

Rapport sur la régulation carcérale

Commission Libertés et droits de
l'Homme

Assemblée générale du 5 juillet 2024



Rapport sur la régulation carcérale

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. POURQUOI REDUIRE LA SUROCCUPATION CARCERALE	5
1. La dignité humaine au cœur des préoccupations	5
2. La défaillance de l'institution pénitentiaire : une insertion ou réinsertion impossible	7
3. Une surpopulation exposant l'Etat à des condamnations	8
II. LA NECESSITE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE REGULATION CARCERALE CONTRAIGNANTE	11
1. L'insuffisances des politiques pénitentiaires en matière de lutte contre la surpopulation carcérale	11
a. La construction de places de prison : une politique participant directement à l'inflation carcérale ...	11
b. Des tentatives de réforme de droit la peine	12
c. L'absence de réforme de la procédure pénale	16
d. L'absence de caractère contraignant de la politique de régulation carcérale	17
2. Quelle politique de régulation carcérale ?	18

INTRODUCTION

Le 30 janvier 2020, par l'arrêt JMB contre France, la Cour européenne des droits de l'Homme a pointé du doigt les dysfonctionnements du service public pénitentiaire et de la surpopulation carcérale structurelle dont il est atteint. Dans une décision du 14 mars 2024, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, invite « *face à l'urgence de la situation carcérale* », les autorités françaises à « *examiner sérieusement et rapidement l'idée d'introduire un mécanisme national contraignant de régulation carcérale* ».

Au 1^{er} mai 2024, avec 61 966 places opérationnelles dans les établissements pénitentiaires, la densité carcérale globale s'établit à 125,3%. Ce taux d'occupation monte à 150,3% dans les maisons d'arrêt. Il atteint ou dépasse même les 200% dans 11 établissements : 234,5% à Fresnes-Villejuif (*centre pénitentiaire*), 232,8% à Carcassonne (*maison d'arrêt*), 230,5% à Nîmes (*maison d'arrêt*), 228,2% à la Roche-sur-Yon (*maison d'arrêt*), 223,9% à Bordeaux-Gradignan (*centre pénitentiaire*), 215,4% à Foix (*maison d'arrêt*), 208,2% à Saint-Brieuc (*maison d'arrêt*), 207,8% à Béthune (*maison d'arrêt*), 207,7% à Rochefort (*maison d'arrêt*), 205,1% à Fontenay-le-Comte (*maison d'arrêt*), 204,8% à Remire-Montjoly (*maison d'arrêt*). Cela représente, 18 318 personnes détenues en surnombre dont 3 405 contraintes de dormir sur un matelas posé à même le sol¹. Les données recueillies par les bâtonniers de lors de leur visite de maisons d'arrêt viennent conforter les statistiques du ministère de la Justice : il a ainsi été relevé par les bâtonniers 134% de taux de surpopulation à la maison d'arrêt de Corbas² ; 148% à Angers³ ; 150% au quartier de maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Vivonne⁴ ; 163% au centre pénitentiaire de Paris la Santé pourtant récemment réouvert⁵ ; 181% à Bourges⁶ ; 190% à Saint-Brieuc⁷ et 220% à Limoges⁸.

Face à cette situation critique, la régulation carcérale est appelée de ses vœux par plusieurs organisations⁹, dont le Conseil national des barreaux. Elle regroupe « *différents mécanismes visant à limiter le nombre des détenus incarcérés afin de ne pas excéder les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires* », la notion de régulation carcérale est « *plus large que celle de *numerus clausus** » et « *peut comporter des mécanismes intervenant à l'entrée comme à la sortie de détention.* »¹⁰. La question de la régulation carcérale dépasse également la question d'un « *stop écrou* », lequel consiste en une mesure prise par l'administration pénitentiaire visant à refuser l'arrivée de nouveaux détenus en raison d'une surpopulation excessive. La régulation carcérale vise ainsi à endiguer tant la surpopulation que l'inflation carcérale¹¹. En ce sens, la régulation carcérale implique des mesures de gestion optimisée des flux d'entrées et de sorties des détenus, et de promotion des alternatives à l'incarcération.

Si la régulation carcérale peut permettre d'atteindre un taux d'occupation des établissements pénitentiaires qui soit acceptable, c'est-à-dire égal ou inférieur à 100%, sa mise en œuvre et son instauration dans notre système légal ne saurait être la panacée de la surpopulation carcérale. La régulation carcérale ne soigne le mal qu'une fois déjà présent, alors qu'il appartient en principe au système judiciaire d'en éviter l'apparition.

Ce mal est connu, constaté et documenté depuis des années par les acteurs judiciaires et pénitentiaires comme par les observateurs institutionnels ou associatifs. Dans leur rapport déposé le 29 juin 2000 « *Prisons : une humiliation pour la République* », les sénateurs Jean-Jacques HYEST et Guy-Pierre CABANEL dénonçaient déjà la surpopulation des établissements pénitentiaires. Sur les 24 dernières années, seules deux années font figure d'exception : En remontant dans le temps, on observe que le nombre de détenus incarcérés a toujours été supérieur au nombre de places disponibles sur la période 1990-2023, à l'exception de deux années 2001 et 2020 (de mai à septembre) où les taux se sont situés entre 98% et 100%. Pour autant, même en 2020, alors

¹ Ibid

² Barreau de Lyon, Rapport de la visite du mardi 8 mars 2022, Maison d'arrêt de Corbas

³ Barreau de Angers, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Maison d'arrêt de Angers

⁴ Barreau de Poitiers, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Centre pénitentiaire de Vivonne

⁵ Barreau de Paris, rapport de la visite du 23 février 2023, centre pénitentiaire de Paris la Santé

⁶ Barreau de Bourges, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Maison d'arrêt de Bourges

⁷ Barreau de Saint-Brieuc, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Maison d'arrêt de Saint-Brieuc

⁸ Barreau de Limoges, Rapport de la visite du mercredi 21 décembre 2022, Maison d'arrêt de Limoges

⁹ Avis du relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales, CGLPL, NOR : CPLX2324077V, 25 juil. 2023

¹⁰ Cour des comptes, *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, oct. 2023

¹¹ L'inflation carcérale consiste en l'augmentation continue et durable de la population carcérale au fil du temps.

Adopté lors de l'assemblée générale du 5 juillet 2024

que cette année était marqué par l'épidémie du Covid-19, le taux global de la population carcérale des maisons d'arrêt, qui concentrent la surpopulation carcérale, n'est tombé en dessous de 100%. En mai 2024, les statistiques mensuelles du ministère de la Justice indiquent une densité carcérale globale de 125,3% et de 150,3% pour les maisons d'arrêts. Malgré l'unanimité des alertes des institutions et organisations, ces chiffres ne font qu'augmenter. Le principe de l'encellulement individuel, posé par une loi en 1875, qui fait depuis les années 2000 l'objet d'un moratoire¹², apparaît ainsi un vœu pieux tout comme le respect de la dignité des personnes détenues dans de telles conditions.

Les causes de cette surpopulation sont, elles aussi connues, constatées et documentées. Elles ont été étudiées en profondeur par nombre de rapports et d'enquêtes, avec pour première responsable la sévérité du système judiciaire (contrairement à l'idée rependue dans la société d'une justice française laxiste).

La sévérité accrue de la justice est un facteur déterminant. Ces dernières années, et des peines prononcées sont en effet de plus en plus sévères, y compris pour les infractions les moins graves. Mise en avant dans le rapport d'octobre 2023 de la Cour des comptes, cette tendance qui s'étale sur plusieurs années se singularise par une augmentation de 1,2 mois du *quantum* ferme des peines en entre les années 2018-2019 et 2020-2021. Pour les courtes peines, le quantum ferme a été augmenté de 11%. Pour 2023, le nombre de peine inférieure à 6 mois a sensiblement baissé contrairement aux peines comprises entre 6 mois et un an qui est en forte hausse. Cette sévérité, induite par une politique pénale incitant à toujours plus de sévérité et par un contexte social en demande de rigueur et d'autorité, participe activement à la situation critique du système pénitentiaire¹³.

