

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Avis du 25 juillet 2023 relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales

NOR : CPLX2324077V

Au 1^{er} juin 2023, la population carcérale a atteint un niveau record que quelques chiffres illustrent de manière dramatique :

- le nombre des détenus est de 73 699 pour 60 562 places opérationnelles, ce qui représente une progression proche de 3 % en un an ;
- la moyenne du taux d'occupation des maisons d'arrêt approche 145 %, ce qui représente environ trois détenus pour deux places ;
- près de 27 000 détenus sont hébergés dans des établissements dont la densité d'occupation dépasse 150 % ;
- le nombre des matelas au sol est de 2 336, contre 1 885 au 1^{er} juin 2022.

Au-delà du caractère impersonnel des statistiques, les constats effectués par le CGLPL dès 2012 dans son avis (1) sur la surpopulation carcérale et plus encore après la fin de la crise sanitaire, montrent que les conditions de détention se dégradent dans toutes leurs dimensions, en même temps que les conditions de travail du personnel pénitentiaire. Depuis la publication de cet avis, le CGLPL préconise avec constance un système de régulation pour lutter contre la surpopulation carcérale. Depuis janvier 2020, une obligation pèse en outre sur l'Etat français, au titre de l'exécution d'une condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (2). Aucune mesure d'envergure nationale n'a été prise dans ce domaine, même si plusieurs évolutions normatives récentes ont pu être présentées comme des solutions de nature à améliorer la situation.

1. Pour les professionnels, le constat unanime que la situation ne peut plus durer

Au cours de l'année écoulée, le CGLPL a réuni un nombre important d'acteurs intervenant en détention, aux fins d'échanges et de partages d'expériences sur les effets de la surpopulation carcérale et les moyens de la maîtriser. Ces rencontres ont mis en présence des organisations et syndicats de magistrats (3), du personnel pénitentiaire (de direction ainsi que d'insertion et de probation) (4), de médecins travaillant en prison (5), d'avocats (6), ou d'associations œuvrant pour les droits des personnes détenues (7).

Toutes les observations du CGLPL quant aux causes et conséquences de la surpopulation ont, lors de ces échanges, fait l'objet d'un très large consensus. Chacun constate la dégradation des conditions de détention, l'épuisement du personnel, la détérioration générale et accélérée de l'immobilier et la saturation de l'ensemble des services. L'incapacité du système pénitentiaire à remplir sa mission de réinsertion, à garantir le respect de la dignité et des droits des détenus ainsi que leur sécurité et celles des agents chargés de les garder est également identifiée par tous.

Si certains divergent sur les solutions à mettre en place, tous les participants s'accordent sur l'impossibilité de laisser se poursuivre une telle désagrégation d'un service public. Dans leur grande majorité, ces acteurs du monde carcéral prônent, comme le CGLPL, l'inscription dans la loi d'un dispositif permettant de maîtriser la surpopulation carcérale. Il s'agit de rendre son sens à la peine et son efficacité à l'incarcération, de donner ses chances à la réinsertion, en même temps que d'assurer des conditions dignes de détention et de travail.

2. La lutte contre la surpopulation carcérale, une recommandation pressante et ancienne du CGLPL

Dès 2012 (8), le CGLPL soulignait dans son avis relatif au nombre de personnes détenues la nécessité de diversifier les mesures d'aménagement de peines et de s'emparer des formes non carcérales de sanctions pénales, et d'accroître les visites de magistrats en prison – aux fins de contrôle mais également afin qu'ils en appréhendent la réalité avant de recourir à la détention. Alertant sur l'urgence de remédier à une situation déjà inquiétante à l'époque, il proposait au Parlement, pour les très courtes peines non exécutées et prononcées avant 2012, de réfléchir à une loi d'amnistie spécifique ou, à tout le moins, à une exécution de peine alternative à l'incarcération. Il déplorait enfin la disparition de l'amnistie de l'horizon législatif, étant entendu qu'il appartient au Parlement d'en définir l'opportunité et les contours.

En 2018, un rapport du CGLPL (9) analysait en profondeur les causes de la surpopulation et ses conséquences sur la prise en charge des personnes détenues. L'ensemble des constats exposés dans ce rapport restent d'actualité, en particulier celui selon lequel, si le modèle français de cellule individuelle (9 mètres carrés) est en théorie conforme aux normes du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), dès lors que l'ordinaire dans la quasi-totalité des maisons d'arrêt est l'occupation de ces cellules par deux, voire trois détenus, l'espace vital dévolu à chacun est drastiquement insuffisant. Cela est d'autant plus inquiétant que les programmes de construction de nouvelles places de prison ne prennent pas en compte une autre recommandation du CPT, qui « *encourage les Etats membres à appliquer ces normes plus élevées, en particulier lors de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires* ».

