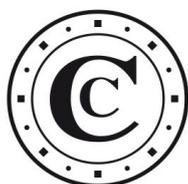


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

**UNE SURPOPULATION
CARCÉRALE
PERSISTANTE,
UNE POLITIQUE
D'EXÉCUTION DES
PEINES EN QUESTION**

Rapport public thématique

Octobre 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	13
Introduction	15
Chapitre I La régulation inaboutie d'un système carcéral en tension croissante	19
I - Un système carcéral en tension croissante	19
A - Une augmentation continue du nombre de détenus et des durées d'incarcération	19
B - Une suroccupation qui s'aggrave et expose l'État à des condamnations	29
II - Un cumul de causes complexes.....	32
A - Un suivi statistique et une évaluation lacunaires	33
B - La sévérité croissante du système répressif	34
C - Une absence d'effet de substitution entre incarcération et mesures alternatives.....	38
III - La recherche d'outils de régulation	42
A - Des leviers complexes à actionner.....	42
B - Une tentative de régulation inaboutie	48
Chapitre II Une différenciation croissante des modalités d'exécution des peines	59
I - Une gestion spécifique de certains condamnés	59
A - Des procédures d'affectation qui privilégient l'évaluation fine de certains condamnés	60
B - Des prises en charges ciblées.....	65
II - Des prises en charge dégradées et un parcours d'exécution de la peine insuffisant pour la majorité des détenus.....	74
A - Un suivi des détenus pas toujours effectif et insuffisamment individualisé	74
B - La nécessité de développer les activités en détention	80
C - Une différenciation accrue des régimes de détention.....	86

Chapitre III Des procédures de fin de détention à la pertinence incertaine	99
I - Les incertitudes du suivi de la situation pénale	99
A - La difficulté à établir la situation pénale des détenus	100
B - Les difficultés des greffes pénitentiaires	102
II - Une montée en puissance des procédures d'aménagement de peine difficilement soutenable	104
A - Une systématisation des aménagements de peine dont le bilan reste en demi-teinte	105
B - Une accumulation des procédures dans un contexte d'augmentation de la population carcérale	113
Liste des abréviations	127
Annexes	131

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

Cette enquête a été conduite, sur pièces et sur place, auprès des différents acteurs qui contribuent à la gestion des peines d'incarcération. Des contrôles sur site ont été réalisés auprès d'une cour d'appel, de quatre tribunaux judiciaires, de cinq directions interrégionales des services pénitentiaires, de dix établissements et des dix antennes ou services pénitentiaires d'insertion et de probation correspondants. Les sites ont été choisis pour refléter la diversité des situations locales. La Cour s'est également appuyée sur des comparaisons internationales.

L'enquête n'a pas abordé tous les aspects de l'incarcération mais a été ciblée sur la gestion des peines et leur suivi. Ont ainsi été exclues de l'analyse les questions touchant aux modes de gestion des établissements, à l'organisation du travail des personnels pénitentiaires et à la gestion immobilière. Les conditions de déploiement des activités d'insertion en milieu carcéral (travail, formation professionnelle, éducation, maintien des liens familiaux) n'ont pas fait l'objet d'un examen détaillé.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 15 juin 2023, par la quatrième chambre, présidée par M. Charpy et composée de M. Frentz, conseiller maître, Mme Mattéi, conseillère maître, M. Autran, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Casas, conseillère maître, Mme Chounet, conseillère référendaire en service extraordinaire, M. Monthéard, conseiller référendaire en service extraordinaire, Mme Gerbier, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteur, M. Colin de Verdière, conseiller maître.

Il a été examiné le 11 juillet 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Daussin-Charpantier, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Depuis plus de vingt ans, la population incarcérée augmente de façon continue pour atteindre fin 2022 un niveau inégalé de 73 000 détenus (+ 2 800 en un an). La France figure ainsi parmi les dix pays européens où la population incarcérée progresse. En leur sein, les hommes, jeunes, marqués par des fragilités sociales et médicales, notamment psychologiques, sont majoritaires, et s'inscrivent dans des parcours de récidive avec de multiples condamnations. Les maisons d'arrêt conservent ainsi, dans une certaine mesure, la vocation asilaire qui a longtemps été la leur.

Il en résulte une aggravation de la suroccupation des établissements pénitentiaires : fin 2022, le taux d'occupation des maisons d'arrêt était de près de 143 %. Cette suroccupation constitue une contrainte majeure pour la politique d'exécution des peines d'incarcération dont le coût global, mal cerné, a été évalué par la Cour des comptes à environ 4 Md€.

Une surpopulation persistante, des causes complexes et des leviers difficiles à actionner

Cette situation expose les détenus, comme les personnels, à des conditions de détention marquées par des tensions quotidiennes, la promiscuité et des risques de violence accrus. Des condamnations de l'État en ont résulté, notamment devant la Cour européenne des droits de l'homme. Plusieurs facteurs contribuent à la suroccupation.

Tout d'abord, alors que les enquêtes dites de « victimation » menées par l'Insee font état d'une certaine stabilité des faits de délinquance dont les ménages ont été victimes, la réponse pénale à la délinquance s'est durcie au cours des dernières années. Les incarcérations et leurs durées ont ainsi augmenté de façon significative : près de 90 000 années de prison fermes ont prononcées en 2019 contre 54 000 environ en 2000, soit une augmentation de près de 70 % sur vingt ans. Certains crimes et délits font l'objet d'une répression accrue, telles les violences intrafamiliales, les délits routiers ou les violences envers les forces de l'ordre. L'augmentation du recours aux comparutions immédiates et le maintien, à un niveau élevé, du taux de détention provisoire renforcent cette tendance.

Une seconde cause tient à l'effet limité des alternatives à l'incarcération (bracelet électronique, travail d'intérêt général, etc.) sur le nombre de détenus. Le développement de ces mesures alternatives à la prison a été l'une des orientations majeures de la politique pénale depuis plus de 20 ans. Les lois du 23 mars 2019 de programmation pour la justice et du 22 décembre 2021 de « confiance dans l'institution judiciaire » s'inscrivent dans cette dynamique qui fait de la France l'un des pays européens où elles sont les plus développées en pourcentage de la population. Mais cette évolution ne s'est pas traduite par une baisse de la population carcérale : incarcérations et mesures exécutées dans le « milieu ouvert » ont augmenté de façon parallèle, en vertu d'un phénomène souvent qualifié d'« extension du filet pénal ». Une forme de « plafond de verre » des aménagements de peines pourrait l'expliquer, les juges privilégiant l'incarcération pour une population marquée par la récidive et la précarité.

Pour faire face à cette situation, les pouvoirs publics ont actionné plusieurs leviers, qu'il s'agisse de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires (« Programme 15 000 »), de la maximisation des taux d'occupation, dont les limites semblent avoir été atteintes, ou du déploiement de la nouvelle politique des peines pour réduire les courtes peines de prison. Mais leur impact est resté à ce jour limité. De même, l'expérimentation de dispositifs dits de « régulation carcérale », fondés notamment sur l'idée qu'un partage d'information entre autorité judiciaire et administration pénitentiaire sur le niveau d'occupation des établissements pénitentiaires permettrait de réguler les flux d'incarcération au plan local, ne s'est pas traduite par une baisse des taux d'occupation dans les ressorts où elle a été mise en œuvre.

Des prises en charge différenciées mais une préparation à la libération et à la réinsertion qui reste faible

Face à ces évolutions, le système pénitentiaire s'ajuste en développant des prises en charge différenciées. Pour des publics ciblés, détenus radicalisés, violents ou auteurs d'infractions à caractère sexuel, des procédures d'orientation et de gestion spécifique se développent, en fonction des besoins, et souvent en réponse à l'urgence. Pour nécessaires qu'elles soient, ces démarches innovantes doivent faire l'objet d'une évaluation systématique et d'un suivi des moyens importants qui leur sont consacrés en comparaison de ceux accordés aux autres détenus.

Dans les détentions classiques, la différenciation des prises en charges progresse également, en vue de structurer des parcours d'incarcération et de réduire les risques de récidive après la prison. Mais le déploiement de ces parcours est rendu complexe par la surpopulation carcérale et pose la question de l'équilibre global entre les différents quartiers au sein des établissements. De création récente, les structures d'accompagnement à la sortie n'échappent pas à cette problématique. Leur contribution spécifique doit être clarifiée, non seulement à l'égard des autres établissements pénitentiaires, mais également en termes de « publics cibles ».

Plus globalement, la différenciation accentue les écarts dans les conditions de prise en charge entre les établissements. Les maisons d'arrêt assurant un rôle d'accueil en première intention, l'administration pénitentiaire doit veiller à ce qu'elles ne soient pas la variable d'ajustement du système, offrant une prise en charge dégradée à tous ceux qui n'ont pas été retenus pour intégrer un dispositif ou régime de détention spécifique. Le développement d'activités en détention, indispensable pour permettre une réinsertion, y est un enjeu d'autant plus important que la population incarcérée est marquée à la fois par la récidive et des fragilités sociales.

Dans les maisons d'arrêt, l'administration pénitentiaire doit également redéfinir les modalités du suivi opéré par les services d'insertion et de probation. Leur doctrine d'intervention n'est pas adaptée à la réalité des flux carcéraux : elle doit être recentrée sur un travail orienté vers le maintien des liens familiaux, l'ouverture ou le rétablissement des droits, notamment en termes de logement, de formation et de préparation à l'emploi, mais aussi d'accès aux soins pour prendre en charge des situations sanitaires dégradées, souvent marquées par des addictions multiples. Cette réorientation doit s'appuyer sur une diversification des personnels intervenant en prison. Le recrutement de professionnels spécialisés, assistants de service social ou psychologues venant en soutien des conseillers d'insertion et de probation est aujourd'hui une priorité pour permettre une véritable individualisation des parcours d'exécution des peines et une contribution effective à la prévention de la récidive.

Un soutien doit enfin être apporté aux greffes pénitentiaires comme judiciaires. Dans un contexte caractérisé par la complexité croissante des régimes d'incarcération et des possibilités de libération anticipée, ils peinent d'ores et déjà à réaliser le suivi de la situation pénale des détenus. Or leurs difficultés risquent d'être accentuées par l'entrée en vigueur concomitante de la réforme du régime de réduction de peine et la systématisation de la libération sous contraintes (LSC).