La surpopulation s'explique également par l'évolution du droit pénal de fond, de plus en plus fourni en infraction et qui, au fil du temps, transforme des contraventions en délits susceptibles de permettre le prononcé de peines d'emprisonnement comme ce fût le cas pour l'outrage sexiste aggravé qui est devenu un délit puni d'une peine d'un an d'emprisonnement par la loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

Certaines procédures pénales invitent également à une incarcération massive. Ainsi, les critères de la détention provisoire, et la largesse avec laquelle ils sont appréciés ou examinés, permettent de placer sans peine une personne en détention provisoire dans l'attente de son procès pendant 4 mois, 6 mois, 1 an voire plusieurs années. La facilité avec laquelle les magistrats recourent à la détention provisoire explique en partie la surpopulation carcérale : depuis 2016, la part de personnes en détention provisoire dans la population carcérale est de 30%¹⁴. Le recours à la comparution immédiate, pourvoyeuse d'incarcération, a également considérablement augmenté depuis 20 ans¹⁵.

Les conditions des aménagements de peines et l'absence de réel investissement budgétaire et politique dans la politique des alternatives à l'incarcération ne permettent pas de réguler suffisamment la population carcérale. Ainsi, la politique des peines actuelle tend à exclure certains profils du bénéfice d'aménagement de peine, notamment les auteurs de violences intrafamiliales alors qu'ils représentent une part importante des personnes détenues. Par ailleurs, certains profils sont exclus *de facto* d'un aménagement de peine. En ce sens, la Cour des comptes évoque un « *plafond de verre* » affectant particulièrement les personnes en situation de délogement ou en grande précarité.

Enfin peut-on citer parmi les causes, non exhaustives, de la surpopulation carcérale, le manque de formation des personnels judiciaires et pénitentiaires en ce qui concerne les alternatives à l'incarcération qui entraîne une réticence à appliquer des mesures non privatives de liberté.

¹² En 2000, 2003, 2009, 2014 et 2019 des moratoires ont repoussé l'entrée en application de cette mesure. Alors qu'elle devait entrer en application le 31 décembre 2022 et malgré les nombreux constats de surpopulation carcérale, l'objectif a, à nouveau, été repoussé de cinq ans par les députés via un nouveau moratoire.

¹³ Cour des comptes, *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, oct. 2023

¹⁴ Cour des comptes, *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, oct. 2023

¹⁵ *Ibid*

Ces éléments combinés créent un environnement où la population carcérale ne cesse de croître.

Face à ces constats et l'échec de la politique pénitentiaire française, l'idée d'une régulation carcérale se présente comme une solution nouvelle permettant de répondre à la problématique de la surpopulation carcérale. Si les institutions et organisations intervenant dans le champ de la Justice en sont aujourd'hui persuadées, les citoyens et les autorités publiques doivent encore en être convaincus. C'est pourquoi le présent rapport, avant de s'intéresser plus en avant sur la nécessité de la mise en œuvre d'une politique de régulation carcérale contraignante, s'attache à rappeler les fondamentaux : pourquoi réduire la surpopulation carcérale ?

I. POURQUOI REDUIRE LA SUROCCUPATION CARCERALE

La surpopulation carcérale impose nécessairement le maintien de personnes détenues dans des conditions d'incarcération dégradées, souvent attentatoire au droit au respect de la dignité humaine (1), interdit au service public pénitentiaire de se conformer aux objectifs qui lui sont fixés par la loi (2) et expose l'état à des condamnations croissantes en raison de l'atteinte aux droits des personnes détenues dont il lui appartient d'assumer la responsabilité (3).

1. La dignité humaine au cœur des préoccupations

Comme l'a rappelé à maintes reprises la Cour européenne des droits de l'Homme, la surpopulation carcérale peut entraîner une atteinte à la dignité des personnes détenues contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, lequel interdit la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Dans l'arrêt Mursic contre Pologne du 20 octobre 2016, elle a ainsi pu juger que la « *norme minimale pertinente en matière d'espace personnel est de 3m², à l'exclusion de l'espace réservé aux installations sanitaires* ». A défaut de minimum, une présomption de violation de l'article 3 pèse sur le Gouvernement qui doit démontrer la présence d'éléments propres à compenser cette circonstance de manière adéquate (par exemple si les réductions d'espace à moins de 3m² sont courtes, mineures ou occasionnelles, s'il existe une liberté de circulation à l'extérieure de la cellule suffisante ou s'il n'y a pas d'autres éléments indécents).

Or, quasi-systématiquement, la surpopulation carcérale entraîne des défaillances, qui, cumulées, constituent une situation attentatoire à la dignité humaine.

Dans un rapport de 2018¹⁶ sur les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, le CGLPL démontrait en effet l'incompatibilité entre la surpopulation carcérale et le respect de la dignité humaine. Chaque pan de la vie en détention est en effet affecté par la surpopulation : aggravation des conditions matérielles de détention, respect de l'intimité et hygiène quasi-impossible, détérioration de la qualité des soins, augmentation des violences, allongement de l'ensemble des délais, rupture des liens familiaux et difficultés d'accès au parloir avocat.

Les cellules prévues pour un nombre limité de détenus en accueillent souvent le double voire le triple, avec des matelas au sol en guise de lit, ce qui réduit drastiquement l'espace personnel disponible. Cette promiscuité extrême compromet non seulement le confort mais aussi la dignité des détenus, qui se retrouvent souvent à partager des espaces avec un manque total d'intimité. Elle oblige les détenus à effectuer leurs besoins intimes dans des conditions indécentes, parfois sans séparation adéquate pour garantir une certaine intimité. Ainsi, qu'on put le relever les Bâtonniers lors de leur visite de maisons d'arrêt, à Corbas, 24 cellules sont triplées. A Vivonne, on retrouve 31 matelas au sol chez les hommes et 4 chez les femmes. Pire encore, à Nouméa¹⁷ on retrouve 80% des cellules occupées par 4 détenus pour un espace de 11,4m² (sanitaires compris), soit moins

¹⁶ <https://vie-publique.fr/files/rapport/pdf/184000154.pdf>

¹⁷ Barreau de Nouméa, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Centre pénitentiaire de Nouméa
Adopté lors de l'assemblée générale du 5 juillet 2024

de 2,85m² par personne. A la maison d'arrêt de Saint-Malo, les lits superposés ont été récemment changé pour pouvoir accueillir non plus deux mais trois personnes.

La surpopulation carcérale exerce également une pression considérable sur les infrastructures sanitaires et médicales des établissements pénitentiaires, conduisant à des conditions qui compromettent gravement la santé et l'hygiène des détenus. Cette situation constitue une atteinte directe à la dignité humaine et engendre des risques sanitaires importants.

C'est tout d'abord la santé psychique qui est mise à mal par la surpopulation carcérale. Les conditions de détention dans des environnements surpeuplés ont en effet des effets dévastateurs sur la santé mentale des détenus. Le stress lié à la promiscuité, l'absence d'intimité et les conditions de vie insalubres peuvent provoquer ou aggraver des troubles mentaux. Les détenus souffrent ainsi fréquemment d'anxiété, de dépression et d'autres troubles psychiatriques, qui sont rarement traités de manière adéquate en raison du manque de ressources médicales.

Le manque de psychiatres se fait en effet ressentir dans un nombre important de rapports de bâtonniers : à Uzerche¹⁸, un psychiatre à plein temps serait nécessaire ; à Nanterre¹⁹ le délai d'accès à un psychiatre est de 2 à 3 mois ; de même qu'à Ensisheim²⁰, Saint-Brieuc²¹, et à Bourges²² où les consultations de psychologue et de psychiatre sont particulièrement longues à obtenir du fait de la forte demande et du manque de praticiens. À Laon²³, le délai d'attente est d'un an pour un rendez-vous avec le psychologue, même si une prise en charge d'urgence est possible. Face à l'état de délabrement avancée de la prise en charge psychique, les soins psychiatriques peuvent alors être dispensés non pas par des psychiatres mais par des médecins généralistes²⁴. Bien que médecin, ils ne peuvent de toute évidence apporter des soins d'égale qualité à un psychiatre.