Or, la surpopulation gangrène toute la vie de la prison. Elle impose une promiscuité portant atteinte à la dignité des personnes détenues, mettant à mal leur intimité, entravant leur accès à l'hygiène et, plus grave, aux soins. Elle rend inopérants les objectifs de réinsertion assignés par la loi à l'administration pénitentiaire, dont les services d'insertion et de probation, saturés, ne peuvent pas assurer un suivi utile des dossiers, l'enseignement et la formation professionnelle sont trop rares, les activités insuffisantes, en particulier l'offre de travail rémunéré. Le nombre de détenus est tel qu'ils sont dans la quasi-impossibilité d'y accéder. L'incarcération est à l'origine de ruptures sociales graves qui peuvent aller de la perte du travail, du logement, voire de liens affectifs, jusqu'à l'apparition de troubles psychiques sévères – et rien de ce que prévoit la loi pour compenser ces failles et favoriser un retour paisible du détenu dans la communauté n'est effectif. Ces circonstances sont susceptibles d'accroître le risque de récidive et donc la défiance des citoyens envers la justice.

Le rapport du CGLPL soulignait en outre que la construction de nouvelles places de prison ne saurait constituer une réponse efficace au problème de la surpopulation carcérale. En une trentaine d'années, le nombre de places dont dispose l'administration pénitentiaire a doublé, passant d'environ 30 000 aux 60 500 actuelles ; pour autant, la surpopulation carcérale n'a cessé de progresser, et de plus en plus vite. Cette fuite en avant capacitaire est par ailleurs insoutenable sur le plan économique, entraînant par elle-même des atteintes aux droits des détenus, puisqu'elle révèle une impuissance à entretenir les locaux existants, dont la plupart sont dans un état épouvantable, et que les annonces de nouvelles places ne sont que rarement suivies de constructions effectives (entre 2010 et 2023, quatre annonces de création de 15 000 places de prison n'ont finalement abouti qu'à la livraison de 3 000) (10). Entre autres recommandations, le CGLPL rappelait dans son rapport le principe du droit à l'encellulement individuel, appelait à l'interdiction de recourir à des matelas au sol, et soulignait la nécessité de ne pas appréhender la surpopulation sous l'angle essentiellement pénitentiaire, en faisant de la lutte contre ce fléau une véritable politique publique.

A cet égard, le CGLPL exhorte régulièrement à une meilleure prise en compte, par l'autorité judiciaire amenée à prononcer une peine privative de liberté, d'éléments objectifs sur la situation des prisons, ainsi qu'à une baisse du recours à des procédures accélérées telle que la comparution immédiate, principales pourvoyeuses d'incarcération et en particulier de courtes peines. Surtout, le CGLPL préconisait déjà, dans ce rapport de 2018, la mise en place d'un mécanisme législatif de régulation carcérale prévoyant des protocoles locaux contraignants, avec l'objectif qu'aucun établissement ne dépasse un taux d'occupation de 100 %, en modulant à la fois les flux d'entrées et de sorties sous la responsabilité des magistrats.

3. Depuis 2018, des évolutions législatives dont l'efficacité n'est pas démontrée

Quelques expérimentations locales de régulation carcérale ont vu le jour, mais ces tentatives, aux objectifs toujours fort modestes, n'ont pas rencontré le succès, faute de caractère contraignant. Leur échec n'a démontré que l'impossibilité d'une régulation carcérale seulement facultative, « locale et à bas bruit » ainsi que cela est parfois préconisé.

La France a été condamnée par la CEDH (11) en raison de l'absence, dans son arsenal juridique, d'un recours effectif contre les conditions indignes de détention. Outre la création d'un tel recours, la Cour a recommandé à la France de prendre des mesures de portée générale tendant à mettre un terme à la surpopulation carcérale et à améliorer les conditions de détention. Si des dispositions prévoyant un recours contre des conditions indignes de détention ont été introduites dans le code de procédure pénale (12) en exécution de cette décision, aucune suite sérieuse n'a été donnée aux autres demandes de la Cour.

Cette inertie des pouvoirs publics est d'autant plus inacceptable que la crise sanitaire a été l'occasion d'une évolution spectaculaire, très peu de temps après la condamnation de la France par la CEDH, avec une baisse du nombre des détenus de plus de 12 000 personnes (13) : en quelques mois, le taux d'occupation global des prisons françaises est brièvement tombé en dessous de 100 % (sauf dans les maisons d'arrêt). Il faut y voir l'effet combiné de deux mesures à l'efficacité quasi-égale : la baisse des incarcérations due au ralentissement de l'activité judiciaire et l'aménagement des peines dont le reliquat était inférieur à deux mois en application des ordonnances spéciales prises par le Gouvernement en mars 2020 (14). L'efficacité de ces mesures et l'immédiateté de leurs effets sur les conditions de détention démontrent qu'il est possible de réduire rapidement et significativement la pression carcérale, et que l'argument du « coût politique » de cette approche n'est pas fondé, puisqu'il n'y a eu ni recrudescence de la délinquance, ni rejet de la part de l'opinion publique. Néanmoins, alors que les obligations de la France nées de sa condamnation par la CEDH commandaient que tout soit mis en œuvre pour pérenniser les mesures prises en urgence au titre de la gestion de la pandémie, le retour au *statu quo ante* a ramené la population carcérale à son niveau antérieur à la crise sanitaire. Dès septembre 2020, une croissance voisine de 1 000 détenus par mois s'est installée pendant près d'un an ; elle a ensuite légèrement ralenti, mais sans jamais, jusqu'à ce jour, inverser la tendance.

