

Réflexions autour de la surpopulation carcérale

par Matthieu Quinquis

Matthieu Quinquis, Avocat au barreau de Paris, président de l'OIP-SF.

Mots-clés | SURPOPULATION CARCÉRALE – Politiques pénales – Conditions de détention – Construction de nouvelles prisons – Régulation de la population carcérale

Matthieu Quinquis est avocat au barreau de Paris et président de la section française de l'Observatoire international des prisons depuis le mois de mai 2022. Il fut également vice-président du GENEPI entre 2013 et 2014. Dans cet article, il dresse un bilan de la situation de surpopulation carcérale en France en revenant sur les causes et les conséquences de cette surpopulation à travers le temps et en expliquant pourquoi toutes les politiques visant à y remédier ont échoué. Il arrive au constat que le chemin qui est actuellement pris n'est toujours pas le bon et prévoit encore une détérioration des conditions de détention dans le futur. Il propose des pistes de réflexion qui permettraient d'envisager une autre politique pénale sur la question carcérale.

Reflections on prison overcrowding

Matthieu Quinquis is a lawyer with the Paris Bar and has been President of the French section of the International Prison Observatory (OIP) since May 2022. He was also Vice-President of the GENEPI, a prison education association, between 2013 and 2014. In this article, he takes stock of the prison overcrowding problem in France, looking at its causes and consequences over time and explaining why all the policies intended to remedy the situation have failed. He concludes that the path currently being followed is still not the right one and predicts a further deterioration in prison conditions in the future. He puts forward some ideas that could be considered to envisage a different way of dealing with crime and imprisonment.

Le 30 janvier 2020, la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la France à raison de l'indignité des conditions de détention imposées aux personnes détenues. Elle fustigeait alors le surencombrement structurel des établisse-

ments pénitentiaires et prescrivait d'adopter rapidement des mesures en faveur de sa résorption définitive. Trois ans après, quelle est la situation ? Quelles solutions ont été envisagées et quelles sont celles qui peuvent être mises en œuvre pour en finir avec la surpopulation carcérale en France ?

I – Entre surpopulation et vétusté, une situation carcérale dégradée

A – L'ampleur d'un phénomène

Quelques données statistiques.
Au 1^{er} février 2023, la France comptait 72 294 personnes détenues pour 60 662 places opérationnelles, soit un taux d'occupation moyen de 119 %¹. Ce chiffre, en lui-même alarmant, masque toutefois des disparités qu'il convient de préciser pour mieux saisir la réalité des conditions de détention.

D'une part, il constitue une moyenne tout établissement confondu ; il ne tient ainsi pas compte des règles d'hébergement qui varient selon le type et la nature de celui-ci. Ainsi, si dans les maisons centrales où la règle du *numerus clausus* trouve à s'appliquer, le taux d'occupation atteignait difficilement les 82 %, il dépassait aisément les 141 % dans les maisons d'arrêt qui sont contraintes d'accueillir toute personne qui leurs sont présentées². Dès lors, les établissements devant accueillir les prévenus et les personnes condamnées à de courtes peines sont ceux qui sont confrontés à la dynamique de surpopulation.

D'autre part, le taux d'occupation initialement évoqué est le résultat d'un lissage de l'ensemble des établissements des

territoires métropolitains et ultramarins ; il masque des variations importantes au sein même des maisons d'arrêts. Ainsi, si 120 établissements ou quartiers présentaient au 1^{er} février 2023 un taux d'occupation supérieur à 100 %, 53 rencontraient une densité supérieure ou égale à 150 %, dont 5 dépassant les 200 %³. Dans cette perspective, il est aisé de comprendre que les situations locales diffèrent largement et que les conditions de détention varient du tout au tout dans ces établissements.

Les chiffres publiés chaque mois par l'administration pénitentiaire sont par ailleurs à prendre avec d'autres précautions, faute de tenir compte des distinctions qui s'imposent au sein de certaines catégories. En effet, les moyennes étant publiées par type de quartier (QMA ou QCD notamment), l'administration intègre dans un même chiffre les places des quartiers hommes, femmes et mineurs. Ceux-ci sont rarement pleins, le taux d'occupation est mathématiquement minimisé. La situation s'accroît lorsque l'administration y ajoute au surplus les places des quartiers de semi-liberté⁴.