Le manque de personnel, de moyens financiers et matériels entraîne parfois l'impossibilité de respecter des obligations de soins imposées par l'autorité judiciaire et peut, par conséquent, bloquer des aménagements de peine²⁵. A ce titre, il n'est inutile de rappeler la jurisprudence de la Cour EDH selon laquelle les Etats « doivent permettre à la personne concernée de chercher à s'amender en vue de pouvoir un jour demander un aménagement de peine » (Arakchiev et Tolumov c. Bulgarie, 08 juillet 2014, nos 15018/11, 61199/12, §265) au risque de commettre une violation de l'article 3.

Le nombre de médecins et d'infirmiers disponibles dans les prisons pour les soins somatiques est souvent aussi insuffisant par rapport à la demande. Cette pénurie de personnel médical entraîne des délais d'attente prolongés pour les consultations et les traitements, exacerbant les problèmes de santé des détenus. Les maladies chroniques, et les infections sont mal pris en charge, ce qui peut conduire à des complications graves et parfois fatales.

A ce titre, les rapports de bâtonniers relèvent de façon récurrente un manque de spécialistes et notamment d'addictologues²⁶, de gynécologues²⁷, de dentistes²⁸ voire de médecins généralistes ou d'infirmiers absents le weekend²⁹.

De même, il est fait état d'un temps d'attente très long pour pouvoir consulter un médecin qui peut varier de 2 à 3 jours à Bourges³⁰, et aller jusqu'à 15 jours à Ville Franche sur Saône³¹ alors que le délai d'attente extra-

¹⁸Barreau de Tulle, Rapport de la visite du jeudi 3 novembre 2022, Centre de détention de Uzerche

¹⁹Barreau de Hauts de Seine, Rapport de la visite du mardi 31 mai 2022, Centre pénitentiaire de Nanterre

²⁰Barreau de Colmar, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023 Maison centrale de Ensisheim

²¹Barreau de Saint-Brieuc, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Maison d'arrêt de Saint-Brieuc

²²Barreau de Bourges, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Maison d'arrêt de Bourges

²³Barreau de Laon, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Centre pénitentiaire de Laon

²⁴Barreau de Haute-Marne, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Maison d'arrêt de Chaumont

²⁵Barreau de Villefranche sur Saône, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Centre pénitentiaire de Villefranche sur Saône

²⁶Barreau de Nouméa, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Centre pénitentiaire de Nouméa

²⁷Barreau de Bourges, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Maison d'arrêt de Bourges

²⁸Barreau de Tulle, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Maison d'arrêt de Tulle

²⁹Barreau de Nice, Rapport de la visite du dimanche 6 mars 2022, Maison d'arrêt de Nice

³⁰Barreau de Bourges, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Maison d'arrêt de Bourges

³¹Barreau de Villefranche sur Saône, Rapport de la visite du mercredi 15 mars 2023, Centre pénitentiaire de Villefranche sur Saône

muros est inférieur à 2 jours³². Le manque de personnel est un réel problème affectant le suivi des détenus et notamment leur suivi médical, et ce d'autant plus que les extractions médicales sont parfois compliquées voire impossibles, notamment du fait de la surpopulation carcérale.

La surpopulation carcérale génère également un environnement propice à l'insécurité et exacerbe les tensions entre les détenus, ce qui participe grandement à l'indignité des conditions de détention. Dans des espaces confinés et surpeuplés, les conflits entre détenus sont en effet plus fréquents, créant ainsi un climat de tension. Ce contexte favorise les altercations et les agressions déclenchées par des frustrations liées au manque d'espace, d'intimité et de ressources. Les tensions constantes augmentent également les risques de comportements autodestructeurs, tels que les automutilations et les tentatives de suicide. *In fine*, c'est l'intégrité physique et psychique des personnes détenues qui sont mises à mal.

Enfin doit-on ajouter que la surpopulation carcérale accélère le dépérissement et la dégradation, même involontaire, du matériel et des établissements pénitentiaires. Les ressources humaines et matérielles de l'administration pénitentiaire, justement du fait de la surpopulation carcérale, n'arrivent quant à elles pas à suivre cette accélération malgré leurs constantes évolutions.

2. La défaillance de l'institution pénitentiaire : une insertion ou réinsertion impossible

Comme en dispose l'article 130-1 du code pénal, « *la peine a pour fonction : de sanctionner l'auteur de l'infraction et de favoriser son amendement son insertion ou sa réinsertion* ». L'article 707 du code de procédure pénale, comme le premier article du code pénitentiaire placent quant à la réinsertion au cœur de la fonction de la peine. Ainsi, « *le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société, et d'éviter la commission de nouvelles infractions* ». Le service public pénitentiaire contribue quant à lui « *à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées et à la prévention de la commission de la nouvelles infraction* ».

Au niveau européen, les recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes soulignent également que « *l'exécution des peines privatives de liberté et la prise en charge des détenus nécessitent la prise en compte des impératifs de sécurité, de sûreté et de discipline, et doivent offrir des occupations constructives ainsi qu'une prise en charge permettant la préparation à leur réinsertion dans la société.* »

Si la peine doit également répondre à un objectif répressif, cet objectif est atteint par la simple privation de liberté sans qu'il ne soit nécessaire d'ajouter à celle-ci une surpopulation carcérale contraire à la dignité humaine et opérant la bascule d'un traitement répressif vers un traitement inhumain et dégradant. Au regard de la surpopulation carcérale, la fonction répressive de la peine n'est pas atteinte : elle est dépassée et expose, comme il l'a été rappelé précédemment, la France a des condamnations.

Quant à la fonction de réinsertion de la peine, la surpopulation carcérale va nettement à son encontre en rendant *quasi* impossible l'accès aux dispositifs de réinsertion. Dans son rapport *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale*, la Contrôleure générale des lieux de privation y consacre une section entière.

Ainsi, les places disponibles activités essentielles à réinsertion telles que les activités culturelles, sportives, scolaires et professionnelles sont en pénurie. Pour ne prendre qu'un exemple, et ainsi que le relève le Contrôle général des

³² Millien C., Chaput H., Cavillon M., 2018, " La moitié des rendez-vous sont obtenus en 2 jours chez le généraliste, en 52 jours chez l'ophtalmologiste", Études et Résultats, DREES n°1085, octobre.

lieux de privation de liberté en 2016, dans le centre pénitentiaire d'Aix-Luynes, pour plus de 900 détenus seulement 123 étaient scolarisés, tandis que 180 étaient sur liste d'attente, avec des délais d'attente de 5 à 6 mois.

Les établissements pénitentiaires sont également sous-dotés en offre de travail et la formation professionnelle des détenus, notamment en raison de la surpopulation carcérale. Si le nombre de détenus augmente, le nombre de postes de travail disponibles, lui, stagne, ce qui réduit inéluctablement la proportion de détenus pouvant travailler et accroît la pauvreté en milieu carcéral. Comme relevé par le rapport du Bâtonnier de l'ordre des avocats de Saint-Brieuc, la maison d'arrêt de Saint-Brieuc ne peut classer au travail que 25 à 30 détenus malgré le nombre important de demande : dans un contexte de surpopulation, 83% des détenus de cette maison d'arrêt sont ainsi privés d'un accès à l'emploi.

Malgré l'investissement du personnel pénitentiaire, la surpopulation carcérale nuit également aux activités sportives, pourtant très prisées et largement proposées, ainsi qu'aux activités socio-culturelles. Dans certains établissements la surpopulation se conjugue au sous-effectif du personnel, les moniteurs sportifs étant généralement membres du personnel de surveillance. Dans la maison d'arrêt de Grasse, le Contrôle général des lieux de privation de liberté a constaté qu'en l'absence des trois moniteurs de sport, les personnes détenues avaient été dans l'impossibilité d'accéder à leurs activités sportives pendant une quinzaine de jours. A la maison d'arrêt d'Evreux, en janvier 2015, le moniteur de sport était également moniteur de tir et de technique d'intervention auprès du personnel de surveillance. Lorsqu'il animait des formations pour ses collègues, il ne pouvait y avoir d'activité sportive pour les personnes détenues.

Enfin, la surpopulation entraîne des conditions de travail particulièrement difficile pour les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et les surveillants pénitentiaires (CPIP) dont les missions sont essentielles pour permettre la bonne organisation de la prison et la réinsertion. Les constats des bâtonniers illustrent parfaitement l'impossibilité pour les CPIP d'effectuer convenablement leurs missions. Il a ainsi été relevé la présence de 1,5 CPIP pour 85 détenus à la maison d'arrêt de Tulle et de 1 CPIP pour 93 détenus au centre de détention d'Uzerche. Ces chiffres démontrent l'insuffisance du nombre de CPIP alors que le Conseil de l'Europe, comme la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, recommandent un nombre de dossiers compris entre 40 et 50 personnes par CPIP.