Toujours accompagnées d'un discours optimiste sur leur effet régulateur, diverses mesures législatives de nature à influencer – très indirectement – le niveau de la population carcérale sont intervenues, mais elles sont à l'évidence impuissantes à enrayer sa croissance continue. Ainsi, des dispositions censées éviter les courtes peines (15) ou de la création d'un nouvel aménagement de peine pour les détenus en ayant déjà purgé les deux tiers. Enfin, le remplacement des réductions de peine « automatiques » par d'autres, obtenues au mérite ou pour bonne conduite (16) n'a fait qu'aggraver la situation, dans un contexte de surpopulation carcérale où, faute d'activités et d'accès à un suivi psychiatrique, les efforts que les détenus sont censés faire pour les obtenir sont quasi impossibles à fournir, et plus difficiles encore à prouver. En toute hypothèse, le caractère uniquement incitatif de ces dispositifs en compromet l'efficacité et la portée : en l'absence de mesures contraignantes pour les acteurs de la chaîne pénale,

le Gouvernement continue à faire peser sur eux la responsabilité qui lui incombe en matière de réduction de la pression carcérale.

4. Au-delà des chiffres, une dégradation globale de la condition pénitentiaire.

Depuis la fin du premier confinement, ce ne sont pas moins de cinq visites d'établissements pénitentiaires qui ont donné lieu à des recommandations en urgence du CGLPL (17). Plus généralement, le CGLPL a mis en œuvre, en 2022, des visites exclusivement consacrées à la dignité des conditions de détention, et dix rapports dans ce format particulier ont déjà été publiés (18). Les descriptions et recommandations auxquelles elles donnent lieu sont désespérément comparables.

Ainsi, on observe que les personnes détenues doivent souvent demeurer plus de 20 heures sur 24 dans des cellules surpeuplées, où l'espace dont chacun dispose pour se mouvoir est inférieur à un mètre carré, que les bâtiments sont vétustes et insalubres faute de pouvoir être entretenus, que l'accès aux sanitaires – eux-mêmes insuffisants et insalubres – est limité même en cas de forte chaleur, que, saturés, les réseaux électriques, d'eau et de chauffage tombent en panne, que l'humidité dégrade les cellules, que les fenêtres ne sont pas étanches, que les rats, puces et punaises sont partout, que les détritus s'amoncellent dans les cours et sous les fenêtres, voire dans les couloirs de la détention, que des mesures de contrôle et de sécurité portant atteinte à la dignité se généralisent, que la sécurité des personnes détenues n'est assurée, ni au regard des violences engendrées par la promiscuité et le désœuvrement, ni face aux risques d'incendie, et que les soins ne sont pas garantis, faute de moyens. Dans ce contexte, la participation à des activités ou le fait d'être accompagné dans sa préparation à la sortie deviennent d'inaccessibles priviléges. L'accompagnement des détenus vers la réinsertion est pourtant une mission confiée expressément à l'administration pénitentiaire par le législateur (article 707 du code de procédure pénale), au même titre que l'exécution de la sanction pénale.

Le personnel pénitentiaire et les soignants ne sont pas mieux lotis. Leur nombre est insuffisant, par l'effet de plusieurs facteurs cumulatifs : la très faible attractivité des fonctions explique les sous-effectifs, qui entraînent une surcharge de travail, laquelle est à l'origine d'un fort taux d'absentéisme (jusqu'à 36 % dans l'un des établissements visités), qui, lui-même, alimente le manque chronique d'effectifs. Les agents de l'administration pénitentiaire sont, au même titre que les détenus, exposés aux risques sanitaires liés à l'insalubrité des locaux et à ceux de violence induits par la surpopulation. A ces risques s'ajoute leur propre incapacité à répondre aux demandes d'une population pénale par trop nombreuse. Les soignants, confrontés à la surcharge de travail et aux contraintes, notamment sécuritaires, qui limitent leur marge de manœuvre sont gagnés par la lassitude. Les professionnels qui interviennent en détention font fréquemment état de leur désarroi et le CGLPL est régulièrement confronté à l'expression de leur souffrance, voire de leur détresse au travail.

Le personnel fait manifestement ce qu'il peut pour pallier les multiples difficultés auxquelles il est chaque jour confronté, mais dans nombre d'établissements, un fonctionnement dégradé se pérennise et finit par devenir la norme. Il en résulte un climat de tension qui alimente la peur et entraîne une surenchère de mesures sécuritaires qui ne parvient jamais à apaiser les troubles : les fouilles intégrales se multiplient au mépris de la réglementation, les pratiques infra-disciplinaires se développent en l'absence de tout contrôle. Outre les atteintes aux droits des détenus qui en résultent directement, ces pratiques sont également susceptibles de leur porter préjudice dans le cadre de l'examen de leurs demandes par le juge d'application des peines.

