

En finir avec la surpopulation carcérale

Synthèse des échanges

COMMISSION LIBERTES ET DROITS DE L'HOMME

1^{ER} DECEMBRE 2022

Un record de nombre de personnes détenues a de nouveau été atteint le 1^{er} novembre 2022 avec 72 809 personnes détenues pour 60 698 places opérationnelles seulement. La densité carcérale atteint ainsi 120% sur l'ensemble du parc pénitentiaire et 142,8% dans les maisons ou quartier d'arrêt, ce chiffre pouvant dépasser les 200% dans les établissements de Carcassonne, Bordeaux-Gradignan, Foix et Nîmes.

Cette situation qualifiée de critique par le ministre de la Justice dans sa dernière circulaire de politique pénale générale inquiète de long terme les avocats et l'ensemble des syndicats, associations, autorités administratives indépendantes et organisations internationales s'intéressant au milieu carcéral. La Cour européenne des droits de l'Homme dans son communiqué de presse accompagnant l'arrêt J.M.B. contre France du 30 janvier 2020 a ainsi indiqué les taux d'occupation des prisons concernées par le recours « *révèlent l'existence d'un problème structurel* ».

Comment alors combattre ce problème structurel ?

Le colloque « *En finir avec la surpopulation carcérale* » organisé par le Conseil national des Barreaux le 1^{er} décembre 2022 avait pour objectif de mettre en lumière une solution encore peu débattue : la régulation carcérale. Répondant à l'invitation du CNB, se sont ainsi réunis des parlementaires, la Contrôleuse générale des lieux de privation de libertés, des magistrats, des représentants de l'administration pénitentiaire et des avocats.

Le nombre de personnes détenues a augmenté de près 15 000 depuis 2020.

« *La surpopulation carcérale n'est pas une donnée factuelle, mais structurelle* », rappelle le directeur de l'administration pénitentiaire **Laurent Ridel** pour qui les chiffres doivent être appréciés dans leur durée. Depuis la crise sanitaire de 2020, le nombre de personnes détenues a augmenté de près 15 000 (au 1^{er} juin 2020, le nombre de personnes détenues était de 59 285, *ndlr*) alors que le nombre de places n'a augmenté, lui, que de 3 000. Depuis qu'il a rejoint l'administration pénitentiaire, le directeur de l'administration pénitentiaire n'a connu que deux épisodes singuliers où la population carcérale était en dessous de 100% : 2001, lorsqu'Elisabeth Guigou était à la tête du ministère de la Justice et 2020 avec la crise sanitaire. Derrière le chiffre de la surpopulation de 143% se cachent d'autres chiffres : seules 40% des personnes détenues bénéficient d'un encellulement individuel et quelques établissements sont surencombrés à plus de 200%. Le phénomène est selon lui « *massif* ».

Après le constat de surpopulation, le directeur de l'administration pénitentiaire admet également celui de l'insalubrité des établissements pénitentiaires dénoncé quelques minutes plus tôt par la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté **Dominique Simonnot**. Des détenus

« entassés dans 3 ou 4m² », des draps sales, des punaises de lit et ce courrier « *oskour j'est que des cafards* » reçu par la Contrôleure sont la réalité des visites menées par cette dernière. Ces visites, la Contrôleure y invite toutes celles et tous ceux qui en disposent du droit : magistrats, parlementaires et bâtonniers.

Face à ce constat, **Laurent Ridel** rappelle également que, selon lui, le juge judiciaire garde toujours une certaine distance par rapport aux conditions d'exécutions matérielles de la peine et regrette le déficit d'évaluation des politiques publiques. Il précise enfin que contrairement à certaines idées reçues la France est un pays « *objectivement, statistiquement répressif* ». Afin d'appuyer la réalité de la sévérité française, Laurent Ridel précise que le taux d'incarcération en France est de 110 détenus pour 100 000 habitants (légèrement supérieur au taux européen) et le taux de probation qui s'élève à 265 probationnaires pour 100 000 habitants (taux le plus élevé de l'Europe de l'Ouest). Pour lui, l'augmentation du nombre de personnes détenues ne s'explique pas par l'augmentation de la délinquance ; les Etats-Unis, la Russie, la Turquie et le Brésil où le taux d'incarcération de la population est le plus élevé n'a pas résolu les problèmes de criminalité. Il explique avant tout les augmentations du nombre de personnes détenues par des éléments politicomédiatiques (2002 : débat présidentiel axé sur la sécurité à la suite d'un fait divers ; 2007 : débat sur les peines planchers ; 2011 : affaire Pornic ; 2015 : attentats ; 2021 : affaire de Mérignac).