La surpopulation carcérale entrave ainsi la mise en place et l'accès à l'ensemble des activités professionnelles, éducatives et occupationnelles, et compromet l'objectif de réinsertion et de préparation à la sortie des personnes détenues. En créant de la frustration, de l'incompréhension et en limitant l'accès aux dispositifs de réinsertion, elle fait de l'emprisonnement un facteur de récidive.

Le système pénitentiaire actuel, marqué par une surpopulation carcérale alarmante, s'avère ainsi non seulement inefficace à prévenir la récidive, impropre à préparer la réinsertion mais également extrêmement coûteux pour les contribuables, avec une dépense de 105 euros par jour et par détenu. Face à ces coûts élevés et à l'inefficacité du système, il est impératif de s'orienter vers une réelle politique de régulation carcérale afin de permettre à l'objectif de réinsertion de la peine d'être atteint.

3. Une surpopulation exposant l'Etat à des condamnations

La surpopulation expose l'état à des condamnations et des recours en constante augmentation.

Le contentieux des conditions de détention naît sous l'impulsion de la Cour européenne des Droits de l'Homme, elle-même saisie par des personnes détenues, des associations et des avocats au cours de campagne contentieuses destinées à construire le droit et les droits des personnes détenues.

Sur le fondement des articles 3 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme, lesquels protègent respectivement les personnes contre « *la torture [et les] peines ou traitements inhumains ou dégradants*

» et le « *droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale* », la France avait été condamnée par un arrêt du 26 octobre 2000. Outre la réaction législative, à travers les lois pénitentiaires du 24 novembre 2009 puis du 8 avril 2021, les juges judiciaire et administratif se sont les premiers saisis de ce nouveau contentieux, sous l'influence continue d'instances internationales, au premier chef desquelles la CEDH afin de faire respecter la dignité humaine. L'action combinée des juridictions expose l'Etat à des condamnations qui, à terme, pourrait représenter un poste de dépenses à part entière.

Pour rappel, depuis le début des années 2000, la responsabilité de l'Etat en matière de conditions de détention a été façonnée par la jurisprudence administrative, influencée par la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Initialement, le Conseil d'Etat a facilité les recours en abandonnant le régime de faute lourde au profit de la faute simple pour les atteintes aux personnes dans un arrêt du 23 mai 2003. Les conditions pour engager la responsabilité de l'état ont encore été assouplies par un arrêt du 5 juin 2015, où il a été établi que toute atteinte à la dignité humaine cause un préjudice moral, indépendamment de la durée de détention. L'arrêt du 21 mars 2022 a aménagé les exigences de preuve pour les détenus, obligeant l'administration pénitentiaire à fournir des éléments pour réfuter des descriptions crédibles et précises des conditions de détention fournies par les requérants.

Ce cadre juridique ouvre la voie à de plus en plus de condamnation de l'état, tant au niveau national qu'au niveau international, et l'expose à une pression contentieuse importante et en augmentation. Selon le rapport de la Cour des comptes de 2023³³, le nombre de requêtes, particulièrement en référé, a considérablement augmenté entre 2018 et 2021³⁴. Aux recours administratifs doivent également être aujourd'hui les recours judiciaires sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale, dont le suivi statistique n'est toujours pas correctement assuré.

La multiplication des recours et des condamnations, conjugués à l'inaction de la France, entache son image de « *patrie des droits de l'Homme* » auprès des institutions internationales. Elle l'expose également à des conséquences budgétaires qui devraient la faire réagir.

La démocratisation du contentieux des conditions de détention devrait en effet susciter des craintes quant aux montants élevés que l'Etat pourrait être contraint de verser aux détenus indignement traités. Une fois n'est pas coutume, bien traiter les justiciables pourrait ici s'avérer être le pari le moins onéreux.

Dans le cas de l'arrêt J.M.B. et autres, la France avait été contrainte d'indemniser les 32 requérants à hauteur de 513 250 euros en tout, montant colossal qui traduisait alors la disparité de perception du problème de la dignité des détenus entre les juges de la Cour européenne et ceux nationaux. Les faits ayant menés à l'arrêt Barbotin du 19 novembre 2020 sont éloquentes à cet égard : en effet, le tribunal avait laissé les frais d'expertise à la charge du détenu, lequel était donc devenu débiteur de l'Etat contre lequel il venait de remporter l'instance. Dans cet arrêt, un bref calcul permet de constater que, pour les juridictions internes, la dignité de la personne incarcérée pouvait symboliquement être évaluée à 4 € par jour environ.

Toutefois, dans un arrêt postérieur à l'arrêt Barbotin, le Conseil d'Etat précise les conditions de détention indignes et applique, pour la première fois, un barème progressif, qui accorde un montant d'indemnisation par séquence temporelle de plus en plus élevé à mesure que se prolonge la détention indigne. De plus, il peut être souligné que depuis une décision du Conseil d'Etat du 30 décembre 2016, les frais d'expertise incombent à l'Etat quand la partie perdante bénéficie de l'aide juridictionnelle totale, sauf décision contraire du juge en cas de circonstances particulières.

Ainsi, la prise en compte toujours accrue des droits des détenus, y compris par le Juge interne, combinée à la plus grande effectivité du recours en indemnisation du préjudice résultant des conditions indignes de détention sont

³³ Cour des comptes, *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, oct. 2023

³⁴ Ce chiffre doit cependant être pris avec précaution, l'impact du Covid-19 n'ayant pas été mesuré.

autant d'arguments en faveur d'un traitement des détenus enfin respectueux des Droits de l'Homme : d'un point de vue économique, les indemnisations de plus en plus importantes et de plus en plus nombreuses représentent des sommes qui ne pourront pas être utilement investies dans l'administration du service public de la justice.

II. LA NECESSITE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE REGULATION CARCERALE CONTRAIGNANTE

Les politiques de la peine et pénitentiaires se sont montrées insuffisantes pour lutter contre la surpopulation carcérale structurelle (1). Dans ces conditions, il convient de réfléchir à une nouvelle solution : un mécanisme de régulation carcérale permettant, dans le respect des droits fondamentaux des personnes détenues (2).

1. L'insuffisances des politiques pénitentiaires en matière de lutte contre la surpopulation carcérale

Dans sa communication du 29 décembre 2023 au Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative à son plan d'action pour la mise en œuvre de mesures générales visant à lutter contre la surpopulation carcérale, le Gouvernement français met en avant les mesures suivantes afin de lutter contre la surpopulation carcérale :

- L'interdiction des peines d'emprisonnement de moins d'un mois et la mise en œuvre de l'aménagement de peine *ab initio* ;
- L'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2023, de la libération sous contrainte de plein droit ;
- Les efforts déployés pour encourager et développer le travail d'intérêt général en tant qu'alternative à la privation de liberté ;
- Le développement de l'assignation à résidence sous surveillance électronique afin de limiter le recours à la détention provisoire ;
- La construction supplémentaire de places de prison ;
- La « *politique volontariste de régulation carcérale* » déployée par le ministère de la Justice.

Si le CNB reconnaît que plusieurs de ces mesures peuvent participer à la réduction de la population carcérale, il convient de relativiser leurs effets. Tout d'abord, la construction de place de prison participe directement à l'inflation carcérale (a). De plus évidence, les réformes en droit de la peine de ces dernières années ne parviennent pas à endiguer l'inflation et la surpopulation carcérale (b). L'absence de politique volontariste pour réformer de la procédure pénale, relativement aux procédures d'urgence et la détention provisoire, empêchent toute évolution positive de la situation (c). Enfin, on doit regretter l'absence de toute politique de régulation contraignante, le gouvernement privilégiant une politique basée le volontarisme local des juridictions et établissements pénitentiaires (d).

a. La construction de places de prison : une politique participant directement à l'inflation carcérale

En France depuis plus de trente ans, la construction de nouvelles places de prison est présentée par le gouvernement comme la principale réponse pour lutter contre la surpopulation carcérale³⁵.

