean-Jacques URVOAS  
garde des Sceaux, ministre de la Justice,  
pour la présentation à la presse du rapport sur l'encellulement individuel**

**EN FINIR AVEC LA SURPOPULATION CARCERALE**

**[#RapportUrvoas](#) [#Prison](#)**

**Maison d'arrêt de Fresnes - Mardi 20 septembre 2016**

*Seul le prononcé fait foi*

Lors de mon entrée en fonction comme garde des Sceaux, il y a presque 8 mois, j'ai indiqué vouloir consacrer toute mon énergie, à l'amélioration de la justice du quotidien.

C'est la raison pour laquelle, je ne me suis donné qu'une seule priorité : obtenir des moyens supplémentaires pour le ministère.

Cette priorité valait d'abord pour les services judiciaires.

Vouloir que les juridictions puissent travailler convenablement n'était pas simplement pour moi une question d'intendance, mais une question de principe.

Si la justice est amoindrie, c'est la République qui est abîmée.  
Quand un citoyen ne peut exercer l'un de ses droits, c'est comme s'il n'en avait aucun.

Cela valait aussi pour la protection judiciaire de la jeunesse, dont l'action doit, pour porter ses fruits, apporter une prise en charge individualisée.

Pour cela, les professionnels doivent pouvoir s'engager sans délai, et pleinement, avec un nombre limité de dossiers pour être en mesure de réaliser un véritable accompagnement.

D'où la nécessité de faire progresser son budget (ce qui devrait être le cas + 4%).

Cela vaut pour l'administration pénitentiaire.

Elle assume une mission singulière dans notre démocratie.

Si les hommes ont inventé la Justice pour pouvoir dépasser la violence, ils ont imaginé les tribunaux pour nous contraindre à reconnaître nos fautes.  
Et pour tenter de les réparer, ils ont, notamment, conçu les prisons.

De ce point de vue, l'univers pénitentiaire est donc une institution qui prépare l'avenir.

Dès lors, si la citation prêtée à Albert Camus « *une société se juge à l'état de ses prisons* » est juste, alors il faut craindre, pour la nôtre, le verdict de la postérité.

Vous connaissez en effet, la situation paradoxale :

D'un côté, l'indignation face à une sur-occupation endémique, les dénonciations de la vétusté de bien des établissements, des condamnations pour traitement dégradant en raison des modes d'incarcération difficiles,  
*Les prisons « humiliation de la République ».*

De l'autre, l'emportement à l'idée que les prisonniers seraient mieux traités que les citoyens libres les plus pauvres.  
*Les prisons « 5 étoiles ».*

Ces maux aux sources multiples peuvent néanmoins se résumer à un défi : en finir avec la surpopulation et enfin respecter le principe qui figure depuis 1875 dans le Code pénal : « *une personne détenue par cellule* ».

C'est l'objet de ce rapport voulu par le législateur en 2014, au moment où fut voté un nouveau moratoire permettant de décaler à 2019, l'application de l'encellulement individuel.

Je salue la présence du président de la Commission des Lois de l'Assemblée, Dominique Raimbourg, qui connaît et travaille depuis très longtemps sur ces questions.

J'avais aussi invité Philippe Bas, président de la Commission des Lois du Sénat, mais il est retenu dans son département de la Manche.

J'ai souhaité vous présenter, ce rapport, ici, à Fresnes, où :

- 2800 détenus sont incarcérés pour une capacité théorique de 1607 places,
- 732 personnels de surveillance travaillent dans des conditions trop souvent déplorables.

Je suis, en effet, convaincu, comme le disait Paul Claudel, qu'il faut « *simplement rendre la prison visible* ».

C'est ce même esprit qui m'a conduit à publier le 25 mai 2016 le décret concernant l'accès des journalistes aux prisons, afin de vous permettre de contribuer à faire connaître l'environnement pénitentiaire.

Ce rapport ne poursuit qu'un seul but : mettre fin au surpeuplement carcéral, en garantissant l'encellulement individuel.

Nous ne pouvons plus attendre. Au nécessaire respect de la dignité des conditions de détention, s'ajoute maintenant l'impératif de lutte contre la radicalisation violente.

L'encellulement est, en effet, l'un des outils pour éviter le risque de basculement vers le fanatisme des personnes incarcérées et de propagation de l'idéologie terroriste.

Le rapport se veut donc précis, concret et ambitieux.

Il est ambitieux, parce qu'il dépasse la rituelle question du « *combien de places faut-il construire ?* ».

Mon approche est différente, car les difficultés de notre système pénitentiaire ne se résument pas au seul nombre des personnes incarcérées ; ce, à quoi il est pourtant trop souvent réduit.

Il répond donc à trois questions :

- *Quel programme immobilier* pour réaliser l'encellulement individuel ?
- *Comment mieux construire ?*
- Et surtout, comment construire *autrement* nos établissements ?