En 2022, la section française de l'Observatoire international des prisons a ainsi recalculé les taux d'occupation de plusieurs établissements et constaté l'ampleur

1. Ministère de la Justice, *Statistiques des établissements et des personnes écrouées en France*, févr. 2023.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

4. Si certains quartiers de semi-liberté sont comptés à part dans les statistiques officielles, la majorité d'entre eux sont inclus dans les chiffres relatifs aux maisons d'arrêt. Or ces quartiers restent majoritairement sous occupés, avec une moyenne de 65 % d'occupation à l'échelle nationale.

du phénomène. Les chiffres obtenus donnaient autrement le vertige en relevant par exemple 38 points de différence au quartier maison d'arrêt des hommes de Limoges, où le taux d'occupation passait de 174,2 à 212,2 %, 50 points à Lorient, où l'on passait de 154 % à 206,5 %. Finalement dix quartiers connaissaient des taux d'occupation supérieurs à 200 %, et non pas cinq comme l'annonçait le ministère de la Justice ⁵.

L'impact sur le quotidien en détention.

L'indignité des prisons françaises n'est pas un phénomène nouveau, elle est même anciennement documentée. De la première enquête publiée par le Groupe d'information sur les prisons (GIP) en 1971, qui dressait un tableau « intolérable » des conditions de vie dans une vingtaine d'établissements pénitentiaires, aux rapports réguliers du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), nul ne peut aujourd'hui contester les multiples atteintes aux droits qui prévalent dans les prisons françaises ⁶.

La surpopulation carcérale en constitue de toute évidence une cause essentielle. Dans les maisons d'arrêt, les personnes détenues sont contraintes de vivre à deux, trois ou parfois quatre dans une cellule de neuf mètres carrés initialement pensée individuelle. Faute de lits en quantité suffisante,

des matelas sont posés par terre. Au 1^{er} janvier 2023, l'administration pénitentiaire en dénombrait 2 111 posés chaque nuit en travers des cellules ⁷.

Certains établissements comptent encore des cellules collectives. Dans le rapport de sa visite en février 2021 à la maison d'arrêt de Cherbourg, le CGLPL décrit ainsi des cellules dont les dimensions varient de 19 à 25 m² et pouvant accueillir jusqu'à neuf détenus : « Les cellules comportent des lits superposés sur trois niveaux avec risque de chute ; il n'y a pas de place suffisante pour circuler entre tables et chaises et la luminosité est faible en raison de l'installation de caillebotis. [...] Chaque cellule collective dispose d'une douche et d'un WC qui, soit restent à ciel ouvert, soit sont partiellement cachés au regard des occupants des lits supérieurs par d'anciennes armoires placées en équilibre au travers des murs de protection. » ⁸

La situation de surpopulation empêche également l'administration de procéder aux séparations imposées par le code de procédure pénale et le code pénitentiaire, telles que la distinction prévenus et condamnés, personnes subissant une première incarcération et celles ayant déjà été détenues, jeunes majeurs et détenus plus âgés ⁹... Cette impossibilité s'étend à d'autres situations,

5. OIP-SF, Les vrais chiffres de la surpopulation en maison d'arrêt, 14 févr. 2022.

6. OIP-SF et Amnesty France, *Dignité en prison. Quelle situation deux ans après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme ?*, juin 2022.

7. Ministère de la Justice, *Statistiques des établissements et des personnes écrouées en France*, janv. 2023.

8. CGLPL, Rapport de la troisième visite de la maison d'arrêt de Cherbourg (Manche), visite du 1^{er} au 5 févr. 2021.

9. C. pr. pén., art. D. 93 et C. pénit., art. D. 216-20.

non prévues par les textes, mais non moins incommodes, telles que les fumeurs et les non-fumeurs.

La promiscuité est souvent d'autant plus insoutenable qu'elle se double de conditions matérielles particulièrement dégradées. En 2017, la Commission des lois du Sénat relevait que plus d'un tiers des cellules étaient considérées comme vétustes¹⁰. Nombre de personnes détenues décrivent ainsi des cellules aux murs décrépis et fissurés, des fenêtres mal isolées, des espaces insuffisamment ventilés. Il est en effet fréquent que la vétusté des infrastructures se double de problèmes d'insalubrité. Un manque d'hygiène qui ne touche pas seulement les sanitaires : les témoignages sur des matelas qui sentent l'urine, déchirés, sans protection, ainsi que sur du linge de lit sale et trop rarement lavé abondent. Très régulières sont les plaintes concernant la présence de nuisibles, de rats, punaises et cafards.

Le surencombrement concerne également les espaces collectifs, qui ne sont pas conçus pour accueillir une population aussi nombreuse. Ainsi, au centre pénitentiaire de Majicavo (Mayotte), les personnels décrivent des cours de promenade de 20 à 30 m² dans lesquels se retrouvent entre 50 et 70 détenus ; en janvier dernier, le quartier maison d'arrêt accueillait 306 personnes

pour 164 places (186,6 %). Les effets se poursuivent par des difficultés d'accès aux différents services de l'établissement, qu'ils s'agissent des activités sportives, culturelles ou scolaires, du travail et de la formation ou encore des services de santé.