Le CNB considère que la construction de nouvelles places de prison peut s'avérer essentielle pour assurer la dignité des personnes détenues dans des conditions matérielles déplorables. La construction de nouvelles places permet également de lutter, à un moment déterminé et pour une courte période, contre la surpopulation carcérale.

Toutefois, la construction de places supplémentaires de prison est un curatif inefficace dès lors que les études ont démontré qu'elle crée un appel d'air et invite à la surincarcération de la population. Comme l'avait en effet très bien résumé Ivan Zakine, ancien président du Comité de prévention de la torture, « *plus vous construisez*

³⁵ OIP, *Plus on construit, plus on enferme Rompre le cercle vicieux*, juill. 2023
Adopté lors de l'assemblée générale du 5 juillet 2024

de nouvelles prisons, plus vous avez de détenus dans un pays. C'est une loi que personne n'a réussi à mettre en défaut. »

La construction de nouvelles places de prison règle à un instant donné la question de la surpopulation carcérale mais n'apporte aucune solution durable au problème structurel de l'inflation carcérale, laquelle se définit comme l'augmentation de la population carcérale sans commune mesure avec l'augmentation du nombre d'habitants. Bien au contraire, elle y participe activement³⁶.

Enfin, le CNB rappelle qu'en mai 2023, le rapport d'information du député Patrick Hetzel mettant en exergue le fait que le programme « 15 000 » connaît des retards importants et apparaît d'ores et déjà sous-dimensionné.

Le CNB considère ainsi que la construction de nouvelles places de prison ne contribuera aucunement à la lutte contre la surpopulation carcérale.

b. Des tentatives de réforme de droit la peine

Le législateur, généralement sur projet du gouvernement, est intervenu à plusieurs reprises pour tenter d'améliorer l'efficacité du système d'aménagement des peines avec deux objectifs centraux et contradictoires : d'une part réguler la population carcérale afin de lutter contre la suroccupation des établissements pénitentiaires, et d'autre part durcir le droit de la peine pour faire échapper une partie ou la totalité des personnes détenues du bénéfice de certains aménagements de peine. Outre le fait que ces tendances opposées ne permettent pas de dégager une ligne directrice claire de politique pénitentiaire, les différentes lois intervenues jusqu'à aujourd'hui ont démontré leur incapacité à combattre efficacement les phénomènes d'inflation et de surpopulation carcérales.

LES EFFETS DELETERES DE LA REFORME DE L'AMENAGEMENT DE PEINE AB INITIO

La loi de programmation de la Justice du 23 mars 2019 a mis en place une nouvelle logique présentée comme encourageant l'aménagement de peine *ab initio*, c'est-à-dire un aménagement de peine prononcé en même temps que la condamnation à un emprisonnement.

L'article 132-19 du code pénal interdit ainsi depuis la réforme de 2019 les peines inférieures à un mois et prévoit qu'entre un et six mois, la peine doit être aménagée par la juridiction de jugement « *sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné* ». Ces peines ont ainsi vocation à être exécutées sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou de la détention à domicile sous surveillance électronique.

Les peines d'emprisonnement comprises entre six mois et un an doivent quant à elles être aménagées « *si la personnalité et la situation du condamné le permettent* ».

La loi du 22 mars 2019 supprime ainsi la possibilité d'aménager les peines comprises entre un et deux ans d'emprisonnement tel que le prévoyaient les articles 132-19 et suivants du code pénal. La juridiction ne pouvait refuser d'aménager la peine qu'en motivant spécialement sa décision « *au regard des faits de l'espèce et de la personnalité de leur auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale* ».

Le nouveau dispositif entendait ainsi forcer la main des magistrats en interdisant les peines inférieures à un mois jugées contreproductives et en imposant l'aménagement de peine pour les peines inférieures à six mois. Les peines comprises entre six mois et un an, quant à elles, peuvent plus facilement échapper à l'aménagement de peine tandis que les peines supérieures à un an ne peuvent plus faire l'objet d'un aménagement *ab initio*. Autrement dit, le juge perd une partie de la souplesse que lui accordait la loi sur les peines inférieures à six mois tout en interdisant l'aménagement *ab initio* au-delà d'un an d'emprisonnement.

³⁶ Ce phénomène constaté par de nombreux observateurs n'a pas l'objet d'étude complète en France. En ce sens, il serait intéressant de réfléchir à l'existence d'un phénomène d'« incarcération induite », à l'image, dans un domaine tout autre, de celui de trafic induit.

Le nouveau dispositif d'aménagement *ab initio* a, à cet égard, été jugé plus sévère que l'ancien par la Cour de cassation³⁷ lorsqu'une peine supérieure à un an et inférieure à deux ans est prononcée.

Il a également entraîné un « effet de bord » ainsi qu'il a pu l'être noté lors du colloque organisé par le CNB sur la surpopulation carcérale en décembre 2022 :

« La LPJ a aussi entraîné un « effet de bord ». En effet, les peines de moins de 6 mois d'emprisonnement devant être obligatoirement aménagées, certains magistrats se sont reportés sur des peines supérieures à 6 mois pour éviter l'aménagement obligatoire. Depuis l'entrée en vigueur de la LPJ, les peines de 6 mois d'emprisonnement ont baissé de 8%. Le transfert vers les peines de 6 à 12 mois est presque mécanique : elles représentaient 23% des peines prononcées avant la LPJ et en représentent aujourd'hui 32%, soit une augmentation de 9%. Cela pourrait en partie expliquer la surpopulation carcérale actuelle. »³⁸

Cette analyse est confirmée par la Cour des comptes dans son rapport sur la politique d'exécution des peines :

« Le ministère de la justice a indiqué à la Cour au printemps 2023 que la baisse, sensible, des peines de moins de six mois s'accompagne d'une augmentation de celles de six mois à un an et également de celles de plus d'un an, qui sont « en forte hausse ».

Ces constatations suggèrent que l'obligation d'aménager les peines inférieures ou égales à six mois, introduit par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, a produit, par « effet de bord », une augmentation du quantum des peines prononcées. »³⁹

Ainsi, en supprimant la souplesse du juge correctionnel que permettait l'ancienne législation sur les peines inférieures à six mois, ce dernier s'est reporté sur des peines supérieures afin de pouvoir échapper plus aisément à l'obligation d'aménagement. Les peines de plus d'un an, ne pouvant plus être aménagée *ab initio*, sont, quant à elles, et de façon prévisible, en hausse.

Force est dès lors de constater que la réforme de 2019, loin de participer à la réduction de la population carcérale apparaît y participer de façon active sans pour autant que la sur incarcération qu'elle a entraîné ne participe à l'abaissement du sentiment d'insécurité.

LIBERATION SOUS CONTRAINTE : DES BENEFICES DIFFICILES A MESURER

Alors que la même loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire venait profondément modifier le régime des réductions de peine en supprimant le caractère automatique de l'octroi d'une partie d'entre elle, elle introduisait dans le corpus juridique une nouvelle procédure : la libération sous contrainte de plein droit, appelée à permettre la libération automatique des personnes en fin de peine.

La libération sous contrainte de plein droit présentée par le Gouvernement comme un outil efficace pour lutter contre la surpopulation carcérale en raison de son caractère automatique impose en effet au juge de prononcer automatiquement un aménagement de peine « lorsqu'il reste au condamné exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à deux ans un reliquat de peine à exécuter qui est inférieur ou égal à trois mois (...), sauf en cas d'impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement. »⁴⁰

Les bénéfices de cette mesure doivent être nuancés au moins trois raisons.

En premier lieu, un nombre important de personnes détenues sont exclues de cette mesure, en particulier les personnes ayant commis une infraction contre les personnes dépositaires de l'autorité publique et contre un actuel ou ancien partenaire de vie.