Des sorties de détention marquées par des procédures complexes

Pour prévenir la récidive, les acteurs de l'exécution des peines (juges d'application des peines, services pénitentiaires d'insertion et de probation notamment) doivent préparer avec les condamnés leur sortie progressive de détention, notamment par des aménagements de peine. La sophistication du droit de l'aménagement des peines et la systématisation des procédures juridictionnelles pour le mettre en œuvre n'ont toutefois pas permis, à ce jour, d'atteindre cet objectif et de limiter les sorties « sèches », c'est à dire sans accompagnement. L'action du ministère de la Justice doit se poursuivre en vue de renforcer le déploiement des placements extérieurs et de la semi-liberté, qui permettent un accompagnement du détenu, parallèlement aux détentions sous surveillance électronique en fort développement.

La libération sous contrainte, procédure simplifiée d'accès aux aménagements de peine en vue d'une sortie anticipée, n'a pas produit les résultats attendus depuis sa création en 2015. N'ayant pas fait l'objet d'évaluation, elle a pourtant été rendue plus systématique, conduisant, pour les plus courtes peines, à examiner les perspectives de sortie peu de temps après l'entrée en détention. Cette évolution a pour effet de mobiliser les acteurs judiciaires comme pénitentiaires sur la gestion des procédures, parfois aux dépens d'un travail d'individualisation effective du suivi des détenus en vue d'accroître leurs chances de réinsertion et de réduire les risques de récidive. La systématisation de l'examen des libérations sous contraintes à trois mois de la fin de peine depuis le 1er janvier 2023 risque d'accentuer encore cette tendance et la pression qui s'exerce sur les services.

Pour faire face à ce risque, l'augmentation des moyens, d'ores et déjà initiée, est nécessaire mais ne constitue pas une réponse suffisante. Entre les magistrats du siège, du parquet et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), une clarification des rôles est nécessaire, dans le respect de l'office de chacun, à travers notamment de plus grandes possibilités de délégation. Ainsi, des délégations accrues aux SPIP et l'exercice de compétences élargies par les parquets permettraient aux juges de l'application des peines de se repositionner sur le cœur de leur office en se mobilisant sur l'individualisation effective des peines pour les cas les plus difficiles.

Plus fondamentalement, les constats de la Cour posent la question de l'équilibre d'un système profondément réformé en 2019. Son fonctionnement actuel n'est pas satisfaisant au regard d'un objectif ambitieux de prévention de la récidive. Les évolutions envisageables, qui relèvent d'un débat démocratique et d'une orientation forte de la politique pénale, requièrent une évaluation approfondie de sa mise en œuvre, qui n'a pas été réalisée malgré les réorientations majeures intervenues depuis 20 ans.

Récapitulatif des recommandations

La Cour adresse les recommandations suivantes au ministre de la justice :

1. compléter le dispositif statistique pour suivre l'évolution respective des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine et de celles effectivement incarcérées, en vue de permettre une évaluation rigoureuse des orientations successives de la politique pénale (*SG, DACG, DAP*) ;
2. pour faciliter l'orientation des détenus, mettre à disposition des services une plateforme nationale présentant les caractéristiques des prises en charge par les établissements et leur taux d'occupation (*DAP*) ;
3. évaluer systématiquement les nouveaux modes de prise en charge des détenus, ciblés sur des publics spécifiques ou généralisés à l'ensemble des établissements, en identifiant les moyens qui y sont consacrés et en portant une attention particulière à l'équilibre au sein des détentions (*DAP*) ;
4. redéfinir les objectifs et la méthode d'intervention des personnels de probation et d'insertion en milieu fermé, tout particulièrement en maison d'arrêt, et mettre en place un suivi de leur activité s'agissant notamment du nombre d'entretiens avec les détenus (*DAP*) ;
5. dans le nouveau schéma d'emplois ministériel, réserver une enveloppe spécifique pour le recrutement d'assistants de service social et de psychologues au sein des SPIP (*SG, DAP*) ;
6. clarifier la contribution attendue des structures d'accompagnement à la sortie en termes de publics pris en charge et leur articulation avec les dispositifs d'aménagement de peine (*DAP*) ;
7. développer un outil de suivi de la situation des greffes judiciaires et déployer à leur attention une politique d'animation (*DSJ, DACG*) ;

8. renforcer les échanges entre les greffes judiciaires et les greffes pénitentiaires, notamment par la programmation pluriannuelle d'un volume de détachements de greffiers judiciaires dans les services pénitentiaires (*DAP, DSJ, DACG, SG*) ;
9. procéder à une évaluation semestrielle du déploiement quantitatif et qualitatif de la « libération sous contrainte à trois mois » et de son impact sur les réincarcérations, la récidive et la réitération (*SG, DACG, DSJ, DAP*).

Introduction

L'exécution des peines est une composante essentielle de la justice répressive, dans la continuité du prononcé des condamnations, sans laquelle celles-ci perdent sens et crédibilité. Elle est devenue une préoccupation à part entière des pouvoirs publics depuis 2004 et la publication du rapport Warsman².

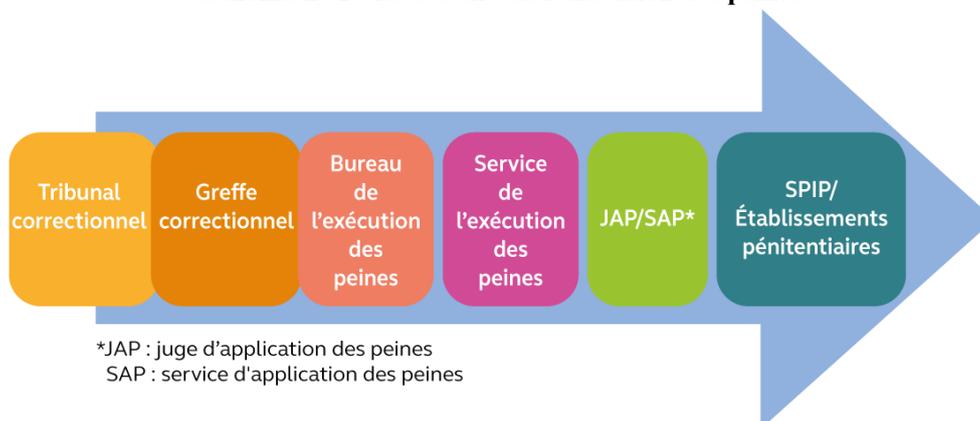
Elle s'inscrit dans un cadre juridique que gouvernent plusieurs principes, dont certains de valeur constitutionnelle : les principes d'individualisation et d'aménagement des peines, celui selon lequel la lutte contre la récidive constitue l'une des finalités de la peine, le droit du condamné à bénéficier d'un retour progressif à la liberté et celui du détenu à être incarcéré dans des conditions respectant sa dignité. Maintes fois réformé, ce cadre juridique se caractérise par des procédures complexes que de nombreux rapports ont appelé à simplifier, notamment celui rendu dans le cadre des états généraux de la justice³.

L'exécution des peines repose sur l'intervention successive ou concomitante d'acteurs principalement rattachés au ministère de la justice mais qui, au-delà, relèvent d'autres services de l'État (ministères chargés de l'intérieur, de la santé), de partenaires institutionnels (Pôle emploi, notamment) et de la société civile (associations). Pour le seul ministère de la justice, ce sont principalement les services judiciaires et ceux de l'administration pénitentiaire, établissements comme services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), qui sont mobilisés. Au sein des tribunaux, l'exécution des peines au sens strict relève principalement des services de l'exécution des peines, sous l'autorité des procureurs, et des services de l'application des peines, qui regroupent magistrats du siège et greffiers spécialisés.

² *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, rapport du 28 avril 2003 de la mission parlementaire confiée à Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes.

³ *Rendre justice aux citoyens*, tome 4, annexe 16 : Justice pénitentiaire et réinsertion, janvier 2022

Schéma n° 1 : les acteurs de l'exécution des peines



Source : rapport de l'inspection générale de la justice n° 022-22, mars 2022

Les moyens alloués sont principalement confiés à la direction des services judiciaires et à celle de l'administration pénitentiaire. Les projets et rapports annuels de performance des programmes 166 *Justice judiciaire* et 107 *Administration pénitentiaire* retiennent plusieurs indicateurs qui relèvent de l'exécution des peines. Les volumes financiers sont cependant difficiles à cerner, faute d'outils permettant de les individualiser. La Cour a procédé à un chiffrage sommaire permettant d'évaluer la dépense annuelle à environ 4 Md€ (cf. annexe n° 1). Sa progression résulte de deux dynamiques : celles des investissements immobiliers, à travers la construction de nouveaux établissements, et celles des recrutements.

Les masses financières en jeu, le rythme soutenu des réformes et la sensibilité d'une politique publique parfois contestée en tant que telle ont conduit la Cour des comptes à engager une enquête sur l'exécution des peines d'incarcération.

En dehors des cas où un mandat de dépôt débouche sur l'incarcération immédiate des condamnés, il peut exister un délai entre le prononcé de la peine de prison et son exécution. Ce délai, dit de mise à exécution, permet notamment au juge de l'application des peines de substituer à la peine de prison une mesure alternative. Ces procédures, et les délais qui en découlent ont été examinés par l'inspection générale de la justice qui a rendu un rapport sur la mise à exécution des peines d'incarcérations en mars 2022. L'enquête de la Cour complète cette analyse et porte sur l'exécution effective des peines d'incarcération, après la pose de l'écrou⁴.

⁴ L'écrou est l'acte constatant l'entrée et la sortie d'un détenu d'un établissement pénitentiaire (articles 724 et D 147 du code de procédure pénale).

Cette enquête a été conduite auprès des différents acteurs qui contribuent à la gestion des peines d'incarcération. Des contrôles sur site ont été réalisés auprès d'une sélection d'établissements, services et tribunaux reflétant la diversité des situations locales (cf. annexe n° 2). Elle s'est appuyée sur des comparaisons internationales (annexe n° 5).