B – Des causes identifiées et documentées

La marque d'une politique pénale. La situation constatée en France ne sort pas de nulle part. Elle est le résultat de plusieurs décennies de politiques publiques orientées vers la répression accrue et le recours massif à l'incarcération. La Cour européenne des droits de l'Homme ne disait rien d'autre après avoir constaté, dans son arrêt J.M.B c/ France du 30 janvier 2020, les traitements inhumains et dégradants imposés aux personnes détenues dans plusieurs établissements.

Elle constatait alors que « les taux d'occupation des prisons concernées révélaient l'existence d'un problème structurel » et recommandait à la France « l'adoption de mesures générales » visant à « garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 », en assurant notamment la « résorption définitive de la surpopulation carcérale »¹¹. En inscrivant alors la France dans la liste des pays visés par un arrêt « pilote » ou « quasi-pilote » leur

¹⁰. Commission des lois du Sénat, Avis n° 114 (2017-2018) sur le budget de l'administration pénitentiaire.

¹¹. CEDH, 5^e sect., *J.M.B et 31 autres c/ France*, req. n° 9671/15 et autres, AJDA 2020. 263 ; *ibid.* 1064, note H. Avenire ; D. 2020. 753, et les obs., note J.-F. Renucci ; *ibid.* 1195, obs. J.-P. Céré, J. Falxa et M. Herzog-Evans ; *ibid.* 1643, obs. J. Pradel ; *ibid.* 2021. 432, chron. M. Afroukh et J.-P. Marguénau ; JA 2020, n° 614, p. 11, obs. T. Giraud ; AJ pénal 2020. 122, étude J.-P. Céré.

intimant de réformer leur système carcéral, elle la sommait de prendre conscience des facteurs déclencheurs de la surpopulation pénale.

La pénalisation d'un nombre de plus en plus important de comportements apparaît comme un élément essentiel de la compréhension de la surpopulation. Il est ici intéressant de noter qu'entre 2017 et 2022, 120 infractions – pour l'essentiel des délits – ont été créées ou durcies. En onze ans, ce sont près de 3 600 infractions pénales nouvelles, de la contravention de première classe au crime, qui ont été ajoutées à l'arsenal existant, représentant une hausse de 31 %, selon la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice ¹².

Si toutes ces infractions ne sont pas mobilisées dans les mêmes proportions et les mêmes fins, ces créations/aggravations alimentent une mécanique judiciaire et favorisent la mise en œuvre de procédures que l'on sait pourvoyeuses d'emprisonnement. Tel est par exemple le cas de la procédure de comparution immédiate, qui représente aujourd'hui 18 % des jugements rendus en matière pénale, contre 13 % en 2012 ¹³. L'emprisonnement y représente 70 % des peines prononcées, le risque d'être incarcéré à l'issue de l'audience y est huit fois plus élevé que dans toute autre procédure ¹⁴.

Plus long et plus longtemps. Dans le même temps, on assiste à un allongement de la durée des peines qui mérite d'être souligné. De 5,8 mois en 1982, la durée moyenne de détention est passée à 8,3 en 2003 et 10,7 en 2019 ¹⁵. Cela s'explique par un double mouvement.

« Entre 2017 et 2022, 120 infractions – pour l'essentiel des délits – ont été créées ou durcies. En onze ans, ce sont près de 3 600 infractions pénales nouvelles, de la contravention de première classe au crime, qui ont été ajoutées à l'arsenal existant, représentant une hausse de 31 %, selon la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice. »

D'un côté, l'augmentation des incarcérations pour de courtes peines de prison de moins d'un an ou de quelques mois. En 1980, 7 427 personnes étaient détenues en exécution d'une peine de moins d'un an, elles étaient 22 902 en 2022 ¹⁶. D'un autre, le prononcé de peines de plus en plus lourdes vis-à-vis d'autres publics. En 1980, moins de 6 000 personnes étaient détenues au titre d'une peine de cinq ans de prison ou plus, elles étaient 14 397 en 2022.

Ces éléments faisaient ainsi dire au groupe de travail sur la justice pénitentiaire et de réinsertion des États généraux de la justice que « ce n'est pas l'augmentation des entrées en prison qui expose l'admi-

12. J.-B. Jacquin, *Un quinquennat de nouvelles infractions pénales, au risque de compliquer le travail de la justice*, Le Monde, 16 mars 2022.

13. États généraux de la justice, rapport du groupe justice pénitentiaire et de réinsertion, avr. 2022.

14. OIP-SF, *Dans le moteur de la machine à incarcérer : les comparutions immédiates*, nov. 2017.

15. États généraux de la justice, rapport du groupe justice pénitentiaire et de réinsertion, avr. 2022.