³⁷ Cass. Crim., 20 oct. 2020, n°19-87.754

³⁸ *En finir avec la surpopulation carcérale*, synthèse des échanges, CNB, déc. 2022

³⁹ *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, Cour des compte, oct. 2023

⁴⁰ C. pr. pén., art. 720

Concernant cette dernière catégorie de personnes, il convient de rappeler les chiffres mis en avant par l'Observatoire international des prisons en 2022 selon lequel 30% des personnes détenues le sont pour des violences commises au sein du couple ou pour des violences sexuelles⁴¹. De plus, selon le rapport « [Rouge VIF](#) » remis le 22 mai 2022 à l'ancienne première Ministre française, le *quantum* ferme moyen prononcé dans les affaires de violences conjugales en de 30,1 mois lorsque la personne est condamnée après une instruction. Mais il est en moyenne de 7,4 mois pour les autres modes de poursuites (comparution immédiate, convocation sur procès-verbal et convocation par officier de police judiciaire), soit inférieur à deux ans. Autrement dit, une grande partie des auteurs de violences intra-familiales pourraient bénéficier d'une libération sous contrainte de plein droit si la loi ne leur en refusait pas le bénéfice.

Si le CNB est résolument engagé contre les violences conjugales, cette donnée ne peut être passée sous silence tant elle réduit la portée de la libération sous contrainte de plein droit.

Par ailleurs, les personnes ayant été disciplinairement sanctionnées en détention pour certaines fautes telle que la résistance violente aux injonctions des membres du personnel pénitentiaire de l'établissement ou la participation ou la tentative de participation à toute action collective de nature à compromettre la sécurité de l'établissement ou à en perturber l'ordre, sont exclus du dispositif. Il sera utilement rappelé à ce stade que si l'intervention de l'avocat est prévue en commission de discipline, la procédure disciplinaire en détention ne respecte aucun des standards du procès équitable tels que prescrits par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les recours contre les décisions sont inefficaces, alors que la sanction et la qualification choisie ont désormais un impact non négligeable sur l'éligibilité d'un condamné à un aménagement de peine, puisque lui interdit le bénéfice d'une libération sous contrainte de plein droit. Une décision administrative entraîne donc des conséquences judiciaires. Par ailleurs, la participation à une action collective s'entend de toute organisation d'un mouvement d'expression collective y compris non violente par les personnes détenues, telle que par exemple le refus de remonter de promenade pour protester contre un dysfonctionnement.

En second lieu, les greffes pénitentiaires qui sont seuls à assurer l'audiencement des dossiers en commission d'application des peines pour l'examen de la situation de tel ou tel condamné au titre de la libération sous contrainte de plein droit ne parviennent – le plus souvent – pas à assurer un audiencement en temps utile des « courtes peines ». En fixant à la même commission l'examen des réductions de peine et de la libération sous contrainte, cette seconde est le plus souvent sans objet après l'octroi par le magistrat des réductions de peine, preuve qu'un examen anticipé aurait pu permettre une libération plusieurs semaines ou mois plus tôt. Cette situation pourrait expliquer en partie la différence entre les chiffres annoncés par l'étude d'impact de la loi introduisant la libération sous contrainte de plein droit et les chiffres présentés dans le plan d'action du Gouvernement français. Alors qu'une baisse de 6 000 personnes était projetée⁴², le plan d'action du Gouvernement annonce une baisse estimée de la population en détention ordinaire de 1 400 personnes.

Enfin, la pratique de la libération sous contrainte de plein droit n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire et certains magistrats chercheraient à y résister. Ainsi par exemple, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté relevait dans des recommandations en urgence relatives au Centre pénitentiaire de Perpignan :

« (...) de janvier à mars 2023 inclus, sur 96 dossiers présentés, seules 23 mesures de LSCPD ont été accordées. Pour la LSC dite « classique », seules 4 décisions favorables ont été rendues, pour 55 dossiers présentés. Ce faible recours à un dispositif censé avoir un impact décisif sur la surpopulation carcérale a été jugé suffisamment inquiétant par le directeur de l'établissement et par le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) pour qu'ils assistent en personne à deux réunions successives de la commission d'application des peines. Le taux d'aménagement des peines, faible également, s'élève à 38 % environ après écrou. Dans ces conditions, il n'est pas permis d'espérer que la

⁴¹ Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question, Cour des comptes, oct. 2023

⁴² Étude d'impact projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, NOR : JUSX2107763L/BLEUE-1 ? 13 avr. 2021

seule application des dispositions relatives à la LSC permette d'endiguer, même partiellement, la surpopulation affectant le centre pénitentiaire. »⁴³

Il sera par ailleurs relevé que contrairement aux mesures d'aménagement de peine octroyée sur requête du condamné (à sa demande) ou dans le cadre d'une LSC ordinaire (avec son accord), l'octroi d'un aménagement dans le cadre d'une procédure de LSCPD ne requière aucune adhésion du condamné. Ainsi, et pour illustration, les magistrats de l'application des peines qui souhaitent appliquer à la lettre les textes se trouvent contraints de placer en semi-liberté des condamnés qui auraient pourtant exprimé leur refus de bénéficier d'un tel aménagement. La mesure, imposée sur quelques semaines à peine, impréparée compte tenu de sa brièveté, place parfois le condamné en échec, incapable de respecter le cadre d'un aménagement qu'il avait refusé. Le non respect des horaires le place ainsi en situation d'évasion, infraction pour laquelle il sera recondamné par le tribunal correctionnel. Le système peut ainsi se retrouver à créer une délinquance propre, sans victime, uniquement produite par l'automatisme de l'octroi d'une mesure incomprie et impréparée.

L'ECHEC DES EFFORTS DEPLOYES SUR LE TRAVAIL D'INTERET GENERAL

Le travail d'intérêt général, peine alternative à l'emprisonnement, présente des avantages démontrés en termes de prévention de la récidive et permet de lutter contre la surpopulation carcérale. Depuis plusieurs années, le Gouvernement français cherche à développer cette alternative à la privation de liberté. Toutefois, s'il est évident que les lois successives visent à favoriser son prononcé, les magistrats y ont encore trop peu recours, voire de moins en moins.

Aussi peut-on reprendre l'analyse du Conseil économique, social et environnemental sur cette question. Dans [un rapport du 13 septembre 2023 sur le sens de la peine](#), le CESE a relevé que « *si le nombre de DDSE [détenation à domicile sous surveillance électronique] augmente considérablement, celui des autres aménagements et alternatives, à l'instar du TIG, plafonne voire régresse* ».

Plus précisément, le CESE note que :

« La difficulté est que l'évolution des prononcés de TIG par les juridictions ne suit pas la croissance de l'offre de postes. L'année 2020, marquée à la fois par la crise sanitaire et la grève des avocats, peut être considérée comme exceptionnelle. Mais le nombre global de TIG prononcés en 2021 est loin d'avoir rattrapé celui de 2019. Si le nombre de TIG prononcés se maintient à peu près au même niveau devant les juridictions de jugement, la chute est très claire devant les juridictions de l'application des peines, avec une baisse de 45% en 2021 par rapport à 2019. Il faut également relever le nombre important, évalué à un tiers, des TIG qui ne sont pas conduits jusqu'à leur terme et débouchent sur une autre sanction. »

Cette baisse significative du nombre de TIG prononcés par les juridictions de l'application des peines s'explique par l'effet cumulé des conditions de la conversion, limitée aux peines d'emprisonnement fermes prononcées de moins de 6 mois, et de l'aménagement de peine ab initio, désormais obligatoire sur le quantum de moins de 6 mois.

En effet, la majorité des TIG étaient jusqu'à la réforme un outil de conversion privilégié par les juges de l'application des peines pour « *aménager* » les courtes peines. Ces dernières faisant désormais l'objet d'un aménagement à l'audience de jugement, elles ne peuvent, en l'état de la législation actuelle, plus fait l'objet d'une conversion. Une telle décision impliquerait pour le juge de l'application des peines de procéder au retrait de l'aménagement de peine prononcée par la juridiction de jugement, ce qu'il ne peut pas faire sans l'un des motifs prévus à l'article 723-13 du code de procédure pénale, en particulier en caractérisant à minima une inconduite notoire.

Cet effet que le législateur n'avait pas anticipé a été corrigé par l'entrée en vigueur, le 30 septembre 2023, des dispositions de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 modifiant les articles 723-2 et 723-7-1.