Il est concret, car il n'est plus temps d'ajouter des mots pour dénoncer des maux.

Il délaisse donc le royaume des incantations pour énumérer des engagements à court terme.

Il prévoit des financements dès l'an prochain.

Il programme des réalisations pour les années à venir.

Il est précis, car seul un diagnostic incontestable pourra être partagé afin d'entraîner une action de long terme.

Parce qu'elle est née de l'accumulation de nombreux facteurs depuis des décennies, la suroccupation ne se règlera pas en quelques mois.

Un effort durable s'impose et ne sera possible que si la décision politique procède du consensus.

Celui-ci est non seulement possible, mais souhaitable.

Le rapport propose donc une méthode destinée à dépasser les clivages partisans.

## **1 – Renforcer et optimiser le parc pénitentiaire**

La surpopulation concerne par priorité les maisons d'arrêt ou les quartiers maisons d'arrêt dans les centres pénitentiaires.

Le taux d'occupation moyen pour les maisons d'arrêt est de plus de 138,2 % pour le territoire hexagonal, de 134,1 % pour les outre-mer.

Dès lors, au 1<sup>er</sup> août 2016, sur 67 942 personnes détenues, seules 26 829 d'entre elles bénéficiaient d'une cellule individuelle.

L'explication est multiple.

La population pénale a augmenté en raison d'un durcissement de la législation pénale depuis de nombreuses années, qui s'est également traduit par une sévérité accrue des décisions de justice.

Cette évolution a été différente de celle des capacités carcérales

L'administration pénitentiaire n'a pas la maîtrise des flux d'entrées et de sorties de prison : elle n'est pas à l'origine de la décision d'incarcération, elle n'est que chargée de la mise en œuvre du mandat judiciaire, qu'il s'agisse de recevoir les personnes en détention provisoire ou d'incarcérer les personnes qui ont une peine à exécuter.

Il faut agir, en même temps, dans plusieurs directions.

D'abord construire **entre 10 309** (dont près de 800 doubles) et **16 143 cellules** (dont près de 1 500 doubles), si nous voulons atteindre un taux de 80% d'encellulement individuel.

Dont 9 500 et 14 700 cellules individuelles supplémentaires en maison d'arrêt.

Si je livre une fourchette, c'est nourri de l'expérience décrite en détail dans le rapport.

En matière pénitentiaire, les prévisions n'ont jamais été confirmées et les annonces de constructions ont souvent été majorées, faute de tenir compte des fermetures auxquelles il était procédé dans le même temps.

Ensuite, mieux exploiter les places inoccupées des établissements pour peines.

Au 1<sup>er</sup> août 2016, dans ces 96 établissements, 2 300 places étaient vacantes :

- 1 563 en centres de détention et quartiers centre de détention,
- 586 en maisons centrales et quartiers maison centrale,
- 149 en centres pour aménagement ou quartier pour aménagement

Pour cela, il faut simplifier la procédure d'orientation des personnes détenues.

Bien des condamnés à des peines supérieures à deux ans de prison sont détenus dans des maisons d'arrêt, alors qu'ils devraient avoir été transférés dans des établissements pour peines (maisons centrales ou centres de détention).

Le délai de traitement des dossiers d'orientation est souvent de plus d'un an.

C'est excessif et il faut accélérer cette procédure.

## **2 – Repenser la prise en charge des détenus**

La prison est moins une peine qu'un lieu où s'exécute la peine, seule la privation de liberté constitue une peine.

Ce qui veut dire que l'enfermement n'est pas en soi une atteinte à la dignité humaine.

Aussi pour que la détention ne soit pas synonyme de réclusion, une attention doit être portée à une amélioration qualitative du temps contraint.

Cela appelle deux évolutions notables.

- D'abord, une doctrine architecturale doit être élaborée.

Une prison doit être conçue en ayant en tête la réinsertion, et pas seulement la dimension punitive. Cela passe par une réflexion sur la taille des établissements, leur implantation ou les modalités de l'accueil des familles, par exemple, qui permettent d'optimiser les chances de réinsertion.

Il faut également intensifier les efforts pour que le temps que passe quotidiennement le détenu hors de sa cellule soit plus important.

Il faut atteindre les 5 heures d'activités dès 2017.

- Ensuite, une meilleure préparation à la sortie.

Là encore, le diagnostic est connu : les sorties dites « sèches », sans aménagement de peine, qui restent majoritaires, (et concernent surtout les condamnées à des courtes peines) rendent plus délicate la réinsertion dans la société.

Un chiffre éloquent : Les risques de nouvelle condamnation pour des personnes libérées sans avoir bénéficié d'aucun aménagement de peine restent 1,6 fois plus élevés que ceux des bénéficiaires d'un tel aménagement.

La coexistence de différentes structures aux dénominations trop nombreuses complexifient le dispositif carcéral.