16. Ministère de la Justice, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980 - 2022*, janv. 2023.

nistration pénitentiaire à la surpopulation carcérale, mais le fait que les personnes détenues restent de plus en plus longtemps en détention »¹⁷. Et de conclure : « Si la durée de détention était identique à celle de 2006, la France compterait en moyenne 56 432 détenus au lieu de 70 355. »¹⁸

Le recours à la détention provisoire. 22 410 personnes détenues étaient placées en détention provisoire au 1^{er} février 2023¹⁹, soit près de 31 % de la population carcérale. Elles n'étaient en moyenne « que » 15 956 en 2015²⁰, il y a 8 ans à peine. La première source d'incarcération est ici la procédure de comparution immédiate qui a expédié plus de 30 000 personnes derrière les barreaux en 2021, le plus souvent pour quelques jours ou semaines dans l'attente de leurs procès. Viennent ensuite les mandats de dépôt décernés dans le cadre d'une instruction (environ 25 000 par an).

Ces mesures jouent un rôle considérable dans l'état de surpeuplement des maisons d'arrêt, qui atteint des proportions toujours plus dramatiques : les personnes prévenues représentaient près de 40 % de la population détenue en maison d'arrêt au 1^{er} novembre 2022. Dans ces conditions, Bruno Cotte et Julia Minkowski soutenaient, dans leur rapport « Sens et efficacité de la peine » des Chantiers de la justice, qu'il « s'impose,

impérativement et sans délai, d'une part de réduire le nombre de placements en détention provisoire, d'autre part, de réduire la durée de ces détentions »²¹. Nul ne pourra contester qu'il s'agit là d'un véritable levier à activer pour rompre avec l'inflation carcérale.

II – Les craintes d'une aggravation

A – L'obsession immobilière

Construire toujours plus. Pour tenter de faire face à la surpopulation grandissante, et en dépit de l'inefficacité du projet, le président de la République s'est engagé, dès 2017, dans un programme de construction de 15 000 nouvelles places de prison. Le Gouvernement assure ici qu'en « portant à 75 000 le nombre de places de prison à l'horizon 2027, le programme immobilier pénitentiaire permettra de résorber la surpopulation dans les maisons d'arrêt et d'atteindre un taux d'encellulement individuel de 80 % »²².

Il reprend ainsi les arguments avancés depuis 1987 et le plan 13 000 lancé par le ministre Albin Chalandon, en passant par le plan 4 000 adopté en 1995 et le programme 13 200 initié en 2002, pour justifier des programmes immobiliers sans cesse plus importants. Le discours s'articule

17. États généraux de la justice, rapport du groupe justice pénitentiaire et de réinsertion, avr. 2022.

18. *Ibid.*

19. Ministère de la Justice, *Statistiques des établissements et des personnes écrouées en France*, févr. 2023.

20. Ministère de la Justice, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980 - 2022*, janv. 2023.

21. B. Cotte et J. Minkowski, rapport « Sens et efficacité des peines » Chantiers de la justice, 2018.

22. Communication de la France concernant l'affaire J.M.B. et autres *c/* France (req. n° 9671/15, préc.) devant le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

systématiquement sur deux registres : l'humanisation des conditions de détention et la gestion du nombre – ou surnombre – de personnes détenues.

L'humanisation en question. Cette première idée d'humanisation des conditions de détention est toutefois à relativiser. S'il n'est pas contesté que les établissements anciens offrent des conditions matérielles précaires et présentent des états de vétusté intolérables, la manière dont les nouveaux établissements sont pensés et conçus soulève aussi des difficultés.

Qu'il s'agisse de leur dimensionnement, de leur architecture, de leur implantation (avec ce que ça implique en termes d'accès aux services publics, de transports, de tissus économiques, etc.), des rapports sociaux qu'elles favorisent ou non, les nouvelles prisons interrogent tout autant le respect des droits des personnes détenues et de leurs proches.

De plus ces établissements récents, pour certains équipés d'installations et de technologies nouvelles, ne sont pas nécessairement gages de dignité. Ils subissent surtout tout autant que les autres les effets de la suroccupation, du défaut d'entretien et de l'usure suscitée par le fonctionnement même de la prison.

Il est ici intéressant de noter que certains établissements des derniers programmes de constructions ont pu être pointés du doigt et/ou condamnés en raison des mauvais traitements imposés aux personnes détenues : Nanterre, mis en service en 1990²³, Longuenesse, mis en service en 1991²⁴, Saint-Quentin-Fallavier, mis en service en 2002²⁵, Baie-Mahault, mis en service en 1996²⁶, Remire-Montjoly, mis en service en 1998²⁷, Toulouse-Seysses, mis en service en 2003²⁸, Liancourt, mis en service en 2004²⁹, Ducos, mis en service en 2006³⁰ ou encore Lille-Sequedin, mis en service en 2005³¹.