⁴³ CGLPL, Recommandations en urgence du 6 juin 2023 relatives au centre pénitentiaire de Perpignan (Pyrénées orientales)

c. L'absence de réforme de la procédure pénale

Si le droit de la peine a bien été mobilisé par le gouvernement et le parlement pour lutter contre la surpopulation carcérale a été, il n'est pas possible d'en dire autant sur la procédure pénale. Cette dernière n'est en effet pas encore subitement analysée par les décideurs publics comme un facteur de surpopulation carcérale. Pourtant, la détention provisoire et la comparution immédiate y participent grandement. L'absence de politique volontariste sur l'assignation à résidence sous surveillance électronique et sur la comparution immédiate participe ainsi à maintenir la densité carcérale à un niveau inadmissible.

L'ASSIGNATION A RESIDENCE SOUS SURVEILLANCE ELECTRONIQUE : LA GRANDE ABSENTE

L'assignation à résidence permet, à l'évidence, d'éviter l'augmentation des détentions provisoires en offrant la possibilité au magistrat de prononcer une « *détention provisoire à domicile* ». La récente loi d'orientation et programmation de la Justice, dont il est encore trop tôt pour juger des effets, a créé une nouvelle procédure permettant d'ordonner le placement conditionnel de la personne mise en examen sous assignation à résidence avec surveillance électronique en décidant de son incarcération provisoire jusqu'à ce que l'assignation puisse être mise en œuvre ou pour une période de quinze jours au plus⁴⁴.

Néanmoins, il y a fort à parier que la détention provisoire restera la mesure de référence en instruction. Il suffit à cet égard de s'arrêter quelques instants sur la page 19 du plan d'action du Gouvernement transmis au comité des ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre du suivi de l'arrêt JMB contre France. Ce plan évoque des « *alternatives à la détention provisoire* », comme si elle était le principe.

Les [chiffres sont d'ailleurs éloquentes](#) : en 2022, 39% des mesures de sûreté ordonnées à l'instruction consistaient en des détentions provisoires (35 211) contre seulement 3% d'ARSE.

L'échec de l'ARSE trouve sa source dans différentes causes. D'une part, les magistrats n'ont pas suffisamment confiance en cette mesure pour la prononcer. D'autre part, et surtout, le suivi de l'ARSE est décrit comme très difficile pour les juges d'instruction en raison des alertes continuelles de la moindre violation, même insignifiante, de la mesure par les mis en cause⁴⁵. La formation doit ainsi encore être accentuée sur ce point et le système de signalement des violations de l'ARSE mériterait d'être réfléchi pour alléger la charge de travail des juges d'instruction.

Enfin, le CNB rappelle que l'encouragement de l'ARSE ne peut suffire à la réduction du nombre de détentions provisoires sans que les conditions d'un placement ou d'un maintien en détention provisoire ne soient restreintes.

L'ABSENCE DE REFORME DES PROCEDURES PENALES D'URGENCE PARTICIPE A LA SURPOPULATION CARCERALE.

La comparution immédiate est une procédure de jugement simplifiée prévue par les articles 395 et suivants du code de procédure pénale qui permet au procureur de « *traduire le prévenu sur-le-champ devant le tribunal* » si la peine d'emprisonnement encouru est au moins égale à deux ans en enquête préliminaire et à six mois en enquête de flagrance. Autrement dit, la quasi-totalité des infractions sont concernées. Souvent synonyme de justice expéditive, la comparution immédiate est l'une des grandes pourvoyeuses d'incarcération du système pénal français.

Ainsi, au 31 décembre 2023, 2 833 des personnes en détention provisoire l'étaient dans le cadre de comparution immédiate sur un total de 19 755 personnes (soit 14%)⁴⁶. La durée moyenne de la détention

⁴⁴ C. pr. pén., art. 142-6-1

⁴⁵ [Bracelet électronique : avant jugement, le gadget ne convainc pas](#), OIP, 1 oct. 2021

⁴⁶ *Statistiques trimestrielles de milieu fermé*, Sous-direction de la statistique et des études du ministère de la Justice, 31 déc. 2023

provisoire prononcée dans ce contexte était d'environ 0,4 mois en 2019⁴⁷ (cette donnée n'est pas disponible pour les années plus récentes). Dans un contexte de surpopulation structurelle carcérale, le Conseil national des barreaux ne peut que s'interroger sur la pertinence de détenir provisoirement plus de 2 500 personnes pour moins de deux semaines.

Par ailleurs, la comparution immédiate se conclut plus souvent que les autres procédures par le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme.

En 2014, une étude privée révèle ainsi qu'une procédure de comparution immédiate multiplie par 8,4 la probabilité d'un emprisonnement ferme par rapport à une audience classique de jugement⁴⁸.

Dans un rapport de 2023, la Cour des comptes précise quant à elle que « *les comparutions immédiates sont tendanciellement associées à une plus grande incarcération par rapport aux autres modes de poursuite. Elles aboutissent en effet plus fréquemment à une condamnation assortie d'un mandat de dépôt. La part des années d'emprisonnement ferme prononcées à l'issue d'une comparution immédiate sur l'ensemble des peines d'emprisonnement ferme atteint ainsi 37,6 % en 2021, en augmentation de 18 points par rapport à 2018.* »⁴⁹

Depuis quelques années déjà, les parquetiers mettent également en œuvre la « CRPC⁵⁰-défèrement » ou « CRPC-D »⁵¹. Cette procédure consiste à proposer rapidement une peine à une personne reconnaissant les faits, sans réel débat devant un magistrat⁵². Cette pratique, née dans les années 2005⁵³, s'est aujourd'hui rependue sur l'ensemble du territoire français. Elle s'est accompagnée d'une autre pratique, à savoir la proposition d'une peine d'emprisonnement ferme dans le cadre d'une CRPC, à laquelle se refusaient jusqu'à présent les magistrats ainsi que les avocats⁵⁴. Il est à craindre que cette procédure, parfois plus rapide que la comparution immédiate, ne contribue activement dans un futur proche à la surpopulation carcérale.

Cette situation de fait qui, pourtant, contribue à la surpopulation carcérale, ne fait pas suffisamment l'objet de réflexion. Au contraire, les circulaires continuent d'inviter les parquetiers à avoir recours à la comparution immédiate et l'organisation des juridictions (en particulier les plus grandes) ne cesse de prévoir une augmentation de la capacité à juger selon cette procédure des situations qui jusqu'alors bénéficiaient d'autres orientations par le ministère public, cette situation ne peut qu'inquiéter⁵⁵.

d. L'absence de caractère contraignant de la politique de régulation carcérale

⁴⁷ *Les chiffres clefs du ministère de la Justice 2020*, Sous-direction de la Statistique et des Études, 2020

⁴⁸ *La justice pénale est-elle discriminatoire ? Une étude empirique des pratiques décisionnelles dans cinq tribunaux correctionnels*, Virginie Gautron, Jean-Noël Retière, 19 oct. 2014

⁴⁹ Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question, Cour des comptes, oct. 2023

⁵⁰ Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

⁵¹ Comme l'explique le rapport sur la motivation des peines de l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la Justice de janvier 2023 (rapport n°18.26), « *contrairement à la procédure classique de CRPC-convocation, le prévenu qui a reconnu les faits est déféré devant le procureur de la République dès la levée de sa garde à vue, et une proposition de peine lui est faite dans la foulée en présence de son avocat. Lorsqu'est mise en œuvre une CRPC-défèrement, le prévenu est susceptible, soit de faire l'objet d'une incarcération immédiate en cas d'homologation de la proposition de peine par le juge, soit d'être jugé en comparution immédiate en cas d'échec de la procédure de CRPC.* »

⁵² La CRPC nécessite toutefois une « audience d'homologation » au cours de laquelle est homologuée la peine proposée par le parquet.

⁵³ *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux*, Rapport d'information n° 17 (2005-2006), déposé le 12 octobre 2005

⁵⁴ A ce titre, plusieurs barreaux se sont indignés de la proposition d'emprisonnement ferme dans le cadre d'une CRPC. V. à ce titre, *Un parquet général attaque une « motion » d'un barreau : « Nous voulons défendre dans des conditions normales »*, Dalloz, 28 mars 2023

⁵⁵ L'inquiétude est d'autant plus forte que l'organisation des Jeux Olympiques en France contribuera, sans aucun doute, à une inflation de la population carcérale.