Elle n'a pas abordé tous les aspects de l'incarcération mais a été ciblée sur la gestion des peines et leur suivi. Ont ainsi été exclues de l'analyse les questions touchant aux modes de gestion des établissements, à l'organisation du travail des personnels pénitentiaires et à la gestion immobilière. Les conditions de déploiement des activités d'insertion en milieu carcéral (travail, formation professionnelle, éducation, maintien des liens familiaux) n'ont pas fait l'objet d'un examen détaillé. L'enquête a été centrée sur les trois temps qui rythment l'incarcération : l'entrée en établissement, la gestion des détentions et les modalités de sorties.

Les différents établissements pénitentiaires

La catégorisation, établie par le code de procédure pénale et le récent code pénitentiaire, prévoit une différenciation des établissements ou des quartiers principalement en fonction de la durée de la peine. On compte aujourd'hui 186 établissements (cf. annexe n° 3) :

- 81 maisons d'arrêt, auxquelles s'ajoutent 50 quartiers de maisons d'arrêt, accueillent les personnes prévenues et les personnes condamnées dont la peine ou le reliquat de peine n'excède pas deux ans, ainsi que celles en attente d'affectation. Le principe général est qu'une maison d'arrêt est implantée dans chaque département en vue d'accueillir les condamnés au sortir du tribunal ;
- 25 centres de détention, auxquels s'ajoutent 42 quartiers de centre de détention, dont le régime d'incarcération est orienté vers la réinsertion ;
- 6 maisons centrales disposent d'une architecture et d'équipements garantissant un niveau plus élevé de sécurité pour accueillir des détenus dont la dangerosité le justifie ;
- 9 centres de semi-liberté ou quartiers de semi-liberté abritent des condamnés autorisés à quitter la détention aux heures prescrites ;
- 9 centres pour peines aménagées sont destinés à recevoir les personnes condamnées dont le reliquat de peine est inférieur à un an. Ils sont appelés à être remplacés par les structures d'accompagnement à la sortie (SAS).

Les établissements regroupant des quartiers de nature différente sont appelés centres pénitentiaires.

Il n'appartient pas à la Cour des comptes de se prononcer sur les orientations de la politique pénale du Gouvernement, préparée et mise en œuvre par le garde des sceaux, sous le contrôle du Parlement conformément aux dispositions de la Constitution. Il ne lui appartient pas non plus de se prononcer sur les décisions individuelles prises par les magistrats dans leur office juridictionnel. Il lui appartient en revanche d'examiner comment les services judiciaires et pénitentiaires mettent en œuvre la politique d'exécution des peines, pour veiller à ce que le fonctionnement des services corresponde aux principes consacrés par la loi et aux objectifs affichés.

Cette approche l'a conduite à relever que, depuis 20 ans, le système carcéral, confronté à une augmentation continue de la population des détenus, peine à être régulé (chapitre I). Cette évolution contraint fortement les modalités de prise en charge en détention, qui s'adaptent en se différenciant (chapitre II). Elle conduit aussi à une massification des procédures d'aménagement de peines sous le contrôle des juges, ce qui n'est le gage ni d'une plus grande efficacité, ni de qualité (chapitre III).

Chapitre I

La régulation inaboutie d'un système carcéral en tension croissante

Depuis plus de 20 ans, la population incarcérée, qui présente de fortes spécificités, ne cesse d'augmenter. Cette évolution, qui résulte d'un cumul de causes complexes et mal élucidées, place le système carcéral en tension continue.

Elle a contribué à faire de la définition d'un outil de régulation carcérale un objectif du ministère de la justice. Sa mise en œuvre bute toutefois sur des freins qui en limitent l'efficacité.

I - Un système carcéral en tension croissante

L'augmentation de la population carcérale résulte de deux tendances qui se cumulent : la progression du nombre des détenus et l'allongement des durées d'incarcération. Plus nombreuse, la population carcérale présente par ailleurs des spécificités fortes.

A - Une augmentation continue du nombre de détenus et des durées d'incarcération

1 - Une augmentation par paliers depuis 40 ans

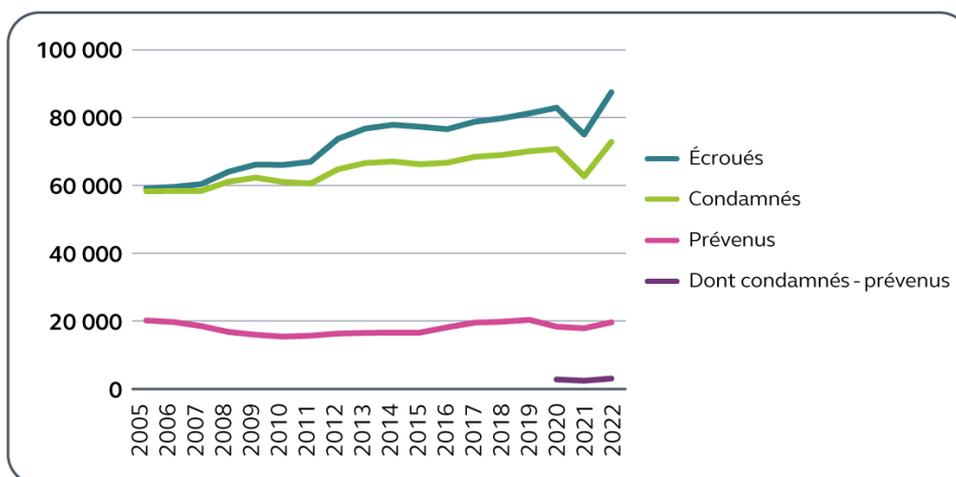
Le nombre de personnes écrouées a plus que doublé pendant les 40 dernières années : il est passé de 37 000 en 1980 à 83 000 en 2020, alors que sur la même période, la population française a augmenté de 18 %⁵.

⁵ Séries statistiques – Ministère de la justice.

La comparaison avec l'évolution de la délinquance est plus délicate, celle-ci étant plus difficile à objectiver. Depuis 2007, l'enquête *Vécu et ressenti en matière de sécurité*⁶, dite enquête de « victimation », permet cependant de mesurer l'évolution des faits de délinquance dont les ménages et leurs membres ont pu être victimes dans les mois précédant l'enquête. Elle témoigne d'une relative stabilité sur la période 2005-2018, pour laquelle les données sont disponibles et comparables⁷.

L'analyse chronologique (voire l'annexe n° 4) suggère quant à elle que l'augmentation des personnes incarcérées, toutes catégories confondues, depuis les années 1980, se rattache à des évolutions normatives ou à certains faits divers médiatisés⁸.

Graphique n° 1 : évolution des personnes écrouées de 2005 à 2022 (au 1^{er} novembre)



Source : PPSMJ - 2021

À partir du 1^{er} janvier 2020, les personnes condamnées-prévenues sont comptabilisées dans une catégorie pénale à part, ce qui fait diminuer le taux de prévenus. Cette baisse est uniquement due à la distinction des condamnés prévenus, auparavant comptés parmi les prévenus, et non à une baisse des personnes prévenues, au contraire en hausse.

⁶ Réalisée conjointement par l'Insee, l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (jusqu'à sa suppression en 2020) et le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure.

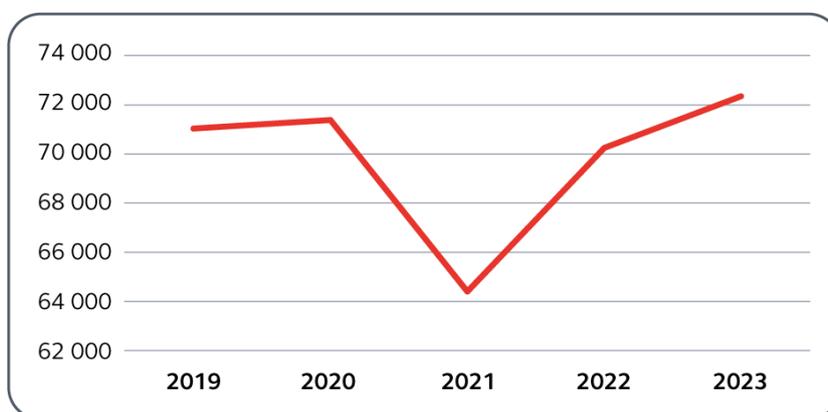
⁷ Ces études montrent que le nombre de ménages ayant fait l'objet d'un cambriolage ou d'une tentative de cambriolage est passé de 17 en 2006 à 19 en 2018. Le taux de victimes de violences physiques est également resté stable : 1,4 % en 2018, contre 1,5 % en 2006.

⁸ Comme l'affaire de Pornic en 2011 : une jeune femme avait été assassinée par un récidiviste, placé en sursis avec mise à l'épreuve, dont le suivi n'avait pas été réalisé par l'antenne SPIP.

La période plus récente est difficile à analyser puisque les effets des nouvelles dispositions législatives issues de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire se sont mêlés à ceux de la crise sanitaire. Comme la Cour l'a souligné dans son rapport public annuel de 2021⁹, deux mouvements brutaux se sont succédé. Le ralentissement des placements en détention lié à la baisse de l'activité judiciaire, conjugué à l'accélération des libérations favorisée par divers mécanismes introduits par l'ordonnance du 25 mars 2020, ont provoqué une chute de près de 20 % du nombre de détenus. Mais à partir de juillet 2020, un rebond spectaculaire a été constaté.

Après le point bas de juin 2020 (58 000 détenus), la population carcérale est passée à 66 500 détenus au 1^{er} juin 2021 (+ 8 500 détenus en un an) et 71 500 au 1^{er} juillet 2022 (+ 14 000 détenus en deux ans) avant d'atteindre 73 162 détenus au 1^{er} mai 2023. Au cours de la seule année 2022, la population carcérale a augmenté de 2 800 détenus.

**Graphique n° 2 : évolution de la population détenue
du 1^{er} janvier 2019 au 1^{er} novembre 2022**



Source : statistiques trimestrielles - Ministère de la justice

Comme l'a relevé le volet pénitentiaire du rapport des états généraux de la justice, la France n'est pas le pays européen qui connaît le plus fort taux d'incarcération. Les comparaisons sont délicates compte tenu des différences importantes caractérisant les différents systèmes nationaux d'exécution des peines (cf. l'annexe n° 5). Pour autant, avec un taux de 105,3 personnes incarcérées pour 100 000 habitants au 31 janvier 2020, la

⁹ Cour des comptes, *rapport public annuel 2021*, tomes 1 et 2, 18 mars 2021.