Les Quartiers Nouveau Concept (QNC), Quartier pour Peines Aménagées (QPA), Quartiers Courtes Peines (QCP).

L'unification par la création de « *Quartiers de Préparation à la Sortie* » (QPS) sera organisée.

L'objectif est simple : mieux préparer la sortie et favoriser le projet de réinsertion.

### **3 – Bâtir une loi de programmation**

Il faut un engagement législatif durable, qui enjambe les élections et les alternances démocratiques éventuelles, et dépasse les partis.

L'abbé Bluteau écrivait dans les conclusions de l'enquête parlementaire diligentée en 1873 : « *La réforme pénitentiaire est certainement une des questions sociales du jour qui mérite le plus d'attention de nos hommes d'Etat et doit être l'objet d'un examen approfondi.*

*Dans une cause si importante, toute prévention, tout esprit de parti, doivent être mis de côté pour ne consulter que la saine raison, l'expérience la mieux établie et le bien général plutôt que l'intérêt privé ».*

Ce diagnostic n'a pas vieilli.

Les simplifications électoralistes ne profiteront à personne, d'autant plus qu'au lendemain des échéances, la réalité carcérale continuera à s'imposer.

Les ministères de la Défense et de l'Intérieur utilisent régulièrement la loi de programmation.

Le moment est venu pour que le ministère de la Justice, premier constructeur immobilier de l'Etat, bénéficie de cet outil.

Pourquoi une loi de programmation ?

- Parce que c'est un contrat entre le pouvoir exécutif et la représentation nationale.
- Parce que l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent pleinement exercer leur capacité de contrôle.
- Parce que la programmation permet de bénéficier d'une vue d'ensemble des crédits que le gouvernement entend mettre à la disposition des services concernés.
- Parce que cette question doit pouvoir bénéficier d'un engagement qui s'émancipe de la contrainte budgétaire annuelle.

Seule une action pragmatique et opiniâtre, qui ne fluctue pas au gré des différents gouvernements, permettra de tourner définitivement cette triste page de notre histoire pénitentiaire.

Je propose donc que sa préparation soit engagée de manière a-partisane et il paraît légitime que ce soit la prochaine législature qui en soit saisie.

#### **4 – Agir dès le PLF 2017**

Au-delà des traditionnels crédits destinés à régler les factures des Partenariats Public-Privé, des efforts d'entretien d'un patrimoine dégradé et des créations d'emplois au sein de la Direction de l'Administration Pénitentiaire (+ 1 255), le projet de loi de finances pour 2017 devrait contenir les premiers engagements significatifs.

Les arbitrages sont en cours, donc je donnerai seulement quelques chiffres traduisant nos besoins et les projets que les dotations permettraient de faire avancer.

- 1,1 milliards d'euros d'autorisation d'engagement.

Cela permettrait de lancer une première tranche de 3 902 cellules<sup>1</sup> (4 355 places) exclusivement en maisons d'arrêt dans les régions ayant une surpopulation élevée : Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Toulouse.

Dont 230 millions pour 28 QPS représentant la création de 2 513 cellules (2 513 places dont 1 740 nettes)<sup>2</sup>.

- Je rappelle par ailleurs que plusieurs projets, qui ont pu rester dans l'incertitude depuis longtemps, vont passer en phase opérationnelle : par exemple Baumettes 3, Trélazé, Troyes, Basse Terre, Baie Mahaut.

---

<sup>1</sup> 3 468 individuelles, 434 doubles.

<sup>2</sup> 2 010 individuelles, 251 doubles.

## **Conclusion**

Ce rapport ne traite pas aussi longuement qu'il serait souhaitable des alternatives à l'incarcération, qui constituent un moyen conséquent d'œuvrer pour que la détention, notamment au stade présentiel, soit effectivement le dernier recours tel que le prévoit le code de procédure pénale.

En effet, d'abord, parce que les bons outils de développement des aménagements de la peine privative de liberté existent, ensuite parce que le législateur a aussi prévu que j'adresse au Parlement un autre rapport dressant le bilan de la loi du 15 août 2014.

Cela fait maintenant 9 ans que j'effectue des déplacements dans des établissements pénitentiaires (le premier était le 18 octobre 2007).

Depuis 8 mois, j'en ai fait 14 de plus, sans compter celui à l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire.

Partout, j'ai vu l'engagement et le courage des personnels, quelle que soit la fonction qu'ils occupent.

Je peux témoigner du sens du service public, du sang-froid et du savoir-faire, de la volonté du travail bien fait et du souci du respect de la déontologie.

Cela m'a renforcé dans ma conviction : il n'existe pas de lois secrètes qui condamneraient l'univers carcéral à être voué à la promiscuité et à la pauvreté.

La prison doit être tout à la fois un lieu de restauration et un lieu de réhabilitation : en un mot, un lieu de retour vers la société.

Je vous remercie de votre attention et je suis heureux de pouvoir répondre à vos questions.