5. Une prise en compte notoirement insuffisante des préconisations des Etats-généraux de la justice

En matière pénitentiaire, les Etats-généraux de la justice rappellent que « *la peine ne doit pas se limiter à une sanction par privation de liberté d'un comportement délictuel ou criminel mais qu'elle doit également, en garantissant un suivi individualisé et pluridisciplinaire, favoriser la réinsertion de l'auteur et réduire les risques de récidive* », recommandent « *un renforcement très substantiel des moyens à la disposition du milieu ouvert et des services pénitentiaires d'insertion et de probation* », une « *exécution diligente et effective* » des peines alternatives à l'incarcération et « *le développement de la mission d'évaluation initiale du condamné et d'accompagnement vers la réinsertion* » (19) dans les missions des surveillants pénitentiaires. Pour les raisons précédemment exposées, la viabilité de ces orientations semble pour le moins incertaine.

Le comité des Etats généraux, constatant qu'« *une réponse purement immobilière par l'enchaînement de programmes de construction d'établissements pénitentiaires, ne [peut] en l'espèce constituer une réponse suffisante* » à la surpopulation carcérale, souligne également la nécessité d'y remédier « *par une réduction des courtes peines et un mécanisme de régulation* ». La régulation préconisée est ainsi décrite : « *Le comité considère qu'il n'est ni envisageable, ni opportun de fixer un numerus clausus par établissement pénitentiaire, la politique d'exécution des peines relevant du seul procureur de la République et ne pouvant lui être imposée par les contingences de l'administration pénitentiaire. Il souscrit en revanche à la proposition du groupe de travail préconisant la définition d'un seuil de criticité pour chaque établissement pénitentiaire. Ce seuil correspondrait à une situation de suroccupation majeure, c'est-à-dire à un taux d'occupation à partir duquel les services de l'établissement ne sont plus en mesure de fonctionner sans affecter durablement la qualité de la prise en charge des condamnés (parloirs, accès aux douches, soins, formation).*

Le dépassement de ce seuil entraînerait la réunion des différents acteurs de la chaîne pénale, qui pourraient alors envisager certaines mesures de régulation.

Il convient néanmoins de veiller à ce que le seuil de criticité ainsi défini ne devienne pas une norme de fonctionnement et de « remplissage » pour les établissements pénitentiaires concernés, en dessous de laquelle ceux-ci seraient supposés être en mode de fonctionnement normal, malgré le dépassement du seuil d'alerte. »

L'objectif ainsi défini est modeste, qui consiste à définir un « seuil de criticité » une fois dépassée la capacité d'accueil des établissements, en vue de l'organisation, non contraignante, d'une réunion. Outre que le seuil de criticité ainsi défini correspond d'ores et déjà à la situation actuelle de plusieurs maisons d'arrêt, on relèvera que les quelques expérimentations en cours ne portent guère plus de fruits que celles qui furent développées sous l'empire de la circulaire précitée. Ainsi, à Bordeaux-Gradignan, établissement particulièrement dysfonctionnel (20), au taux de surpopulation record, malgré un taux de criticité fixé à 190 %, le « stop-écrou » n'a été décidé qu'une fois atteint un taux d'occupation de 230 %. On ne peut manquer de souligner le caractère dérisoire de ces mesures. Ainsi le taux d'occupation « habituel » de l'établissement, par exemple relevé en juin 2022 dans les recommandations en urgence du CGLPL, était de 235 % dans les quartiers maison d'arrêt des hommes.

Le projet de loi qui a fait suite aux Etats-généraux de la justice (21) ne comporte aucune disposition relative à la régulation carcérale et fort peu de mesures concernant l'administration pénitentiaire, à l'exception de promesses de constructions immobilières aussi irréalistes que celles qui les ont précédées. Forts de la conviction que toute mesure de régulation carcérale ne reposant pas sur une contrainte législative est vouée à l'échec, des parlementaires ont pourtant proposé des amendements visant à l'instaurer. Les uns ont été retirés avant même l'ouverture des débats, les autres ont été rejetés.

Si le vote de la loi de programmation pour la justice 2023-2027 ne règle en rien la question, une mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale a été conduite par deux députées. Le rapport issu de leurs travaux (22) contient de nombreuses recommandations tendant à prévenir la délinquance et à refonder l'échelle des peines, mais également à renforcer l'efficacité et la crédibilité de la prise en charge en milieu ouvert, et à dynamiser l'aménagement des peines afin de rendre plus efficaces les actions d'insertion et de probation. La mission recommande également d'*« atteindre 100 % de densité carcérale à l'horizon 2027, date prévue d'achèvement du plan immobilier carcéral de 15 000 places et fin du moratoire sur le respect de l'encellulement individuel »*, ainsi que de *« mettre en œuvre un mécanisme progressif de régulation carcérale afin de résorber durablement la surpopulation carcérale »*. Des débats sur ces propositions doivent se tenir à l'automne au Parlement.