La fausse bonne solution. La seconde idée qu'il faut démentir en matière de construction de nouvelles places de prison est qu'elle serait une solution efficace pour lutter contre la suroccupation. Il y a ici un réflexe instinctif qui relèverait presque du bon sens : « Si nous manquons de places, créons-en ! » Aussi séduisante soit-elle, cette solution ne résiste cependant pas à l'épreuve des faits.

Il convient ici de rappeler qu'en 1990 la France comptait 36 600 places de prison et en a construit, depuis cette date, plus de 25 000 nouvelles. Sur la même période, les établissements pénitentiaires ont accueilli 27 000 personnes détenues supplémentaires,

23. TA Cergy-Pontoise, 2 déc. 2022.

24. TA Lille, 15 juill. 2021.

25. CEDH 10 nov. 2011.

26. CEDH 30 janv. 2020.

27. CAA Bordeaux 4 oct. 2011.

28. TA Toulouse 4 oct. 2021.

29. CAA Douai 15 juin 2010.

30. CEDH 30 janv. 2020.

31. TA Lille 21 juin 2017.

leur nombre passant d'environ 45 000 à plus de 72 000. Ainsi, en dépit de la multiplication des constructions, jamais le pays n'est parvenu à endiguer le surnombre de personnes incarcérées.

L'équation n'a jamais été démentie : plus on construit, plus on remplit. Ce constat est unanime et porté par plusieurs instances nationales et internationales. En 1830, le rapport du ministre de l'Intérieur à la Société Royale des prisons indiquait déjà qu'« à mesure que les constructions s'étendent, le nombre de prisonniers augmente »³².

« L'équation n'a jamais été démentie : plus on construit, plus on remplit. »

Ces circonstances faisaient alors dire à Ivan Zakine, ancien président du Comité européen pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe, lors de son audition par la commission d'enquête sénatoriale de 1999, que toute politique visant à réduire le taux d'encombrement des établissements pénitentiaires par la construction de nouveaux établissements était une illusion. Il affirmait 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 »³³.

Dans le même sens, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime indiquait en mai 2013 que non seulement il est généralement admis que la construction ne constitue pas, en soi, une stratégie durable pour lutter contre la surpopulation carcérale, mais plus encore « qu'une expansion constante du parc pénitentiaire peut même conduire à une augmentation des taux d'incarcération à long terme »³⁴.

Ce phénomène est constaté en France depuis des décennies. Il est même parfaitement admis par les autorités publiques ; le programme 107 du projet de loi de finances 2023 projette noir sur blanc une augmentation du taux d'occupation en détention : 131 % en 2023, 133 % en 2024 et 134,6 % en 2025. Ces chiffres s'inscrivent dans les projections plus graves encore, révélées par Jean Castex en juin 2021, de 80 000 personnes détenues en 2027³⁵.

B – Le pire est (peut-être) à venir

L'insuffisance du toilettage pénal. Le champ pénal est soumis, depuis plusieurs décennies, à d'impétueuses réformes portées par des gardes des Sceaux persuadés de la nécessité d'imprimer leur marque dans une organisation judiciaire déjà lourde et complexe. Porteurs de projets de « simplification », ils initient alors régulièrement de nouvelles transformations, justifiées par

32. Cité par J. Favard dans son livre *Des prisons* (Gallimard, coll. Au vif du sujet, 1987).

33. J.-J. Hyst et G.-P. Cabanel, *Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France*, rapport de commission d'enquête n° 449 (1999-2000) fait au nom de la Commission des lois du Sénat, déposé le 29 juin 2000.

34. Cité par le CGLPL dans son rapport thématique sur les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale, 2018.

35. Le Monde, « Jean Castex s'engage sur les 15 000 places de prison supplémentaires », 19 avr. 2021.

autant de commissions, chantiers ou États généraux censés documenter les insuffisances de la procédure pénale et formuler des recommandations en faveur de sa rénovation.

En dépit de la parfaite identification des causes de la situation et des volontés alors affichées pour y remédier, aucune des dernières réformes ne s'est attaquée au cœur des mécanismes qui concourent à l'inflation carcérale : l'augmentation continue du périmètre de la justice pénale, le manque de moyens alloués à la justice pour prendre le temps d'envisager une sanction autre que la prison plus adaptée à la situation, la banalisation du recours à la détention provisoire, l'allongement des peines, le peu d'investissement dans la probation, etc.

En réalité, Gouvernement et Parlement se contentent de simples toilettages et se refusent à remettre en cause la place centrale qu'occupe la prison dans le dispositif pénal. Ils s'accordent pour adopter et multiplier des mesures éparses, parfois antinomiques, sans vision politique ambitieuse pour limiter le recours à l'emprisonnement et mettre définitivement un terme à la surpopulation carcérale.