« Les effets pervers de la surpopulation mettent à mal le temps de la peine. »

Le directeur de l'administration pénitentiaire rappelle que les « *effets pervers de la surpopulation mettent à mal le temps de la peine* ». Il est en effet beaucoup plus compliqué d'exécuter une peine quand les établissements sont surencombrés.

Ce sont aussi les conditions de travail du personnel qui sont atteintes. L'ensemble du fonctionnement de l'établissement est mis à mal : le système médical, les parloirs, les activités et la lutte contre la prévention des violences sont rendus particulièrement complexe.

Pour Laurent Ridel, la prison est une « *institution sociale* » sur laquelle les politiques doivent avoir un « *un débat sérieux par-delà le populisme pénal et la naïveté pénale* » prenant notamment en compte le coût de cette institution qui s'élève à 110€ par personne détenues (soit plusieurs millions d'euros par jour).

L'état français s'est engagé à respecter l'arrêt J.M.B. contre France.

Le 30 janvier 2020, la Cour européenne des droits de l'Homme condamnait la France pour traitement inhumains et dégradants en raison de l'état de ses prisons vétuste et surencombrées et recommandait à la France de prendre des « *mesures générales* » pour faire permettre aux personnes détenues d'être incarcérées dans des conditions dignes.

Comme l'a expliqué **Fredrik Sunberg**, directeur de l'institut de droit international de Stockholm et ancien chef du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, cet arrêt est aujourd'hui entre les mains du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. C'est à ce dernier qu'est confiée la surveillance de l'exécution de l'arrêt et le soin de formuler des recommandations pour faire cesser les atteintes à la Convention européenne des droits de l'Homme après une condamnation. Comme pour tous les arrêts de la Cour EDH, l'état français s'est engagé à respecter l'arrêt J.M.B. contre France en vertu de l'article 46 de la Convention.

Le 12 octobre 2022, le gouvernement français a ainsi transmis au Comité des ministres un nouveau plan d'action visant à exécuter l'arrêt J.M.B. contre France auquel ont répondu la CNCDH, la CGLPL, l'OIP, le SM, l'ANJAP et le CNB dans différentes communications.

Alors qu'en principe la Cour EDH constate uniquement les violations, le Comité des ministres s'interroge plus profondément sur le système en place : pourquoi une violation de la Convention a pu se produire ? Quelles en sont les causes profondes ?

L'incarcération reste la référence.

A plusieurs reprises, les intervenants ont fait remarquer que l'incarcération reste la référence pour les magistrats et l'opinion publique que ce soit au stade de l'instruction avec la détention provisoire ou du jugement avec un emprisonnement non aménagé. Pourtant, comme l'a indiqué le directeur des affaires criminelles et des grâces **Olivier Christen** plus tôt dans ses propos introductifs : « *la fermeté ne peut pas forcément dire peine d'emprisonnement : on peut être ferme et recourir aux aménagements* » et la fermeté de la réponse pénale doit être décorrélée de la référence systématique à la prison. Selon lui, « *une réponse ferme est une réponse ferme dans la perception de celui qui est sanctionné* ». Ainsi peuvent être fermes des peines de TIG et d'amende si elles sont exécutées efficacement.

Présentant le livre blanc du surpeuplement carcéral du Conseil de l'Europe, **Ilina Taneva**, cheffe adjointe du Service du droit pénal et Co-Secrétaire du Comité européen, rappelle que la surpopulation carcérale est notamment liée à des politiques et législations entraînant l'utilisation abusive du système pénale, par le recours limité aux alternatives à la détention provisoire et aux alternatives à la peine.