France se situe derrière l'Espagne (123,3), le Portugal (124,3) ou le Royaume-Uni (138) mais devant l'Italie (101,2), l'Allemagne (76,2) ou la Norvège (58,8). Elle figure parmi les 10 pays européens où la population incarcérée progresse. Le Royaume-Uni, l'Italie ou l'Allemagne ont à l'inverse enregistré des reculs significatifs.

2 - Des condamnations aux durées différenciées

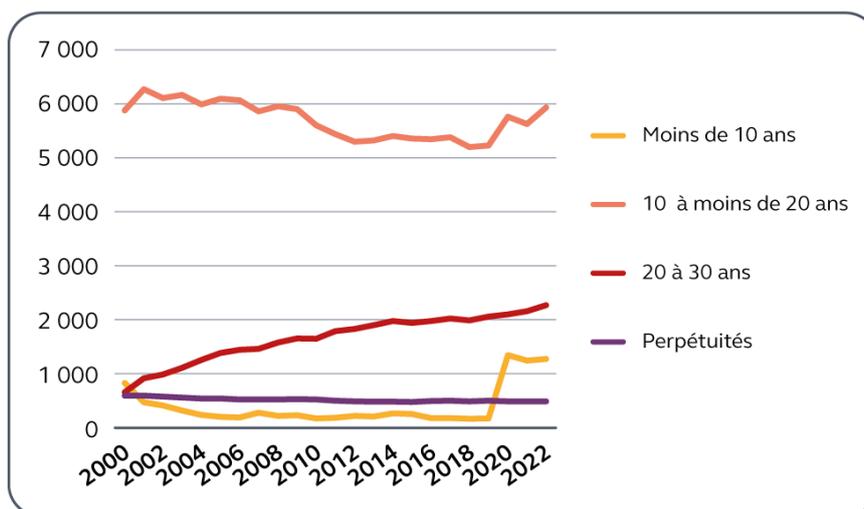
Alors qu'il avait augmenté de 2011 à 2014, le nombre de détenus condamnés a diminué de 2015 à 2019 tandis que la durée des condamnations augmentait. Après la rupture liée à la crise sanitaire, la tendance s'est confirmée en 2022 et début 2023. La direction des affaires criminelles et des grâces a ainsi indiqué que sur la période récente, le flux des entrées nouvelles en détention avait continué à diminuer (- 2 % entre les années 2018-2019 et 2021-2022) mais que la durée des condamnations continuait d'augmenter (de 1,5 mois en termes de *quantum* total et de 1,2 mois en *quantum* ferme). L'évolution concerne les lourdes peines comme les plus courtes.

a) Des longues peines de plus en plus lourdes

Il n'existe pas de définition juridique de la longue peine. Celles de dix ans ou plus sont gérées selon des procédures spécifiques (cf. *infra*) mais les statistiques individualisent celles de cinq ans et plus. Au 1^{er} janvier 2022, elles représentaient une part minoritaire des peines en cours d'exécution – seulement 23,3 %, dont moins de 1 % de réclusion criminelle à perpétuité, 16,5 % de réclusion criminelle et 10,5 % de peine correctionnelles de plus de cinq années.

On observe toutefois une tendance à l'allongement des peines criminelles prononcées. Alors que de 2000 à 2021, le nombre de personnes écrouées condamnées à une peine de réclusion supérieure à cinq ans est demeuré quasiment stable autour de 8 000, le nombre de personnes condamnées à une peine de 10 à 20 ans a diminué de 11 %, tandis que celui des personnes condamnées à une peine de 20 à 30 ans a plus que triplé. Par ailleurs, à partir de 2019, une nette augmentation est constatée pour les peines de moins de 10 ans qui ensuite se stabilisent à un nouveau palier.

**Graphique n° 3 : répartition des longues peines d'incarcération
selon leur durée**



Source : PPSMJ - 2022

La cause de ces évolutions est difficile à identifier. Une recherche, ancienne, concernant six pays d'Europe¹⁰, a mis en évidence différents facteurs qui ont entraîné un glissement vers le haut de l'échelle des peines, notamment l'introduction de peines plus longues et souvent incompressibles après l'abolition de la peine de mort. Les parlementaires ont décidé de prévoir des sanctions plus sévères pour certains types d'infractions, en matière de terrorisme, trafic de stupéfiants et violences sexuelles.

À ces facteurs, s'ajoute un durcissement des conditions dans lesquelles les condamnés à de longues peines peuvent bénéficier d'aménagement de peine, avec notamment la mise en place de la période de sûreté prévue à l'article 132-23 du code pénal¹¹.

¹⁰ Sonja Snacken et Hilde Tubex, *L'évolution des longues peines... Aperçu international et analyse des causes*, *Déviante et Société* 19(2), janvier 1995.

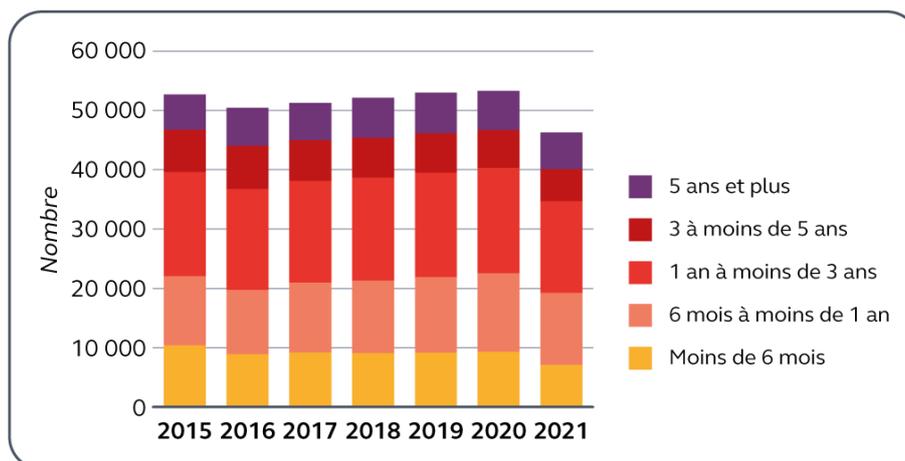
¹¹ Modalité d'exécution de la peine, la période de sûreté correspond au laps de temps au cours duquel le condamné ne peut bénéficier d'aucune mesure de faveur (libération conditionnelle, remise de peine, placement à l'extérieur, etc.).

b) Un maintien des courtes peines

Pour les statistiques, les courtes peines sont les peines prononcées ou exécutées inférieures à six mois ou à un an. Cependant certaines études présentent une analyse des *quanta* de peine toutes affaires confondues¹². Quelle que soit la définition retenue, les courtes peines restent stables à un niveau élevé sur la période 2015-2020.

Le graphique ci-dessous montre que les peines correctionnelles inférieures à un an représentent 26 % de l'ensemble des peines prononcées en 2020. Sur la période la plus récente, malgré les dispositions introduites par la loi de programmation pour la justice de 2019, ce constat perdure : les magistrats continuent de prononcer des courtes peines (cf. *infra*).

Graphique n° 4 : peines correctionnelles prononcées selon la durée



Source : ministère de la justice

Par ailleurs, entre 2019 et 2022, la part des peines inférieures ou égales à six mois a baissé (de 10,6 % à 8,5 %), de même que la part des peines inférieures ou égales à un an (de 26,1 % à 24,8 %) ; celle des peines inférieures ou égales à deux ans a augmenté (de 46,7 % à 48,2 %). Il en va de même du *quantum* moyen des peines prononcées, qui a augmenté de 11 % entre 2019 et 2021.

¹² Plus de la moitié des condamnés le sont pour plusieurs peines (voir *infra*), il est donc intéressant de présenter une analyse des *quanta* de peine toutes affaires confondues et de ne pas considérer uniquement la peine associée à l'affaire en cours.

La tendance se confirme depuis lors. 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 (cf. *infra*).

Tableau n° 1 : nombre de peines d'emprisonnement fermes prononcées selon leur durée

<i>Année</i>	2019	2020	2021	2022	Variation 2019-2022
<i>6 mois ou moins</i>	91 500	62 322	74 684	70 281	- 23 %
<i>6 mois - 1 an</i>	27 718	25 976	33 167	34 284	24 %
<i>1 an - 2 ans</i>	11 251	9 401	11 542	11 604	3 %

Source : ministère de la justice

L'examen de la répartition par *quanta* des peines d'incarcération fermes en cours d'exécution montre pour sa part que la proportion des peines inférieures à un an reste importante.

Sur la période 2015-2020, plus de 40 % des condamnés détenus sont en cours d'exécution d'une peine inférieure ou égale à un an. Lorsqu'on considère les *quanta* toutes affaires confondues, ce ratio tombe à 25 % avec un report sur les *quanta* de un an à deux ans, qui augmentent, passant de 16,6 % en 2016 à 21 % en 2020, ce qui traduit un cumul de peines. Si l'on se place du point de vue des maisons d'arrêt ou des quartiers maison d'arrêt, qui subissent les flux les plus importants, la durée moyenne de séjour en détention était de six mois en 2021, soit une durée brève.

3 - Une population carcérale aux spécificités fortes

Plus nombreuse, la population carcérale présente des spécificités fortes : elle est marquée par la récidive et de nombreuses fragilités.

a) Une population récidiviste et réitérante

La population carcérale est essentiellement composée d'hommes¹³ (à plus de 95 %) qui s'inscrivent dans des parcours récidivistes, entendus au sens large.

Récidive et réitération

La récidive correspond à deux notions.

Au sens strict, la récidive légale est définie comme l'occurrence de deux crimes ou délits commis dans un délai fixé par la loi. En matière délictuelle, le second délit doit être identique ou assimilé par la loi au premier, et avoir été commis dans le délai de cinq ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine (art. 132-10 du code pénal). En matière criminelle ou délictuelle, la récidive est inscrite au casier judiciaire et fait encourir le double des peines prévues.