*
* *

Les constats récurrents du CGLPL et d'autres acteurs de terrain démontrent l'inefficacité des mesures indirectement destinées à réduire la surpopulation carcérale mises en œuvre depuis 2008. L'augmentation du nombre de places de prison ne permet pas de réduire la pression carcérale, et les alternatives à l'incarcération prévues par la loi, de même que les nouvelles modalités d'aménagement des peines, manquent leur objectif. Ce piètre bilan démontre le caractère indispensable de mesures visant directement à réguler la population pénale, et la nécessité de mettre en place un dispositif législatif de régulation contraignant et ambitieux. Des parlementaires y sont prêts, les professionnels l'attendent, les Nations-Unies le recommandent, la Cour européenne des droits de l'homme l'exige.

Par le présent avis, le CGLPL rappelle l'ensemble de ses recommandations relatives aux causes et conséquences de la surpopulation carcérale, qui doit cesser d'être appréhendée comme une problématique essentiellement pénitentiaire et devenir l'objet d'une véritable politique publique, dotée de moyens propres et pérennes. Elle doit s'accompagner d'un questionnement sur la place de l'emprisonnement dans le système pénal et d'un recours accru aux peines alternatives à l'incarcération.

L'inscription dans la loi d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale, géré localement par tous les acteurs de la chaîne pénale sous la responsabilité de l'autorité judiciaire, doit permettre, dans un délai fixé par la loi, de résorber la surpopulation des maisons d'arrêt et de respecter le droit à l'encellulement individuel. Quant aux matelas posés à terre, ils doivent être immédiatement proscrits.

(1) Avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, publié au *Journal officiel* du 13 juin 2012.

(2) CEDH 30 janvier 2020, J.M.B. et autres c. France, n° 9671/15 et 31 autres.

(3) Association nationale des juges d'application des peines ; Syndicat de la magistrature ; Syndicat Unité magistrats ; Union syndicale des magistrats ; Union syndicale des magistrats administratifs.

(4) Syndicat FO Direction ; Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires ; Syndicat SNEPAP-FSU ; Syndicat CGT Insertion-probation ; Union Nationale des Directeurs Pénitentiaires d'Insertion et de Probation ; Conférence nationale des directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

(5) Association des professionnels de santé exerçant en prison ; Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire.

(6) Association des avocats pour la défense des droits des détenus ; Association des avocats pénalistes ; Barreau de Paris ; Conférence des Bâtonniers ; Conseil national des Barreaux ; Syndicat des avocats de France.

(7) Association nationale des visiteurs de personnes sous main de justice ; Citoyens et justice ; Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison et Justice ; Ligue des droits de l'homme ; Lire pour en sortir ; Observatoire international des prisons ; Prison Insider ; Secours catholique.

(8) La population pénale était alors de 67 073 détenus pour un peu plus de 57 000 places.

(9) CGLPL, *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale*, Dalloz 2018. A la date de rédaction de ce rapport, la population carcérale approchait de 69 000 personnes pour un peu moins de 60 000 places.

(10) Voir en ce sens le rapport d'information déposé le 25 mai 2023 par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur la « Planification de la construction de prisons : l'inexorable procrastination de l'Etat », présenté par le député Patrick Hetzel.

(11) CEDH 30 janvier 2020, J.M.B. et autres c. France, n° 9671/15 et 31 autres.

(12) Art. 803-8 du code de procédure pénale, issu de la loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale.

(13) 1^{er} janvier 2020 : 70 651 détenus ; 1^{er} juillet 2020 : 58 621 détenus pour environ 60 500 places.

(14) Ordinance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

(15) Loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(16) Loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

(17) Centre de détention de Bédenac (Charente-Maritime), *Journal officiel* du 18 mars 2021 ; centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses (Haute-Garonne), *Journal officiel* du 13 juillet 2021 ; centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan (Gironde), *Journal officiel* du 13 juillet 2022 ; centre pénitentiaire de Bois-d'Arcy (Yvelines), *Journal officiel* du 16 décembre 2022 ; centre pénitentiaire de Perpignan (Pyrénées-Orientales), *Journal officiel* du 5 juillet 2023.

(18) Maison d'arrêt de Valenciennes (Nord) ; maison d'arrêt d'Angers (Maine-et-Loire), maison d'arrêt de Vannes (Morbihan) ; quartier des hommes de la maison d'arrêt de Nîmes (Gard) ; quartier des femmes de la maison d'arrêt de Nîmes (Gard) ; maison d'arrêt du Puy-en-Velay (Haute-Loire) ; maison d'arrêt de Bonneville (Haute-Savoie) ; maison d'arrêt de Tours (Indre-et-Loire) ; maison d'arrêt de Guéret (Creuse) ; quartier maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Varennes-le-Grand (Saône-et-Loire).