Pour le procureur général près la Cour d'appel de Paris **Rémy Heitz**, la lutte contre la surpopulation nécessite de sortir de « *la primauté de la peine d'emprisonnement* ». Malgré les avancées qui ont été faites en matière de bracelet électronique et de travaux d'intérêt général, le procureur général constate que l'incarcération reste centrale dans la logique judiciaire. Pour cause : la société attend des magistrats une plus grande sévérité. Cette sévérité, a rappelé plus tôt la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, se manifeste en premier lieu dans les procédures de comparution immédiate qui est « *la plus grosse fournisseuse de cellules* ».

Pour **Olivier Christen**, sortir de la primauté de peine d'emprisonnement peut notamment passer par l'appropriation de dispositifs déjà existants telle que l'ARSE, la peine DDSE ou le mandat de dépôt à délai différé. Ces dispositifs sont des alternatives à la détention immédiate encore trop peu prononcées.

Alain Saffar, premier vice-président au tribunal judiciaire de Paris, développe une idée également abordée par le procureur général, à savoir le profil des personnes convoquées devant le tribunal. Que faire lorsqu'il s'agit d'une personne sans domicile fixe, non représentée et non comparante ? Pour le magistrat, dans ces hypothèses, il est compliqué d'envisager autre chose que de l'emprisonnement sans aménagement.

Selon lui, il convient également de reconnaître que la surpopulation carcérale est une « *responsabilité collective* » et le parcours de l'avocat pénaliste, comme celui du magistrat, devrait connaître le post-sentenciel. Il rejoint par là le procureur général pour qui « *le débat sur la peine est toujours d'une très grande pauvreté* » et considère que si les magistrats doivent avoir confiance dans les alternatives, il appartient également aux avocats de s'emparer des outils qui sont dans la loi car « *si une peine alternative n'est pas proposée, l'alternative ne sera pas prononcée.* » Cette observation a appelé une réaction de la part d'une avocate membre de l'association pour la défense des droits des détenus présente dans le public. Selon elle, les avocats ont pris leur part de responsabilité en intentant un nombre important de recours mais elle rappelle qu'ils ne sont, *in fine*, pas décisionnaires.

Alain Saffar regrette également que certains magistrats envisagent l'aménagement de peine sous le prisme de leur propre responsabilité et que les aménagements de peine inspirent insuffisamment confiance en raison des manques de moyens qui leur sont consacrés. La nécessité de développer la confiance des magistrats dans les alternatives se retrouve aussi dans les propos de Laurent

Ridel pour qui « *il faut que les magistrats soient convaincus de l'offre de peine que peut offrir l'administration pénitentiaire.* »

Intervenant à la suite de l'avocat général, l'avocat et membre des états généraux de la Justice, **Vincent Pénard** considère que les conditions pour lutter contre la culture de l'incarcération ne sont pas suffisamment favorables, en particulier s'agissant de la détention provisoire. Alors que l'assignation à résidence sous surveillance électronique est une alternative crédible à la détention provisoire, sa mise en œuvre pratique est particulièrement complexe (*selon le directeur adjoint de l'administration pénitentiaire Thierry Donnard il n'y a actuellement que 50 ARSE sur l'ensemble du territoire*). Rappelant les propositions des EGJ, **Vincent Pénard** propose de faire de l'ARSE le principe et de créer un système de semi-liberté provisoire pour sortir de la logique de l'incarcération.

La loi de programmation de la Justice a en partie manqué à son effet.

Rappelée par **Olivier Christen**, la loi de programmation et d'orientation de la Justice (LPJ) avait pour objectif de réformer profondément le dispositif pénal dans un but de régulation carcérale en modifiant la politique des peines afin de l'axer sur le sens et l'efficacité et de ne plus faire de l'emprisonnement la peine de référence. Elle visait également à éviter les peines d'emprisonnement courtes jugées inefficaces en termes de prévention de la récidive.

Selon le procureur général **Remy Heitz**, la LPJ a en partie manqué à son effet en ne parvenant pas à faire sortir de la culture judiciaire la peine d'emprisonnement comme sanction de référence. Si la LPJ a effectivement permis d'augmenter considérablement le nombre d'aménagement *ab initio*, c'est-à-dire les aménagements prononcés par la juridiction de jugement (*selon Alain Saffar, certaines juridictions prononcent jusqu'à 50% d'aménagements ab initio*), le nombre de TIG a reculé.

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.