La notion de réitération est plus large. Elle correspond à la situation dans laquelle une personne déjà condamnée définitivement pour un crime ou un délit commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux conditions de la récidive légale, car il ne s'agit pas de la même infraction mais d'une autre infraction.

La dernière étude systématique d'une cohorte de sortants de prison est relativement ancienne : elle porte sur la cohorte 2016¹⁴. Cette étude a montré que 58 % des détenus libérés avaient déjà connu une incarcération et que 86 % avaient une condamnation ou une composition pénale¹⁵ inscrite au casier judiciaire national.

Tous les crimes et délits ne sont pas affectés également par la récidive. Les auteurs de vols simples, menaces, chantages et infractions routières sont surreprésentés parmi les personnes ayant été condamnées une ou plusieurs fois avant leur dernière incarcération, tandis que les auteurs d'infractions graves (homicide, violences sexuelles) sont sous-représentés.

Le passé pénal de ces condamnés est généralement marqué par la pluri-condamnation. Une étude déjà ancienne a montré qu'entre 2005 et 2014, 335 000 personnes avaient été condamnées cinq fois et plus et que, parmi elles, 88 000 l'avaient été 10 fois et plus¹⁶. Pendant cette période, 3,1 millions de personnes ont été condamnées, pour 5,5 millions de condamnations prononcées : 18 % avaient déjà subi une condamnation

¹³ Cornuau F., Juillard M., *Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison*, Infostat n°183, juillet 2021.

¹⁴ *Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison* Infostat Justice n° 183, juillet 2021.

¹⁵ Procédure qui permet au procureur de proposer une sanction en alternative aux poursuites.

¹⁶ Cretin L., Timbart O., *Une approche individualisée de la multi condamnation*, Infostat n° 151, mars 2017.

dans les cinq ans précédant la condamnation à l'origine de leur dernière incarcération, 16 % avaient été condamnés à deux reprises, 13 % à trois reprises, près de 10 % à quatre reprises et près de 22 % à cinq reprises ou plus. Parmi ces derniers, 3 % avaient été condamné à 10 reprises ou plus.

Les données statistiques plus récentes montrent que la situation évolue peu. Plus d'un condamné détenu sur deux (53 %) cumule plusieurs peines fermes : au 1^{er} janvier 2020, seuls 47 % d'entre eux n'avaient été condamnés que pour une seule affaire¹⁷.

Ces constatations, qui mériteraient d'être affinées par le renouvellement d'études de cohortes, mettent en évidence le profil réitérant des condamnés. En dépit du déploiement d'une « *nouvelle politique des peines* » (cf. *infra*), elles expliquent la réticence des juges correctionnels à prononcer des peines alternatives *ab initio*. Les fragilités sociales ou médicales des condamnés y contribuent également.

b) Une population jeune qui souffre d'un cumul de fragilités

Les analyses statistiques, comme les rapports d'activités et les constatations effectuées lors des contrôles de la Cour, mettent en évidence cinq caractéristiques de la population incarcérée et hébergée.

L'incarcération marque tout d'abord un moment spécifique de l'existence, la jeunesse, où des hommes s'inscrivent dans des parcours délinquants récidivistes. En 2020, la moyenne d'âge des personnes de 13 ans ou plus était de 47,8 ans en population générale tandis qu'il était de 34,8 ans, soit 13 ans de moins, pour les personnes détenues.

En deuxième lieu, les personnes détenues souffrent davantage de troubles psychologiques et d'addictions que la population générale. L'étude *Santé mentale en population carcérale sortante*, publiée en 2022, révèle ainsi que les deux tiers des hommes et les trois quarts des femmes sortant de détention présentent à leur libération au moins un trouble psychiatrique, souvent lié à une addiction. Une analyse circonscrite aux maisons d'arrêt du Nord et du Pas-de-Calais en 2017 montre que sept personnes détenues sur dix présentaient au moins un trouble tandis que près de 50 % présentaient au moins deux troubles¹⁸. Concernant les

¹⁷ *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques* n° 50, juin 2020, « 4 500 détenus de plus en 5 ans 2015-2020 : analyse statistique de l'évolution de la population carcérale ».

¹⁸ Plancke L., Sy A., Fovet T., Carton F., Roelandt J.-L., Benradia I., et al. *La Santé mentale des personnes entrant en détention dans le Nord et le Pas-de-Calais, « Dépression, anxiété généralisée, dépendance alcoolique, dépendance aux drogues, symptômes d'allure psychotiques »*, Lille : F2RSM Psy, 2017.

addictions, une étude récente estime que huit prisonniers sur dix fument au sein des établissements pénitentiaires¹⁹. Des enquêtes plus anciennes témoignent d'une consommation de cannabis avoisinant 40 %, de cocaïne entre 7 % et 10 % et d'héroïne autour de 8 %²⁰.

La troisième spécificité de la population carcérale tient à ce qu'elle présente des carences en matière éducative : 81 % des sortants de détention au cours de l'année 2016 n'étaient pas titulaires d'un baccalauréat et 64 % avaient un niveau collège ou inférieur. Le taux d'illettrisme de la population carcérale était d'environ 10 % en 2020 tandis que 6 % détenus ne parlaient pas français, 16 % de la population carcérale présentant des fragilités importantes dans la maîtrise de la langue française²¹. La jeunesse est un facteur aggravant : 35 % des personnes détenues interrogées dans le cadre d'une enquête conduite par Emmaüs et le Secours Catholique en 2021 ne possédaient aucun diplôme (14 % dans la population générale) ; ce taux atteignait 56 % chez les 17-27 ans²².

La population carcérale est également marquée par un faible ancrage familial. Comme le montre cette même étude, les sortants de prison de l'année 2016 étaient majoritairement célibataires (61 %), 32 % seulement étant en couple. Ces configurations familiales ont un impact sur le taux de récidive. Celui-ci est en effet plus élevé parmi les personnes célibataires (35 %), partenaires de pacte civil de solidarité (PACS) ou en concubinage (30 %) que parmi les personnes mariées (19 %), séparées ou divorcées (21 %)²³. Parmi ceux qui ont passé plus d'un mois sous écrou, 47 % n'ont pas eu de rendez-vous au parloir. Pour les deux tiers d'entre eux, aucun permis de visite n'a été délivré. L'isolement est accentué pour les détenus étrangers, surreprésentés parmi les personnes à qui aucun permis de visite n'a été accordé (36 %, contre 20 % pour l'ensemble des détenus).

¹⁹ D'almeida, S., Nizri, D. and Dara, M. (2016). *Le tabagisme passif en prison : définir une politique factuelle de santé*. Thèse de médecine, Université Paris Descartes (Paris 5), Faculté de Médecine.

²⁰ Protais C., Ndiaye A., Morel d'Arleux J., *Rapport national 2021* (données 2020) à l'EMCDDA par le point focal français du réseau Reitox. OFDT.

²¹ Ministère de la justice, formation et enseignement, *Bilan annuel de l'enseignement en milieu pénitentiaire 2019-2020*. Données recueillies auprès des détenus scolarisés.

²² *Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison. 25 recommandations pour sortir du cercle vicieux prison – pauvretés*, Emmaüs France et le Secours Catholique Caritas France, 2021.

²³ *Infostat 183*, Condamnés majeurs à l'entrée en détention dont la levée d'écrou est intervenue en 2016, pour lesquels les grilles d'évaluation du potentiel suicidaire et du potentiel de dangerosité sont remplies.

La cinquième caractéristique de la population incarcérée tient à ce que les personnes détenues sont marquées par une forte précarité sociale. En 2020, 34 % des détenus seulement déclaraient avoir un logement personnel tandis que 29 % indiquaient être hébergés chez un tiers ou dans une structure collective et que 7 % déclaraient ne pas avoir de logement²⁴. Selon l'étude d'impact du projet de loi relatif à la confiance en l'institution judiciaire de 2021, plus de la moitié des détenus se déclarent sans emploi avant leur incarcération. Au niveau financier, en 2020, 20 % des personnes détenues entraient dans le champ des « *personnes sans ressources suffisantes* » éligibles aux aides en numéraires (seuil d'éligibilité de 60 €) et 30 % étaient éligibles aux aides en nature (seuil de 100 €)²⁵.

B - Une suroccupation qui s'aggrave et expose l'État à des condamnations

L'augmentation de la population incarcérée conduit à une situation de suroccupation chronique des établissements. Cette situation expose désormais la France et les administrations à la condamnation du juge.

1 - Une suroccupation persistante

Le système carcéral se caractérise par un écart persistant entre le nombre de personnes incarcérées et les capacités de prise en charge. Entre 1990 et aujourd'hui, la population incarcérée a toujours été supérieure au nombre de places disponibles en établissements pénitentiaires (à deux exceptions près : début 2001 et lors de la crise sanitaire de 2020). Fin 2022, 15 400 détenus étaient en surnombre dans les établissements pénitentiaires.

Il en résulte une tension particulièrement forte qui se traduit par la suroccupation chronique des maisons d'arrêt, dont les taux d'occupation sont désormais largement supérieurs à 100 % (143 % en 2022). Les taux nationaux masquent de surcroît des écarts qui aggravent certaines situations locales. Ainsi, des quartiers (maisons centrales) ou établissements (vétustes notamment) ne peuvent voir leur capacité utilisée au maximum, ce qui conduit, selon l'administration pénitentiaire, à laisser actuellement environ 4 000 places vacantes, et renforce la pression sur les autres structures.

²⁴ Alcon-Lignereux L., Kensey A., *4 500 détenus de plus en 5 ans 2015-20201 : analyse statistique de l'évolution de la population carcérale*, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques n° 50.

²⁵ Est considérée comme « *dépourvue de ressources suffisantes* », une personne détenue dont la somme d'argent disponible sur le compte nominatif est inférieure à 60 ou 100 € pendant plus de deux mois consécutifs.

Pour mesurer cette pression, l'indicateur le plus utilisé est celui de la densité carcérale, qui correspond au nombre de détenus rapporté à la capacité opérationnelle des établissements définie à partir du nombre de lits. En Europe, la France se situe au 5^{ème} rang, derrière la Turquie, l'Italie, la Belgique et Chypre.