Un nombre très important d'acteurs plaident aujourd'hui en faveur d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant et non seulement incitatif. Ainsi en va-t-il de la CGLPL⁵⁶, mais aussi de 34 organisations intervenant dans le champ de la justice pénale⁵⁷, dont le CNB⁵⁸.

Les expériences ont en effet démontré que la régulation carcérale était un moyen efficace pour lutter contre la surpopulation carcérale, mais seulement si elle était dotée d'un caractère contraignant. Ainsi, à Grenoble où une expérience de régulation carcérale été menée sous la forme d'une « *note de mise en œuvre des peines* », le système n'a pas fonctionné car il reposait sur la volonté individuelle des acteurs présents. Ainsi que l'avait noté la CGLPL lors du colloque sur la surpopulation carcérale organisée par le CNB, « *il y a eu des expériences de régulation carcérale mais qui ne reposent que sur la bonne volonté des acteurs en place. Une fois qu'il y a eu une ou deux mutations, c'est terminé.* »⁵⁹

En 2021, les Etats généraux de la Justice proposaient quant à eux l'instauration d'un seuil d'alerte et d'un seuil d'urgence au-delà desquels serait réuni un comité de suivi afin d'envisager diverses mesures de régulation.

Dans sa circulaire de politique pénale générale de 2022, le ministre de la Justice avait demandé aux procureurs généraux de veiller « *à la poursuite des actions tendant à réguler la population carcérale dans le cadre de véritables politiques de juridiction. Il convient ainsi d'institutionnaliser, au moins tous les semestres, un dialogue étroit entre l'autorité judiciaire, siège et parquet réunis, les auxiliaires de justice, les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et les partenaires associés, notamment au sein des conférences régionales portant sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération, ou au sein des commissions de l'exécution et de l'application des peines.* »

Loin d'une politique volontariste en matière de régulation carcérale, le ministre de la Justice ne fait qu'inviter les acteurs concernés à se réunir pour échanger sur le surencombrement des établissements pénitentiaires de leur ressort.

Interpellé à ce sujet lors de l'assemblée générale du CNB le 9 juin 2023, le ministre de la Justice a mis en avant sa responsabilité politique qui lui interdit de prendre le risque de libérer 13 000 personnes⁶⁰.

Néanmoins, comme l'a noté l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *la situation de surpopulation carcérale est telle que la Cour européenne des droits de l'homme a enjoint la France d'adopter des mesures générales afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention et de parvenir à une résorption définitive de la surpopulation carcérale. Il devrait s'agir pour les autorités administratives et politiques d'une urgence prioritaire. Si une évolution des mentalités est nécessaire, le courage de prendre des mesures qui risquent d'être impopulaires semble avoir fait défaut dans ce domaine jusqu'à présent.* »⁶¹

2. Quelle politique de régulation carcérale ?

La réflexion sur l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale doit amener à s'interroger sur plusieurs points :

- Quand déclencher le mécanisme de régulation carcérale ?

⁵⁶ Avis du relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales, CGLPL, NOR : CPLX2324077V, 25 juil. 2023

⁵⁷ Surpopulation carcérale : seul contre tous, le Gouvernement s'oppose à une solution d'urgence, OIP, 2 janv. 2024

⁵⁸ Résolution du Conseil national des barreaux relative à la circulaire de politique pénale générale du 20 septembre 2022, CNB, 18 nov. 2022

⁵⁹ En finir avec la surpopulation carcérale, synthèse des échanges, CNB, déc. 2022

⁶⁰ [Projet de loi Justice : le garde des Sceaux vient échanger avec les avocats](#), site internet du CNB, article publié le 13 juin 2023

⁶¹ Rapport sur le respect par la France des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 15833, 25 sept. 2023

Adopté lors de l'assemblée générale du 5 juillet 2024

L'administration pénitentiaire, comme les états généraux de la Justice, considèrent que le fonctionnement d'un établissement pénitentiaire n'est pas nécessairement mis en danger lorsque le taux de population dépasse les 100%. Cette analyse doit être rejetée : si l'établissement, peut certes fonctionner, le dépassement du taux maximal multiplie les situations susceptibles de provoquer des atteintes aux droits, ainsi qu'à la dignité humaine des personnes détenues. Le mécanisme de régulation carcérale envisagé devra donc avoir pour ligne seuil de déclenchement le taux de 100%.

- La régulation contraignante doit-elle être nationale et contraignante ?

La solution retenue peut être contraignantes, imposant des obligations strictes, ou non contraignantes. Elles peuvent également être mises en œuvre à un niveau national ou local, selon les besoins spécifiques et les variations des taux de surpopulation à travers le territoire national. En l'état du droit, le ministre de la Justice invite simplement à la mise en œuvre d'une politique locale de régulation carcérale, ce qui a déjà été critiqué par le Conseil national des barreaux⁶². Il est impératif que ce mécanisme soit contraignant et national afin d'assurer son efficacité. Comme l'a en effet relevé la Cour des comptes « *un mécanisme de régulation carcérale ne peut s'imposer que s'il est défini au niveau national pour être décliné de manière cohérente localement* »⁶³.

La mise en œuvre d'un tel mécanisme, au plan local, ne doit pas conduire à incarcérer des personnes, prévenues ou condamnées, à distance de leurs proches au risque de porter atteinte au droit au maintien des liens familiaux, garanti par l'article 8 de la Convention européenne et facteur protecteur en matière de réinsertion.

- A qui est confié la mise en œuvre des mesures de régulation carcérale ?

Le mécanisme peut être sous la responsabilité soit de l'autorité judiciaire, soit de l'administration pénitentiaire comme ce fût longtemps le cas pour les aménagements de peine. La position du Conseil national des barreaux ne saurait porter sur un mécanisme échappant au contrôle du juge judiciaire et plaide pour l'instauration d'un mécanisme placé sous la responsabilité de cette dernière. Cette position s'appuie sur la nécessité de maintenir un contrôle judiciaire des décisions relatives à la détention et d'éviter tout risque d'arbitraire si ces décisions étaient laissées à l'administration pénitentiaire seule, et ce malgré un éventuel contrôle du juge administratif qui n'est pas le juge de la liberté.

- Faut-il s'orienter vers un « stop écrou » et/ou un « numerus clausus » ?

Comme rappelé en introduction, la régulation carcérale regroupe « *différents mécanismes visant à limiter le nombre des détenus incarcérés afin de ne pas excéder les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires* » et « *peut comporter des mécanismes intervenant à l'entrée comme à la sortie de détention* ». On distingue ainsi classiquement le « stop écrou », qui consiste en un refus d'admission de nouveaux détenus, voire de prononcer des peines de privation de liberté, et le « numerus clausus » qui entraîne la libération de détenus dès que le taux de surpopulation dépasse un certain seuil.

Afin de rendre plus audible socialement, politiquement et judiciairement, le mécanisme envisagé, le mécanisme devrait, au moins dans un premier temps, s'orienter vers un « *numerus clausus* » plutôt que d'un « *stop écrou* », lequel empêche l'incarcération de personnes contre lesquelles une peine privative de liberté a été jugée nécessaire.

- Le mécanisme de régulation carcérale doit-il se limiter aux peines ou doit-il également prendre en compte la détention provisoire ?

Bien souvent, la détention provisoire est exclue du débat du numerus clausus dans la mesure où le mécanisme envisagé repose sur l'aménagement de peine, par nature réservé aux personnes prévenues.

⁶² Résolution du Conseil national des barreaux relative à la circulaire de politique pénale générale du 20 septembre 2022, CNB, 18 nov. 2022

⁶³ Cour des comptes, *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, oct. 2023

Pour autant, il apparaît indispensable au Conseil national des barreaux que le mécanisme s'applique à la fois aux peines et aux détentions provisoires, avec des procédures d'urgence différentes et simplifiées. Ces procédures devront se faire dans le respect des droits fondamentaux des détenus, notamment leur droit à la vie privée et à la réinsertion.

Le Conseil national des barreaux estime que ce sera seulement sous ces conditions qu'un mécanisme de régulation carcérale pourra être sérieusement envisagé.

Il rappelle par ailleurs qu'une politique de régulation carcérale ne doit aucunement écarter l'Etat d'une politique d'évitement de l'incarcération par le développement et le financement des peines alternatives à l'emprisonnement et des mesures de sûreté non privatives de liberté.