A ce constat, l'avocat général **Alain Saffar** rajoute qu'il lui semble que certaines peines aménagées pourraient parfois plutôt être envisagées sous la forme de sursis probatoire ou de TIG mais que la LPJ incite avant tout à prononcer de l'aménagement.

Vincent Pénard identifie également un obstacle important à l'application de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique créée par la LPJ : celle-ci n'est pas aménageable et ne peut donc pas évoluer en même temps que la situation de la personne concernée.

Juge de l'application des peines à Evry, **Eugénie Loné** abonde également dans le sens des précédents intervenants. Elle précise que le système de la libération sous contrainte (LSC) ne fonctionne pas, chiffre à l'appui : le rapport d'activité de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis fait apparaître que sur les 25% de levées d'écrous, seul 2,5% sont dues à la LSC. Le président de la commission des lois **Sacha Houlié** précisera à ce sujet qu'une mission d'information de l'assemblée de nationale sera créée pour étudier cette question.

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

Citant Ivan Zakine, ancien président du CPT, l'avocat et président de l'OIP **Matthieu Quinquis** explique que « *plus vous construisez de nouvelles prisons, plus vous avez de détenus dans un pays. C'est une loi que personne n'a réussi à mettre en défaut.* »

Depuis 1990, près de 27 000 places ont été construites mais la densité carcérale, elle, ne baisse pas et les établissements sont toujours surpeuplés. **Matthieu Quinquis** en veut pour preuve le programme 107 annexé au projet de loi de finance 2023 : alors le programme prévoit la construction de nouvelles places de prisons, il projette dans le même temps un taux d'occupation des maisons et quartiers maison d'arrêt supérieur d'année en année (pour atteindre 134,6% en 2025).

Plus encore, il dénonce les conditions de détention dans les nouveaux établissements pénitentiaires : sur l'ensemble des établissements pénitentiaire construits depuis 1980, 45 ont fait l'objet de condamnations par la Cour européenne des droits de l'Homme ou de recommandations en urgence du CGLPL.

Au Brésil, une expérimentation permet aux magistrats de connaître en temps réel le nombre de place disponible. Les retours sont pour l'instant positifs.

Alors que le nombre de personnes incarcéré baisse en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Unis et en Finlande (-17,47% entre 2008 et 2018), celui en France ne fait qu'augmenter. Ce constat est celui de **Clémence Bouchart**, responsable du pôle Comparer à Prison Insider, qui rappelle également que le taux d'incarcération en France est de 110 pour 100 000 habitants, là où celui de la Finlande est de 50.

La baisse de la population carcérale est multifactorielle : en Norvège, seules les infractions les plus graves font l'objet d'une peine d'emprisonnement ferme et un système de liste d'attente permet de réguler les entrées en détention. En Italie et en Espagne, la dépénalisation d'un certain nombre d'infractions a réduit le nombre d'entrées.

Au Pays-Bas, une expérience de *numerus clausus* a été faite mais le dispositif a rapidement été abrogé car jugé trop rigide. Toutefois, le *numerus clausus* a laissé des traces dans l'esprit des juges néerlandais qui évitent aujourd'hui d'envoyer des personnes dans un établissement déjà encombré.

Clémence Bouchart développe en dernier lieu la situation en Amérique latine. Au Brésil, une expérimentation permet aux magistrats de connaître en temps réel le nombre de places disponibles. Les retours sont pour l'instant positifs. Cette expérimentation conduite dans l'état du Maranhão donne accès aux magistrats à une carte de 15 des 47 établissements pénitentiaires de la région avec des indices de couleurs allant du rouge au vert pour les établissements les moins peuplés. Le magistrat a alors trois possibilités : soit il incarcère dans un établissement non surpeuplé (possiblement dans un autre état brésilien), soit il inscrit le condamné sur une liste d'attente, soit il choisit une peine alternative à la prison. S'il est encore trop tôt pour être fixés sur les effets sur le long terme, les effets au court terme sont positifs et ont permis de limiter la surpopulation.

Pour être efficace, un dispositif de régulation carcérale doit être contraignant.