Tableau n° 2 : densité carcérale selon le type d'établissement ou quartier

Année	01/10/2019	01/12/2020	01/12/2021	01/11/2022
Maison d'arrêt/Quartier maison d'arrêt	135,3 %	118,1 %	135,8 %	142,8 %
Établissement pour peines	87,4 %	82,5 %	88,6 %	90,8 %

Source : ministère de la justice – Statistique des établissements et des personnes écrouées en France

Le durcissement de la pression carcérale a conduit l'administration à développer une analyse plus fine du phénomène et à définir d'autres indicateurs, comme le nombre de matelas au sol.

Tableau n° 3 : nombre de matelas au sol de 2017 à 2022

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Centres de détention/quartiers centres de détention	18	25	23	0	21
Centres de semi-liberté/quartiers de semi-liberté	5	0	6	0	13
Maison d'arrêt/Quartier maison d'arrêt	1 505	1 364	1 585	723	1 031
Ensemble des établissements	1 528	1 389	1 614	723	1 065

Source : ministère de la justice – Direction de l'administration pénitentiaire

Cette situation rend particulièrement difficile le fonctionnement quotidien des établissements dont les capacités de prise en charge sont inférieures aux besoins. La question ne se pose pas seulement en termes d'espace ou d'équipements, mais aussi en termes de personnels. Les organigrammes de référence, qui permettent à l'administration de définir le nombre d'agents dans chaque établissement, sont en effet calculés à partir de leur capacité théorique, la surpopulation ne donnant pas lieu à des ajustements à temps rapproché. La gestion des « mouvements » et, par suite, l'accès au parloir, aux entretiens avec les conseillers pénitentiaires

d'insertion et de probation (CPIP), au service de santé ou à des activités en sont compliqués d'autant. Cette difficulté, qui s'ajoute à la promiscuité, engendre des risques accrus d'atteintes à la dignité en détention, régulièrement relevées par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL).

La surpopulation constitue également un facteur d'aggravation du niveau de violence en détention et de récidive. Le souci de préserver le calme en détention peut ainsi conduire à placer ensemble des détenus qui partagent une même origine géographique, une même langue, voire un même cercle de sociabilité, ce qui constitue un facteur aggravant du risque de récidive²⁶. La surpopulation carcérale peut ainsi conduire à privilégier le court-terme et l'objectif de sécurité des personnes sur l'objectif de plus long-terme de réinsertion et de lutte contre la récidive.

2 - Des recours croissants contre les conditions d'incarcération

Cette suroccupation carcérale persistante a conduit les juges nationaux et européens à se saisir du sujet et à devenir de nouveaux acteurs de la politique carcérale. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a ainsi condamné la France en janvier 2020²⁷ en relevant l'existence d'un « *problème structurel* » en matière de surpopulation carcérale. Elle a notamment recommandé l'institution d'un recours pour les détenus.

Par deux décisions successives, le Conseil constitutionnel a jugé que les principes posés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen imposaient de garantir aux personnes incarcérées une possibilité de saisir le juge pour qu'il soit mis un terme à des conditions de détention indignes. Le code de procédure pénale a été modifié en conséquence en 2021 : son article 803-8 permet désormais au juge judiciaire de statuer dans un délai maximum de deux mois.

Le caractère récent de ces procédures empêche d'en dresser un bilan en termes de nombre de saisines comme de décisions rendues. L'administration pénitentiaire a cependant mis en place un dispositif de suivi à deux niveaux.

²⁶ Voir par exemple pour le cas français : A. Ouss, *Prison as a School of Crime : Evidence from Cell-Level Interactions*, 2011.

²⁷ CEDH, arrêt *J.M.B. et autres c. France*, 30 janvier 2020.

Le premier concerne le nombre de recours introduits *via* les greffes pénitentiaires²⁸. Fin 2021, l'administration pénitentiaire comptabilisait le dépôt de 289 procédures en moins d'un an, la tendance connaissant une nette accélération. Ce suivi reste toutefois imparfait puisqu'il ne prend en compte que les recours introduits auprès du greffe pénitentiaire, excluant ainsi ceux introduits par les avocats et les détenus directement auprès de l'autorité judiciaire.

Pour le compléter, l'administration pénitentiaire recense également les recours auprès du juge dont elle est informée, c'est-à-dire lorsque l'autorité judiciaire a prononcé une ordonnance de recevabilité. Pour les trois premiers semestres d'application de la nouvelle réglementation, elle en dénombrait 168.

La pression contentieuse est d'autant plus forte que ces recours s'ajoutent à ceux pouvant être introduits pour l'ensemble des actes caractérisant la vie en détention, soit devant le juge pénal (notamment pour des violences et incidents), soit devant le juge administratif (pour les fouilles, l'isolement, les transfèrements, la discipline, etc.). Ces derniers recours sont en forte augmentation : le nombre de requêtes introduites devant les juridictions administratives est passé de 1 338 en 2018 à 2 043 en 2021 (+ 53 %). Les requêtes en référé ont particulièrement augmenté, passant de 195 en 2018 à 378 en 2021 (+ 93 %).

Les recours devant le juge administratif ont des conséquences concrètes sur les établissements, comme la Cour l'a constaté à Toulouse-Seysse. À la suite des injonctions prononcées par le tribunal administratif par ordonnances d'octobre 2021 et août 2022, des travaux ont été engagés et ont conduit à la fermeture provisoire de certains espaces, dont une cour de promenade, renforçant temporairement la surpopulation dans le reste de l'établissement.

II - Un cumul de causes complexes

Il est difficile d'identifier les causes de cette situation compte tenu des insuffisances du suivi statistique et de l'évaluation en la matière. Plusieurs facteurs ont cependant été mis en évidence par les publications du ministère de la justice ou des travaux universitaires.

²⁸ Les greffes comptabilisent le nombre de formulaires de recours judiciaires concernant les « *conditions de détention* » dans un registre obligatoire tenu par chaque greffe en application des articles D. 214-3 et suivants du code pénitentiaire.

De façon générale, la disparition depuis 2008 du mécanisme traditionnel de régulation saisonnière que représentait la grâce présidentielle collective a mécaniquement réduit le nombre de « sorties ». Dans le même temps, deux autres facteurs semblent avoir joué un rôle important, la sévérité croissante du système répressif et l'absence d'impact du développement des alternatives à l'incarcération

A - Un suivi statistique et une évaluation lacunaires

L'analyse des évolutions de la population incarcérée et de ses causes est compliquée par la structuration du suivi statistique au sein du ministère de la justice qui rend particulièrement difficile la production de données consolidées et cohérentes. Deux exemples illustrent les difficultés rencontrées.

Le premier concerne la distinction traditionnellement retenue par les statistiques du ministère de la justice entre personnes écrouées, suivies en milieu fermé, et personnes non écrouées, suivies en milieu ouvert. Cette différenciation ne recoupe pas celle des dispositifs utilisés pour aménager les peines. Ainsi, le placement en détention provisoire sous surveillance électronique (DDSE) « aménagement » relève du milieu fermé tandis que la « DDSE peine autonome » relève du milieu ouvert. De même, alors que le juge de l'application des peines peut accorder quatre mesures d'aménagement de peine, trois d'entre elles (DDSE, semi-liberté, placement extérieur) sont comptabilisées dans le milieu fermé tandis que la dernière relève du milieu ouvert (libération conditionnelle).

Le second exemple vient de ce que les aménagements de peine peuvent être octroyés à plusieurs moments de la procédure pénale : *ab initio* par le juge correctionnel, après jugement correctionnel et avant incarcération par le juge d'application des peines, ou en cours d'incarcération toujours par ce dernier, que ce soit dans le cadre d'une libération sous contrainte ou d'un débat contradictoire (cf. *infra*). Or ces modalités ne font pas l'objet d'un suivi globalisé. Ceci empêche de faire la part, au sein d'un même ressort comme au plan national, entre les peines fermes et les peines aménagées cumulées. La simple addition des différentes mesures ne permet pas d'obtenir un suivi global.

Cette situation traduit les évolutions d'un cadre juridique maintes fois amendé et dont la complexité est excessive. Elle est aggravée par l'organisation du suivi statistique au sein du ministère de la justice, opéré à partir des applicatifs « métiers » de ses différentes directions. Les données produites correspondent aux besoins de pilotage et de gestion de ces directions et ne recouvrent pas nécessairement les catégorisations retenues par les orientations successives de la politique pénale. Ces orientations étant nombreuses et les catégorisations changeantes, les adaptations de leur suivi se sont faites au fil de l'eau, par ajustements successifs, sans permettre toujours de consolidation.

Celle-ci est d'autant plus ardue que les applicatifs ne communiquent pas entre eux et que des appariements de données sont requis. Quand ils sont possibles, ils sont à la fois complexes à opérer et souvent insuffisamment fiables. Le problème est de surcroît aggravé par les défaillances, et parfois l'obsolescence, de certains applicatifs du ministère.

Cette situation est connue par le ministère de la justice, qui partage le constat et les préoccupations de la Cour des comptes. Un diagnostic a également été posé par l'inspection générale de la justice et l'inspection générale de l'Insee dans un rapport en 2022. Leurs recommandations doivent être mises en œuvre sans délais.

Dans cette attente, l'identification des facteurs qui expliquent le maintien des incarcérations à un niveau élevé reste difficile. Deux séries de causes peuvent toutefois être mises en avant.

B - La sévérité croissante du système répressif

La hausse continue des incarcérations trouve un premier facteur d'explication dans la sévérité croissante du système répressif. Celle-ci se traduit par une réponse pénale plus systématique. Elle conduit aussi à des procédures débouchant plus fréquemment sur des incarcérations.

1 - Un recours accru aux comparutions immédiates et au placement en détention préventive

Le premier facteur qui explique le maintien d'un nombre élevé de personnes incarcérées tient à deux caractéristiques du système répressif français.

Celui-ci est en premier lieu marqué par la forte augmentation des comparutions immédiates dans la réponse pénale globale²⁹. En 2001 le nombre d'affaires jugées en comparutions immédiates était inférieur au nombre de renvois après instruction (respectivement 31 991 contre 37 768). En 2021, soit 20 ans plus tard, la tendance s'est fortement inversée en faveur des comparutions immédiates (respectivement 49 299 comparutions immédiates contre 17 441 renvois après instruction).