L'échec de la LPJ 2018-2022. Le 6 mars 2018, Emmanuel Macron avait pourtant ouvert la voie à un revirement politique, appelant lors d'un discours tenu à l'École nationale de l'administration

pénitentiaire à un « changement de système ». Jamais la critique de l'économie pénale n'avait été portée si loin par un président de la République. Il relevait alors que « l'emprisonnement ne cesse d'augmenter parce qu'au fond, cela reste la solution qui contente symboliquement le plus de monde, ce qui évite de s'interroger sur le sens que cela recouvre, un sens qui, trop souvent, est simplement absent », et regrettait que nous soyons « le seul grand pays européen qui a suivi cette tendance à la hausse »³⁶.

Le lendemain, Nicole Belloubet, garde des Sceaux, présentait en Conseil des ministres sa loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ). Elle portait l'ambition de réviser l'échelle des peines « pour éviter les courtes peines d'emprisonnement qui n'empêchent pas la récidive et peuvent être très désocialisantes »³⁷. Le texte définitivement adopté par le Parlement a été promulgué le 23 mars 2019 ; ses dispositions relatives aux peines sont entrées en vigueur le 24 mars 2020.

Pour limiter les courtes périodes d'emprisonnement, la LPJ a interdit les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un mois³⁸ et mis en place un système encourageant les magistrats à convertir en surveillance électronique, placement à l'extérieur ou semi-liberté les peines de moins de six mois de prison et, dans une moindre mesure, celles de moins de douze mois³⁹.

36. Discours d'Emmanuel Macron, ENAP, Agen, 6 mars 2018.

37. Ministère de la Justice, Dossier de presse de la LPJ, mars 2019.

38. C. pén., art. 132-19.

39. C. pén., art. 132-25.

Ce faisant, elle contribuait néanmoins à faire de la prison l'élément central de leur réflexion, le point de référence de l'échelle des peines, quand il aurait plutôt fallu modifier le code pénal pour que certaines infractions ne puissent plus être sanctionnées que par une mesure non privative de liberté.

Dans le même temps, dans une forme de dispositif paradoxal, le législateur a abaissé de deux à un an le seuil permettant à un condamné libre d'accéder à un aménagement de peine mais réhaussé d'un à deux ans le seuil d'aménagement des condamnés détenus, ouvrant ainsi le champ de l'aménagement de peine en milieu fermé⁴⁰.

Sans surprise, la stratégie du Gouvernement consistant non pas à interroger successivement les outils juridiques, la nature des peines et la possibilité de prononcer des peines privatives de liberté en répression d'un ensemble de comportements, mais à fixer des seuils et des plafonds sans réflexion globale ne produit pas les effets escomptés.

S'il n'est pas contesté que le nombre de condamnés correctionnels entrés en exécution d'une peine inférieure ou égale à six mois a nettement diminué (12 % fin 2021 contre 17,5 % fin 2019)⁴¹, rien n'établit que ces chiffres avancés par le Gouvernement soient imputables à ce dispositif, la crise sanitaire ayant en effet joué

un rôle déterminant dans l'application des politiques de mise à exécution des peines au cours de la même période.

Par ailleurs, personne ne peut contester les « effets de bord » de cette réforme qui a entraîné une aggravation des peines prononcées pour contourner les dispositifs d'aménagement qu'elle devait favoriser. Ainsi, entre 2019 et 2021, si le nombre de peines comprises entre un et six mois d'emprisonnement a baissé de 14 %, celles de six mois à un an a explosé de 20 %⁴². Le groupe de travail sur la justice pénitentiaire et de réinsertion des États généraux de la justice a ainsi relevé que le *quantum* moyen des peines prononcées a augmenté de 11 % depuis l'entrée en vigueur de la réforme⁴³.

Des alternatives qui n'en sont pas. Parallèlement, le Gouvernement souligne l'explosion des aménagements *ab initio*, marquant une progression de 433 % sur la période et passant de 2 321 en 2019 à 12 370 en 2021. Pourtant, dans le même temps, le nombre de personnes détenues est passé de près de 58 000 à la sortie du confinement du printemps 2020 à plus de 72 000 aujourd'hui. Ainsi que le retient le groupe de travail des États généraux de la justice, il n'est pas possible d'affirmer que la loi de programmation a créé un effet de bascule de la détention vers le milieu ouvert⁴⁴.

40. A. Morineau et C. Sulli, « On l'appelle le "bloc peines" », La Lettre du SAF, oct. 2020.

41. États généraux de la justice, rapport du groupe justice pénitentiaire et de réinsertion, avr. 2022.