(19) Rendre justice aux citoyens – Rapport du Comité des Etats généraux de la justice (octobre 2012-avril 2022).

(20) Voir en ce sens les recommandations en urgence du CGLPL du 30 juin 2022 relatives au centre pénitentiaire de Bordeaux- Gradignan (Gironde), publiées au *Journal officiel* du 13 juillet 2022.

(21) Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

(22) Assemblée nationale, Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, présenté par Mmes Caroline Abadie et Elsa Faucillon, députées, le 19 juillet 2023.



**Le garde des Sceaux,
Ministre de la Justice**

Paris, 11 SEP. 2023

N/Ref. : 202310017932

Madame la Contrôleure générale,

Par correspondance du 25 juillet 2023, vous m'avez fait parvenir un avis relatif à la surpopulation et à la régulation carcérale dont j'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt.

L'augmentation du taux d'occupation dans les établissements pénitentiaires fait l'objet de toute mon attention. Le 17 août 2023, on dénombrait 73 752 personnes détenues, ce qui représente une densité carcérale de 122 % pour l'ensemble des établissements pénitentiaires. Dans les maisons d'arrêt et les quartiers maison d'arrêt (hors places mineurs), ce taux s'élève à 146 %.

Comme vous le rappelez, cette situation est de nature à dégrader significativement les conditions de détention dans les structures pénitentiaires et ne peut que compromettre le sens et l'efficacité des peines. Elle affecte également significativement les conditions de travail des personnels. Elle constitue en outre un facteur majeur d'aggravation de la violence en détention. La direction de l'administration pénitentiaire a d'ailleurs pris la mesure de cette problématique en mettant en œuvre et en déployant en début d'année 2023 un plan national, pluriannuel et ambitieux, de lutte contre les violences.

Je partage bien évidemment votre volonté de lutter contre la surpopulation carcérale. La livraison des 15 000 nouvelles places de prison issues de l'ambitieux programme immobilier pénitentiaire décidé par le Président de la République constitue, dans ce cadre, un levier essentiel.

En revanche, si nous partageons le même objectif, je diverge sur les solutions pour y parvenir. Il m'apparaît ainsi utile de vous faire part des observations suivantes.

Madame Dominique SIMONNOT
Contrôleure générale des lieux de privation de liberté
16/18, quai de la Loire
CS 70048
75921 PARIS Cedex 19

.../...

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone standard : 01 44 77 60 60

1. La lutte contre la surpopulation carcérale, une politique publique ancienne

Vous évoquez dans votre courrier les constats établis dès 2012 en matière de surpopulation pénale. Or, bien-en amont, le contexte exceptionnel de la fin de la seconde guerre mondiale créait déjà une situation d'encombrement sans précédent, plus de 62 000 personnes étant alors détenues dans les prisons françaises pour des faits de collaboration. Depuis lors, tous les gouvernements qui se sont succédés ont été confrontés à cette situation de surpopulation carcérale sans y apporter de solution pérenne efficace. La crise sanitaire n'est d'ailleurs pas un bon exemple car les mesures prises étaient tout à fait exceptionnelles dans un contexte très particulier de pandémie généralisée, de diminution de la délinquance de rue, de baisse de l'activité des forces de l'ordre ainsi que de forte diminution de l'activité judiciaire. Il n'est pas possible d'élaborer à partir de cette période si singulière une règle générale de régulation carcérale.

L'analyse des politiques publiques menées depuis plus de 70 ans en la matière est riche d'enseignements, tant sur les causes de l'inflation carcérale que sur les nombreuses dispositions normatives visant à améliorer la situation.

Le nombre de détenus résulte du nombre de personnes écrouées et du temps durant lequel elles demeurent incarcérées. Si l'on pouvait s'attendre à une progression du nombre de personnes détenues depuis 1960 au regard de l'augmentation de la population française et de la forte hausse de la criminalité dans les années 1970, c'est un tout autre phénomène qui a pu être observé : le volume des entrées en détention a sensiblement baissé. La durée de détention a toutefois augmenté significativement et généré une hausse du taux d'occupation des établissements.

Cet allongement régulier de la durée moyenne de détention a des origines diverses. Entre 1970 et 1995 par exemple, le nombre de personnes condamnées à des peines longues ou moyennes a doublé. Cette évolution est à rapprocher de la transformation des contentieux liés aux évolutions sociétales (moins de vols, davantage d'infractions à la législation sur les stupéfiants ou de faits de nature sexuelle, etc.). En 1994, le nouveau code pénal alourdit les peines prévues pour la quasi-totalité des délits et des crimes. Enfin en 2007, les peines planchers ont créé un surplus de 4 000 personnes environ en détention.

La première solution pour lutter contre la surpopulation carcérale est de construire de nouvelles places opérationnelles de prison. A titre d'exemple, entre 1990 et 1996 la construction de 12 000 places supplémentaires a permis de diminuer la densité carcérale de 124% à 112%. La construction de places de détention n'a alors pas généré de croissance du nombre de personnes détenues, contrairement à l'idée souvent émise dans les médias selon laquelle l'augmentation de la capacité carcérale entraînerait une incitation automatique à écrouer.