²⁹ Procédures qui permettent au procureur de faire juger une personne immédiatement après sa garde à vue, s'il estime que l'affaire est en l'état d'être jugée et que les indices sont suffisants.

Destinées à accélérer la réponse pénale dans un contexte d'allongement des délais d'audience³⁰ lié à l'encombrement des juridictions, les comparutions immédiates sont tendanciellement associées à une plus grande incarcération par rapport aux autres modes de poursuite³¹. Elles aboutissent en effet plus fréquemment à une condamnation assortie d'un mandat de dépôt³². 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 2018³³.

Le maintien à un niveau élevé des détentions provisoires constitue la seconde caractéristique du système répressif français. Leur part dans la population incarcérée atteint ainsi près de 30 %, sans évolution notable depuis 2016. La durée moyenne de placement en détention provisoire est significative : en 2019, elle était ainsi d'environ sept mois pour les placements qui font suite à une information judiciaire.

2 - Une réponse pénale plus systématique

Un deuxième facteur d'explication de la hausse continue des incarcérations tient à une plus grande systématique et une plus grande fermeté de la réponse pénale depuis 20 ans, qui se manifeste à travers plusieurs tendances.

En premier lieu, les 20 dernières années ont été marquées par un renforcement de la réponse pénale, c'est-à-dire de la part des affaires poursuivies ou faisant l'objet d'une alternative aux poursuites, par opposition aux affaires classées sans suite. Ce taux est ainsi passé de 67,9 % en 2000 à 86,8 % en 2019³⁴.

³⁰ Compris entre quatre et huit mois en 2021, ces délais étaient supérieurs à huit mois dans la plupart des juridictions du groupe 1 (les plus grandes). *Rapport annuel de politique pénale du garde des sceaux 2021*.

³¹ Selon une étude empirique conduite dans cinq tribunaux correctionnels, la comparution immédiate multiplie par plus de huit la probabilité d'un emprisonnement ferme. Il existe cependant de forts effets de sélection qui sont de nature à atténuer ce résultat. V. Gautron et J.-N. Retière, *La justice pénale est-elle discriminatoire ? Une étude empirique des pratiques décisionnelles dans cinq tribunaux correctionnels*, 2014.

³² Infostat 163, *Le taux de mise à exécution en 2016 des peines d'emprisonnement ferme prononcées par les tribunaux correctionnels*, 2018.

³³ Sources : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP.

³⁴ Cet indicateur doit être manié avec prudence notamment car il ne se prononce pas sur le contenu de la réponse pénale. La baisse des classements sans suite s'est par exemple traduite par une augmentation des « rappels à la loi », passés de 130 000 en 2001 à 270 000 en 2009. Voir sur ce point « Le traitement pénal aujourd'hui : juger ou gérer ? », Virginie Gautron, Jean-Noël Retière, *Droit et société 2014/3* (n°88), pages 579 à 590.

Comme la répression plus forte des auteurs d'infractions à caractère sexuel auparavant³⁵, la répression des violences à l'encontre des forces de l'ordre³⁶ ou la systématisation des poursuites à l'encontre des auteurs de violences intrafamiliales (VIF) illustrent la montée en puissance de la réponse pénale en réaction à un besoin de justice ou à une demande sociale qui ne s'exprimait pas jusque-là. L'impact de la montée en puissance de la répression des violences intrafamiliales sur l'ensemble des services, judiciaires comme pénitentiaires, est important. Tous ceux sollicités par la Cour des comptes ont évoqué la place prise par ces affaires dans leur activité.

Au plan national, selon les données les plus récentes du ministère de la justice, le contentieux des violences commises par conjoint a généré entre 2018 et 2023 un accroissement de plus de 60 % des condamnations et de 70 % des années d'emprisonnement ferme prononcées. Ceci s'est traduit par une augmentation de 4 000 détenus supplémentaires incarcérés pour violences conjugales sur la période 2017-2023. Ce flux est d'autant plus significatif pour les établissements pénitentiaires que les détenus auteurs de violences conjugales bénéficient de régimes d'exécution de peines restreints par rapport aux autres détenus.

En deuxième lieu, les dernières décennies ont été marquées par une augmentation de la criminalisation, c'est-à-dire du nombre des qualifications pénales contenues dans le code pénal. Le nombre de faits passibles de poursuites est passé de 10 100 en 1994 à 13 350 en 2014. Les faits qualifiés de contraventions ont augmenté de 35 % sur la période, les délits de 28 % et les crimes de 62 %³⁷. La correctionnalisation des délits routiers en 2004³⁸ en constitue une illustration. Une étude récente³⁹ a

³⁵ La part des personnes condamnées pour des infractions de nature sexuelle est passée de 6 % de l'ensemble des condamnés en 1980 à 19 % en 1998, jusqu'à représenter la part la plus importante des condamnés écroués (autour de 22 % au 1^{er} janvier 2005). Au 1^{er} janvier 2012, elles représentaient le deuxième contingent de détenus incarcérés.

³⁶ L'article 222-14-5 du code pénal, introduit par la loi 2022-52 du 24 janvier 2022 crée un délit spécifique de violences volontaires contre les agents chargés de la sécurité intérieure et leurs familles, associé à différentes circonstances aggravantes et des peines plus lourdes. Les réductions de peine sont par ailleurs exclues au stade de l'exécution de la peine d'incarcération lorsque la peine encourue est supérieure à 10 ans.

³⁷ *La fabrique des jugements. Comment sont déterminées les sanctions pénales*, Arnaud Philippe, La Découverte, Collection Sciences humaines, 2022.

³⁸ Seulement passibles d'amendes, les conduites sans permis ou sans assurance sont punies de prison depuis la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

³⁹ Infesta Justice n°180, *Les auteurs d'infractions à la sécurité routière devant la justice*, février 2021.

montré que 258 000 condamnations avaient été prononcées par les tribunaux correctionnels en 2018 pour des infractions routières, à titre principal, ce qui représentait 42 % de l'ensemble des condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels et juridictions pour mineurs sur cette année alors que, 15 ans auparavant, ces faits ne relevaient pas de la sphère correctionnelle.

L'élévation du niveau d'encours ferme⁴⁰ dans les affaires examinées par les magistrats constitue une troisième tendance qui témoigne de l'alourdissement des sanctions possibles : 636 092 années de prison étaient ainsi encourues dans les affaires examinées en 2019, contre 438 933 en 2000, soit une augmentation de près de 45 % sur presque 20 ans⁴¹.

Cette évolution s'accompagne d'une augmentation du niveau de *quantum* ferme total prononcé et de l'allongement des durées de peines prononcées, qui constituent la quatrième tendance : 89 724 années de prison fermes ont été prononcées en 2019 contre 53 810 en 2000, soit une augmentation de 67 % sur près de 20 ans. La durée moyenne passée en détention est passée de 8,6 mois en 2006 à 10,7 mois en 2019⁴². Cet impact a été mis en évidence pour la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive, qui a notamment mis en place le dispositif des « peines planchers » : entre la période 2004-2006 et la période 2008-2010, le *quantum* moyen d'emprisonnement est ainsi passé de 9 à 15,6 mois (+ 73 %) et le *quantum* moyen d'emprisonnement ferme de 8,2 mois à 11 mois (+ 34 %)⁴³. L'abrogation de la loi ne s'est pas traduite par une baisse notable des *quanta* prononcés⁴⁴.

Ces tendances, qui attestent d'un durcissement de la réponse pénale pendant les vingt dernières années, n'ont pas été perçues par l'opinion publique, qui continue de considérer la justice comme trop laxiste⁴⁵. Les raisons de ce décalage, comme celles de la perception de l'opinion publique ou du durcissement constaté, mériteraient d'être éclaircies. Polarisation accrue de la société, moindre tolérance à certains comportements, libération de la parole des victimes, plus grande médiatisation sont sans doute des facteurs à prendre en compte.

⁴⁰ Peine maximale pouvant être prononcée pour sanctionner un fait délictueux.

⁴¹ Ministère de la justice, Fichier statistique du casier judiciaire national.

⁴² Ministère de la justice, séries statistiques des PPSMJ 2021.

⁴³ Fabrice Leturcq, *Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007*, Infostat Justice n°118, octobre 2012.

⁴⁴ *La fabrique des jugements ; Comment sont déterminées les sanctions pénales*, Arnaud Philippe, La Découverte, Collection Sciences humaines, 2022.

⁴⁵ Selon un sondage réalisé par le CSA Research en septembre 2021 pour le Sénat sur un échantillon national représentatif de 1 016 Français âgés de 18 ans et plus. 68 % des personnes interrogées estimaient ainsi que la justice est « tout à fait ou plutôt laxiste ».

Mais quelles que soient les explications, ces tendances conduisent le système carcéral à prendre en charge une population qui ne diminue pas, l'effet de substitution entre mesures alternatives et incarcération ne s'étant pas concrétisé.

C - Une absence d'effet de substitution entre incarcération et mesures alternatives

Le développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération est devenu un objectif à part entière de la politique pénale. Il se fonde notamment sur l'idée que la prison accroît le risque de récidive. Selon une étude déjà ancienne et non renouvelée, la probabilité d'avoir au moins une nouvelle condamnation dans les cinq ans est 3,7 fois supérieure pour les libérés qui avaient des condamnations antérieures. Celle d'avoir une nouvelle affaire sanctionnée par de l'emprisonnement ferme est 5,5 fois plus élevée⁴⁶.

Intégrant cette analyse, les nombreuses réorientations de la politique pénale dans la période récente ont aussi compté sur un effet de substitution, le développement des alternatives devant permettre une baisse des incarcérations. Mais cet effet ne semble pas, à ce jour, avéré.

1 - Des peines destinées à se substituer à l'incarcération

Les alternatives à l'incarcération et les aménagements de peine ont progressivement été consacrés comme des modalités d'exécution de la peine de droit commun, puis comme des peines autonomes destinées à se substituer, dès leur prononcé, à la détention.