42. *Ibid.*

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

En réalité, comme il est constaté depuis de nombreuses années, le développement des peines dites alternatives intervient en effet moins pour se substituer à l'enfermement que pour resserrer le filet pénal et favoriser le contrôle et la surveillance de condamnés libres qui n'étaient *en tout état de cause* pas exposés au risque de l'incarcération. L'instauration de la détention à domicile sous surveillance électronique comme peine autonome ou modalité d'aménagement marque bien ce phénomène. Le dispositif est venu s'ajouter à l'arsenal des peines et accroître la masse des personnes placées sous main de justice sans jamais faire baisser le nombre de personnes détenues⁴⁵.

Enfin, les dispositifs de libération anticipée et d'accompagnement vers la sortie semblent peiner à convaincre. Alors que la loi du 23 mars 2019 misait beaucoup sur la libération sous contrainte (LSC), la mesure reste encore très marginale. Seules 1 598 personnes en bénéficiaient au 1^{er} juin 2022, soit tout juste un peu plus de 800 personnes de plus qu'en juin 2019⁴⁶.

Les risques de la loi « confiance ». Afin d'en accélérer les effets, la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire prévoit l'extension de la mise en œuvre d'une LSC de plein droit en faveur de presque toute personne

condamnée exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à deux ans et dont le reliquat de peine à exécuter est inférieur ou égal à trois mois⁴⁷. Par cet intermédiaire, le Gouvernement espère constater une baisse de la population carcérale à hauteur de 6 000 personnes détenues⁴⁸.

La démarche mériterait d'être saluée si le texte de loi ne prévoyait pas, dans le même temps, des mesures s'inscrivant à rebours de cette politique de réduction carcérale. La suppression des crédits de réduction peine et la modification du régime des réductions supplémentaires de peine risque toutefois d'annihiler les résultats obtenus par le développement de la LSC. Les contours du nouvel article 721 du code de procédure pénale laissent en effet craindre une aggravation de la surpopulation carcérale.

D'abord, le système va inévitablement allonger la durée des peines dans la mesure où l'intervention des seuils d'aménagement se trouve mécaniquement repoussée. Il va donc maintenir plus longtemps les personnes en détention et reporter d'autant leurs perspectives de sortie.

Ensuite, l'étude d'impact souligne que si les juges de l'application des peines maintiennent les taux d'octroi des réductions de peine qu'ils pratiquent aujourd'hui – à

45. Le nombre de DDSE prononcées *ab initio* est passé de 19 en 2019, à 5 883 en 2020 puis 14 200 en 2021 (chiffres de l'Observatoire mensuel des peines d'emprisonnement ferme et de leur mise à exécution).

46. Communication de la France concernant l'affaire J.M.B. et autres *c/* France (req. n° 9671/15, préc.) devant le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

47. C. pr. pén., art. 720.

48. Étude d'impact du projet de loi.

savoir 45 % –, on peut mathématiquement s'attendre à ce que les prisons françaises comptent 10 000 détenus supplémentaires ⁴⁹.

Il est difficile d'imaginer une plus grande utilisation du dispositif dès lors qu'il est spécialement réservé aux condamnés « qui ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite et qui ont manifesté des efforts sérieux de réinsertion ». Dans le contexte de pénurie généralisée des activités proposées en détention, aggravé par la surpopulation grandissante dans les établissements, cette référence au mérite de la personne détenue relève d'une indéniable mauvaise foi et laisse entrevoir une inévitable réduction du taux d'octroi ⁵⁰. À cet égard, le Conseil d'État alertait sur le risque de « générer des disparités de traitement importantes entre les détenus en fonction des critères d'appréciation adoptés par les magistrats » ⁵¹.

Enfin, tandis que l'ancien système fonctionnait principalement sur l'idée d'un crédit accordé au condamné, le nouveau dispositif exige désormais l'intervention expresse du magistrat, laquelle sera rendue difficile par la surcharge de travail que cela va engendrer pour les services de l'application des peines et de greffe pénitentiaire. Elle ouvre la dangereuse voie à la déjudiciarisation des réductions de peine par le transfert, déjà évoqué dans le débat public, de cette mission à l'administration pénitentiaire.

III – Une autre politique pénale est possible

Une évidence. Les politiques publiques mises en œuvre en matière pénale depuis des décennies ont démontré leur inefficacité pour faire face au défi de la surpopulation carcérale. À trop vouloir « gérer » la situation et essayer d'en limiter les effets négatifs, les pouvoirs exécutif et législatif en ont oublié la nécessité d'y mettre un terme. Par son invitation à la mise en œuvre de mesures structurelles visant sa résorption définitive, la Cour européenne des droits de l'Homme est venue le rappeler ⁵².

S'entêtant dans une course à la construction de nouvelles prisons, les gouvernements successifs ont totalement délaissé les mesures permettant de développer de véritables alternatives à l'incarcération et de mettre en place une authentique politique réductionniste, seuls remparts effectifs et pérennes à la surpopulation carcérale et à l'indignité des conditions de détention.