Jeanne Bastard, vice-procureur à Grenoble, revient sur l'expérience de régulation carcérale qu'elle a mené dans cette ville. Cette expérience remonte à 2020, lorsque la densité carcérale de la maison d'arrêt de Grenoble était au plus bas. Au cours du débat d'aménagement peine du mois de juin 2020, les magistrats et personnels pénitentiaires ont constaté que les échanges étaient plus apaisés que d'ordinaire. Personnes détenues comme personnel pénitentiaire ont indiqué que la

préparation de l'aménagement de peine avait été agréable et constructif car chaque intervenant avait eu le temps de mener à bien sa mission. Jeanne Bastard et ses collègues ont alors saisi cette « *aubaine* » pour maintenir le taux de densité inférieur à 130% par la rédaction d'une « *note de mise en œuvre des peines* ». Ce dispositif n'a toutefois pas atteint les objectifs qu'il s'était fixé et le taux de surpopulation a aujourd'hui atteint plus de 170%.

S'interrogeant sur les raisons de cet échec, **Jeanne Bastard** identifie des obstacles pratiques comme la complexité de mise en œuvre de l'ARSE et la difficulté pour les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation de convaincre les JAP sur l'opportunité d'un aménagement de peine. Elle conclue également que le système n'a pas fonctionné car il reposait sur la volonté individuelle. Autrement dit, pour être efficace, un dispositif de régulation carcérale doit être contraignant. **Dominique Simonnot** l'avait également dit plus tôt : « *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.* »

Sacha Houlié, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, rejoint également l'idée d'un système de régulation carcérale contraignante. Selon lui, le système régulation carcérale doit être celui proposé par les EGJ, c'est-à-dire un « *seuil de criticité* » au-delà duquel les acteurs doivent se rencontrer et discuter de la façon dont ils pourraient atteindre un niveau de densité tolérable avec l'aide des outils existants.

Pascal Salvodelli, l'un des sénateurs à l'initiative de la proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale insiste sur l'urgence d'instaurer un mécanisme de régulation contraignant pour ramener la population carcérale à un niveau qui ne soit pas supérieur à la capacité d'accueil et appelle à « *une politique carcérale réductionniste* ». Il précise que pour la proposition de loi précitée, l'objectif est de mettre en place un seuil d'alerte à 90% : une fois ce taux atteint, le dispositif doit être mis en œuvre avec la participation des juges de l'application des peines. Il considère aussi que devrait être mise en place une « *procédure balai* » en cas d'absence d'aménagement possible consistant en l'octroi d'une réduction de peine.

Le colloque se conclut sur l'intervention du directeur de l'administration pénitentiaire adjoint **Thierry Donnard** qui rappelle que la crise sanitaire a déjà permis la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation grâce à des libérations anticipées, sans que ces libérations ne créent d'insécurité supplémentaire. L'expérience du covid démontre donc qu'il y a des pistes possibles. Il se montre plutôt favorable à la mise en place d'un « *taux de criticité* » comme cela avait été proposé par les EGJ avec des seuils différents selon les établissements et des procédures individualisées. Laurent Ridet s'était lui aussi prononcé en faveur d'un dispositif de régulation carcérale sans « *numerus clausus abrupt* ». Il va de même pour Rémy Heitz pour qui « *nous devons aller vers un mécanisme de régulation carcérale avec l'idée d'un taux de criticité* ».

Avant de laisser place aux interventions du public, le directeur de l'administration pénitentiaire adjoint propose différents leviers pour améliorer la situation carcérale telle que la construction de nouvelles places de prisons, le plus fort recours à l'ARSSE et l'entrée en vigueur en 2023 de la LSC de plein droit qui pourrait toucher près de 4 000 détenus comme l'avait précisé Laurent Ridet.

Au cours des échanges, il est ainsi apparu que la lutte contre la surpopulation carcérale ne peut plus reposer seulement sur la seule volonté des acteurs et qu'un cadre contraignant doit être décidé au niveau politique. Ce cadre contraignant pourra être celui de la régulation carcérale, mais pas uniquement. Comme les discussions l'ont soulevé, la problématique de la surpopulation carcérale ne doit pas seulement s'intéresser à la sortie des personnes détenues mais également à l'entrée en détention en réfléchissant aux procédures pourvoyeuses d'incarcération.

La proposition de loi déposée récemment sur la régulation carcérale ainsi que les réformes annoncées du code de procédure pénale seront très certainement l'occasion de poursuivre ces échanges et d'amener ce débat vers une plus large audience.