Un deuxième moyen permettant de prévenir la surpopulation carcérale est de s'assurer que la détention est réservée aux situations qui l'imposent. La libération conditionnelle, les réductions de peines, les autres aménagements de peine en cours de détention, et plus récemment les différentes formes de libération sous contrainte sont autant de dispositions intégrées dans notre droit poursuivant le double objectif d'une meilleure réadaptation sociale que d'une réduction de la population pénale.

Un troisième levier permettant de pallier la surpopulation carcérale est d'agir pour favoriser lorsque cela est possible les aménagements ab initio des courtes peines, ou en utilisant des peines de substitution à l'incarcération comme la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE peine) ou le travail d'intérêt général (TIG).

Toutes ces dispositions ont permis de contenir l'inflation carcérale, mais se révèlent encore insuffisantes pour en inverser la tendance.

2. Une politique de développement des alternatives à l'incarcération lorsque cela le justifie.

Comme vous le relevez, les personnes prévenues représentent encore 27,1 % de la population pénale, tandis que l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) et l'assignation à résidence sous surveillance électronique mobile (ARSEM) restent des mesures relativement peu prononcées.

Afin de développer le recours à ces deux mesures, j'ai fait le choix, par ma circulaire de politique pénale générale du 20 septembre 2022, de solliciter les Parquets généraux afin qu'ils portent une attention particulière à ce que les Parquets de leurs ressorts veillent à la stricte nécessité de la détention provisoire, en privilégiant les mesures d'ARSE et d'ARSEM y compris sur déferrement lorsqu'elles sont possibles. Je les ai également invités à mettre tout en œuvre pour faciliter le prononcé de ces alternatives y compris au stade de la prolongation de la détention provisoire, tout en les articulant avec les priorités de politique pénale.

Poursuivant le même objectif, l'administration pénitentiaire veille à réaliser l'enquête de faisabilité dans les meilleurs délais, dès qu'elle est requise ou sollicitée, et doit fournir à l'autorité judiciaire toutes les informations utiles pour déterminer les modalités de la mesure.

Enfin, le parlement a adopté le 18 juillet 2023, en première lecture, la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 que j'ai portée, permettant notamment l'instauration d'un cadre simplifié de prononcé de la mesure d'ARSE par le juge des libertés et de la détention au cours du défèrement.

Quant au choix et au prononcé de la peine, les actions menées par l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du « bloc peines » introduite par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice doivent se poursuivre.

De manière générale, le ministère public veille à prendre des réquisitions adaptées et conformes à l'esprit de cette réforme visant à limiter le prononcé des courtes peines d'emprisonnement, ou à les aménager, et à favoriser le prononcé des peines alternatives à l'emprisonnement.

Les efforts sont significatifs mais doivent encore être accentués notamment par le développement de la détention à domicile sous surveillance électronique prononcée à titre de peine, particulièrement adaptée aux personnes justifiant d'un hébergement et dont la situation ne nécessite pas un accompagnement social intensif. Les stages font également l'objet d'une attention particulière par l'administration pénitentiaire, qui grâce à un budget en augmentation pour l'ensemble des prises en charges collectives, expérimente un « label qualité » de nature à renforcer le nombre et la qualité de ces dispositifs.

En ce sens également, la diffusion de ma circulaire du 1^{er} juin 2023 relative au travail d'intérêt général a été l'occasion de rappeler les différentes évolutions normatives, techniques et organisationnelles en la matière ayant permis une croissance de 45% des postes référencés et actifs entre fin 2018 et février 2023. Mais surtout, elle a permis de réitérer la nécessité d'investir les ressources utiles au développement de cette mesure, dont notamment le recours à la plateforme TIG360° et la création de postes de référents TIG au sein de l'administration pénitentiaire. Elle a enfin permis de renforcer la coordination des services locaux, de poursuivre la diversification de l'offre de postes de TIG ainsi que la réduction des délais d'exécution de la mesure.

3. Les outils et les dispositifs en faveur du développement des aménagements de peine et de la libération sous contrainte

L'ensemble des acteurs pénitentiaires sont mobilisés dans le cadre d'une politique nationale visant à renforcer une offre diversifiée de prise en charge des personnes condamnées. Il s'agit d'éclairer l'autorité judiciaire pour lui permettre de disposer de tous les éléments nécessaires au développement des aménagements de peine et de la libération sous contrainte mais aussi d'étayer encore d'avantage l'accompagnement socio-éducatif des personnes qui bénéficient de ces mesures.

De même, la direction de l'administration pénitentiaire accompagne le développement de la surveillance électronique par une adaptation constante de la volumétrie des matériels et du système d'information en lien avec les prestataires. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation mettent également en œuvre des organisations de service adaptées visant à assurer la meilleure réactivité possible aux sollicitations de l'autorité judiciaire. Ces services veillent, notamment, à garantir une capacité de pose des dispositifs de surveillance électronique et des bracelets anti-rapprochement dans les meilleurs délais.