Le 8 décembre dernier, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe encourageait la France à « accroître davantage ces efforts pour parvenir à des résultats durables de réduction carcérale ». En parallèle, il invitait « à nouveau les autorités à envisager rapidement de nouvelles mesures législatives qui réguleraient, de manière plus contrai-

49. *Ibid.*

50. P. Missoffe et C. Marcel, « Projet de loi "Confiance dans la justice" : derrière une réforme timide, des logiques dangereuses », OIP, sept. 2021.

51. Avis du Conseil d'État du 8 avr. 2021.

52. CEDH 30 janv. 2020, J.M.B. et autres c/ France.

gnante, la population carcérale ». Il suggérerait expressément de « mettre l'accent sur toutes les mesures alternatives à la détention et à renforcer les moyens nécessaires à leur développement et leur application par les juridictions plutôt que de continuer à augmenter les places carcérales »⁵³.

Plan d'action. L'augmentation continue du nombre de personnes détenues ces dernières décennies ne traduit pas une augmentation de la délinquance mais avant tout des choix de politique pénale. Il faut dès lors agir sur les facteurs qui concourent à cette inflation carcérale et s'inspirer pour cela des recommandations des instances internationales et des conclusions de nombreux travaux de recherche qui pointent les effets désocialisants et criminogènes de la prison.

D'abord, la dépénalisation de certains types de délits. Alors que la loi sanctionne un nombre de plus en plus important de comportements, certains d'entre eux pourraient être pris en charge par les autorités administratives (ex. conduite sans permis) ou sanitaires (ex. consommation de stupéfiants).

Ensuite, la réduction du recours à la détention provisoire et une révision des conditions de jugement. Les conditions de recours à la détention provisoire (critères et durées) doivent être profondément révisées. De même, les procédures de jugement rapides qui ne permettent pas d'individualiser les peines, autrement dit d'adapter

la sanction aux faits et à la situation de l'auteur, et sont donc particulièrement pourvoyeuses d'incarcération, doivent être réformées.

« Alors que la loi sanctionne un nombre de plus en plus important de comportements, certains d'entre eux pourraient être pris en charge par les autorités administratives (ex. conduite sans permis) ou sanitaires (ex. consommation de stupéfiants). »

De même, la révision de l'échelle des peines. Le dispositif prévoirait la réduction du recours aux longues peines et le remplacement des courtes peines d'emprisonnement par des sanctions et mesures appliquées en milieu ouvert. Cela nécessite de renforcer les moyens alloués aux peines non privatives de liberté, afin d'en faire des alternatives crédibles à la peine d'emprisonnement. Ces moyens pourront être libérés par le retour sur les plans de constructions immobilières et la révision des priorités budgétaires.

Enfin, le développement des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine purgée, et notamment de la libération conditionnelle, qui est l'une des mesures les plus efficaces et constructives pour permettre la réintégration dans la communauté.

Vers un mécanisme de régulation ?

Jusqu'à présent, aucune réforme visant à encourager le recours aux alternatives à l'emprisonnement n'a eu d'effet sur le problème de la surpopulation carcérale, qui n'a cessé au contraire d'augmenter. La baisse de

53. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Décis. du 8 déc. 2022, CM/Del/Dec(2022)1451/H46-11.

la population carcérale n'est intervenue qu'à l'occasion de la mise en œuvre de mesures exceptionnelles lors de la crise sanitaire, qui permettaient de libérer des détenus sur des critères larges. Il est donc important que la volonté de réduire le recours à l'incarcération s'accompagne d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale.

Dans ce cadre, le mode de calcul de la capacité opérationnelle des établissements devrait être réformé pour prendre en compte, outre le nombre de mètres carrés disponibles par personne, l'adéquation des conditions carcérales avec l'objectif de (ré)insertion *via* des critères tels que l'accès à des espaces collectifs, l'offre de formation, de travail et d'activités, l'offre de soin ou les capacités de suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Des expérimentations ont été menées au-delà de la crise sanitaire dans les ressorts des tribunaux judiciaires de Marseille et Grenoble. Les résultats sont cependant loin d'être satisfaisants. Dépourvus de caractère contraignant, le prononcé de libération anticipée restait marginal et ne parvenait pas à suivre le rythme élevé des nouvelles incarcérations⁵⁴.

Outre de confirmer la nécessité de l'adoption d'une politique générale de la réduction du recours à l'incarcération, ces tentatives illustrent avec évidence que tout n'est pas du registre de la loi. Au-delà des textes, c'est aussi à la transformation de la culture professionnelle des magistrats qu'il faut œuvrer. Il n'y a, ici comme ailleurs, aucune fatalité ; tout est une question de volonté(s).

54. P. Missoffe, « Mécanismes expérimentaux de régulation carcérale : un bilan qui peine à convaincre », OIP, oct. 2022.