S'agissant du prononcé des aménagements de peine *ab initio*, le ministère de la justice soutient le développement d'outils mis à disposition dans le cadre de la réforme du « bloc peines » de 2019 permettant à l'autorité judiciaire de disposer d'une vision exhaustive et actualisée de la situation de la personne ainsi que de l'offre de prise en charge lui permettant d'individualiser au mieux la peine.

Ainsi, la fiche de situation pénale mise en place dans certaines juridictions (bonne pratique recensée notamment sur les tribunaux judiciaires de Créteil et de Lyon) permet un travail de vérification de la situation pénale de la personne mise en cause au moment du jugement.

De même, la direction de l'administration pénitentiaire en lien avec la direction des affaires criminelles et des grâces a engagé un travail afin de valoriser la « fiche correctionnelle », adaptée à chaque ressort et présentant l'offre de prise en charge des services pénitentiaires en milieu ouvert et notamment l'offre de service du service pénitentiaire d'insertion et de probation (stages, placement à l'extérieur, travail d'intérêt général, prises en charge collectives, etc.).

Des travaux spécifiques ont, par ailleurs, été engagés concernant le placement extérieur afin de promouvoir son prononcé pour les personnes qui rencontrent le plus de problématiques sociales et qui encore trop souvent ne bénéficient pas d'aménagement de peine, en l'absence d'hébergement. Ainsi, un travail de sécurisation de la relation entre l'administration et les structures a été mené avec la mise en place d'une procédure d'agrément en 2022. Le budget alloué au placement extérieur a été augmenté en 2023 pour atteindre 11,3 M€, comprenant un complément de 2,5 M€ destiné au relèvement du prix de journée de 35 € à 45 €, à compter du 1^{er} janvier 2023. La plateforme PE360° a été déployée à compter du 16 janvier 2023, auprès des autorités judiciaires, des tribunaux judiciaires, des cours d'appel et des professionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Elle devrait notamment favoriser le prononcé du placement extérieur (en aménagement de peine ou ab initio) en donnant aux juridictions une information fiable sur les possibilités de mise en œuvre de la mesure.

Enfin, même si des progrès sont encore attendus à ce sujet, depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire que j'ai portée, 6 840 personnes placées sous-main de justice (au 17 août 2023) ont pu bénéficier d'un accompagnement dans le cadre d'une libération sous contrainte de plein droit et ainsi éviter une sortie « sèche » sans contrôle ni suivi. Le 3 novembre 2022, j'ai eu l'occasion de rappeler, dans le cadre de la circulaire relative aux dispositions procédurales résultant de la loi du 22 décembre 2021, la nécessité pour l'ensemble des acteurs de veiller à ce que la date d'examen en commission de l'application des peines soit la plus favorable à la personne condamnée, en appliquant notamment la procédure de libération sous contrainte lorsqu'une requête en aménagement de peine est pendante devant une juridiction de l'application des peines dès lors qu'aucune décision n'a été prise.

Aux termes de l'arrêt J.M.B contre France, la Cour européenne des droits de l'homme a recommandé à la France d'envisager l'adoption de mesures générales, en évoquant à cet égard, outre la création d'un recours préventif effectif en cas de conditions indignes de détention, la piste d'une refonte du mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires.

Depuis lors, le ministère de la justice a exposé au service de l'exécution des peines (SERVEX) de cette cour et au Comité européen de prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (CPT) les modalités contextualisées du calcul des capacités carcérales.

Par ailleurs, dans le prolongement de la création du recours judiciaire prévu par l'article 803-8 du code de procédure pénale, que j'ai soutenu devant la représentation nationale, nous avons poursuivi les actions tendant à renforcer l'effectivité de ce recours. Ainsi, le décret n° 2023-457 du 12 juin 2023 permet désormais d'accorder l'aide juridictionnelle dans le cadre de ce recours, élargissant de manière concrète l'accès des personnes détenues à ce recours quel que soit leur niveau de revenus.

A ce stade, je souhaite donc que les dispositifs favorisant les alternatives à la détention et les aménagements de peine, d'ores et déjà inscrits dans la loi, tels que la libération sous contrainte de plein droit que j'ai souhaitée, qui figure dans la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021, et qui est très récemment entrée en vigueur le 1^e janvier 2023 soient pleinement investis. Cela suppose que, conformément à ma circulaire de politique pénale générale du 20 septembre 2022, le dialogue entre les acteurs judiciaires et pénitentiaires, s'intensifie dans les cadres institutionnels prévus tels que les commissions régionales d'application des peines ou les commissions d'exécution des peines et aboutisse lorsque cela est nécessaire à la conclusion de protocoles locaux.

Je vous prie d'être assurée, Madame la Contrôleur général, de ma parfaite considération.

Eric DUPOND-MORETTI