Les peines alternatives à l'incarcération

Le développement des peines alternatives à l'incarcération s'inspire de la pensée des Lumières et des principes reconnus au plan international, notamment les « *Règles minimales des Nations-Unies pour l'adoption des mesures non privatives de liberté* » adoptées lors de la conférence de Tokyo, en décembre 1990. Dès le XIX^{ème} siècle, les lois Bérenger instaurent la libération conditionnelle (loi du 14 août 1885) ou le sursis à exécution de la peine d'emprisonnement (loi du 26 mars 1891). Depuis, les textes se succèdent.

⁴⁶ A. Kensey, A. Benaouda, *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation*, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n° 36, mai 2011.

Au début de la V^{ème} République, le sursis mise à l'épreuve (SME) est créé puis le sursis avec l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (sursis-TIG). La loi n° 70-743 du 19 juillet 1970 instaure la semi-liberté et le placement à l'extérieur. Le placement sous surveillance électronique (PSE) est institué par la loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 comme un aménagement de peine et devient une peine autonome en 2019, sous le nom de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE).

La conférence de consensus sur la prévention de la récidive organisée en 2013 et la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines mettent l'accent sur la préparation à la sortie et les alternatives à l'incarcération. La loi de programmation pour la justice de 2019 entend modifier l'échelle des peines. Son exposé des motifs explique qu'il faut « *redonner son sens à la peine et renforcer son efficacité, tant lors de son prononcé que de son exécution. Un tel objectif impose de réécrire l'échelle des peines correctionnelles. Il justifie également de prendre des mesures efficaces afin d'éviter le prononcé de peines d'emprisonnement fermes qui se révèlent injustifiées ou inefficaces pour lutter contre la récidive* ».

Enfin, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021 systématise l'exécution des fins de peine dans le cadre de mesures probatoires et modifie le régime de remise de peine.

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a consacré cette évolution. Mettant en œuvre une nouvelle échelle des peines, qualifiée de « *bloc des peines* », elle entend renforcer l'efficacité et le sens des peines et modifier la place de l'incarcération pour cesser d'en faire la sanction pénale de référence. Le droit pénal français proscrie désormais les peines d'emprisonnement inférieures à un mois et prévoit qu'entre un et six mois, la peine doit être aménagée par la juridiction de jugement *ab initio*, « *sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné* » (article 132-19 du code pénal). Les peines d'emprisonnement comprises entre six mois et un an doivent être aménagées *ab initio* « *si la personnalité et la situation du condamné le permettent* ».

L'étude d'impact de la loi de 2019 prévoyait que l'extension de la possibilité d'aménagement des peines entre un et six mois allait conduire à substituer des aménagements de peine à 60 % des détentions correspondantes. Mais cet impact est loin d'être avéré.

2 - Un impact non avéré sur les incarcérations

La politique volontariste de développement des alternatives à l’incarcération s’est traduite par une montée en puissance des mesures probatoires prononcées par les magistrats. Le nombre des personnes suivies dans le milieu ouvert a ainsi augmenté de façon continue depuis 20 ans, l’accélération étant notable au cours des années récentes. Il est passé de 71 000 en 1980 à 174 000 en 2022⁴⁷, soit une augmentation de 145 %. Pour sa part, le nombre de personnes écrouées⁴⁸ bénéficiant d’un aménagement de peine a été multiplié par plus de cinq : il est passé de 2 403 en 2005 (soit 4,2 % de l’ensemble des écroués) à 13 265 en 2019 (soit 19,5 %). Cette forte montée en charge est plus particulièrement liée à l’essor de la détention sous surveillance électronique : 31 691 personnes ont ainsi été placées sous surveillance électronique en 2019 contre 13 en 2000.

Comme l’a relevé un récent rapport du ministère de la justice au Parlement⁴⁹, le recours croissant aux mesures probatoires en milieu ouvert place la France parmi les pays européens où le taux de probation est le plus élevé. Calculé par rapport à la population générale, il atteint 0,22 % en France contre 0,13 % en Italie, 0,12 % en Espagne et 0,09 % en Suède.

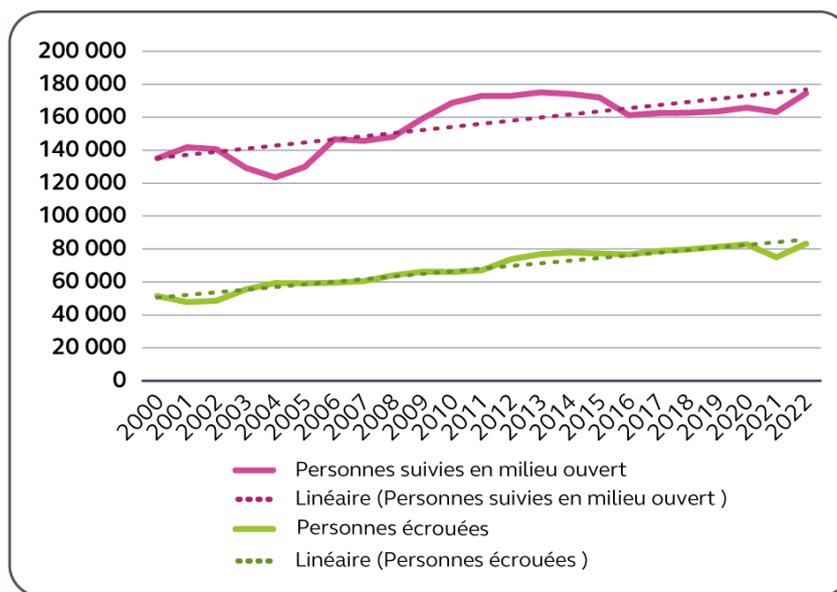
Mais cette évolution n’a pas entraîné une diminution des incarcérations. L’augmentation des personnes suivies en milieu ouvert est en réalité allée de pair avec celle du nombre de personnes incarcérées.

⁴⁷ Suites statistiques PPSMJ – 2022.

⁴⁸ Les personnes écrouées constituent le « milieu fermé », qui regroupe les personnes détenues, prévenues ou condamnées mais aussi celles placées en semi-liberté, en placement extérieur ou sous surveillance électronique. À partir de 2004, les statistiques sur la population écrouée distinguent population détenue en établissement pénitentiaire et population dont la peine est aménagée avec ou sans hébergement.

⁴⁹ *Rapport au parlement relatif à l’encellulement individuel*, septembre 2022.

**Graphique n° 5 : évolution du nombre de détenus en établissement
et personnes suivies en milieu ouvert**



Source : services statistiques - ministère de la justice

L'évolution parallèle des personnes détenues et suivies en milieu ouvert suggère que la création de nouvelles peines aménagées a conduit les magistrats à condamner des personnes qui, autrement, ne l'auraient pas été, selon un mécanisme présenté comme une « extension du filet pénal ». La part de ce mécanisme dans l'évolution d'ensemble de la population pénale est difficile à isoler compte tenu des insuffisances statistiques déjà évoquées mais certaines études, anciennes, ont confirmé cette analyse.

Dès 2010, une étude de la direction de l'administration pénitentiaire sur l'essor du bracelet électronique observait ainsi que sa montée en charge coïncidait avec une augmentation de la population condamnée détenue. L'étude concluait qu'il était « douteux que le placement sous surveillance électronique ait eu un impact significatif sur l'emprisonnement »⁵⁰. Une telle analyse, cruciale mais désormais ancienne, mériterait d'être actualisée.

⁵⁰ Kensey A., Levy R., Benaouda A., *Le développement de la surveillance électronique en France et ses effets sur la récidive*, *Criminologie*, 2010, vol. 43, n° 2.

III - La recherche d'outils de régulation

Plusieurs leviers ont été mobilisés pour faire face à la suroccupation carcérale. L'expérience de la crise sanitaire et la baisse transitoire des incarcérations qui l'a accompagnée ont contribué à faire émerger une politique de régulation carcérale, conçue comme un ensemble de mesures devant être mises en œuvre par les acteurs locaux pour adapter le rythme des « entrées » et des « sorties » de détention aux capacités d'accueil des établissements pénitentiaires.

A - Des leviers complexes à actionner

Pour faire face à la suroccupation carcérale, trois types de leviers sont mobilisés par les pouvoirs publics : la construction d'établissements pénitentiaires, la maximisation des taux d'occupation de l'ensemble des établissements existants et, enfin, le déploiement de la nouvelle politique des peines.

1 - La construction de nouveaux établissements

Depuis plus de 30 ans, les programmes de construction ou de réhabilitation d'établissements pénitentiaires se sont « *enchaînés au fil de décisions politiques parfois contradictoires, alors même que leur mise en œuvre n'était pas toujours achevée* », comme la Cour le relevait dans un rapport consacré en 2017 à la politique immobilière du ministère de la justice⁵¹. L'exemple de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Lille, qui se caractérise par une grande densité d'établissements, illustre l'importance du renouvellement du parc pénitentiaire depuis le début des années 1990.

Le mouvement se poursuit avec la mise en œuvre du « *programme 15 000* » lancé en 2017. Il vise davantage à augmenter la capacité de prise en charge qu'à réhabiliter les établissements existants. La priorité est donnée aux structures d'accompagnement à la sortie (SAS) destinées à permettre une prise en charge ciblée et renforcée de certains détenus (cf. *infra*). Le choix a été fait de les implanter au sein des agglomérations sur le fondement d'un important travail de projection des besoins réalisé avec le concours de démographes.

⁵¹ Cour des comptes, *La politique immobilière du ministère de la justice – Mettre fin à la fuite en avant*, rapport public thématique, décembre 2017. Elle avait également constaté que l'exécution des programmes avait parfois été très lente, se traduisant par des glissements de calendriers et des reconfigurations : la durée moyenne de construction atteignait six ans et trois mois en raison, notamment, de la difficulté de la prospection foncière et de l'instabilité des programmations budgétaires.

La Cour n'a pas à ce jour engagé de contrôle de la mise en œuvre de ce programme. Elle souligne toutefois son ampleur et la rapidité avec laquelle il devait être exécuté : la capacité nette devait augmenter de 15 000 places en cinq ans. Le déploiement du programme devrait permettre à 24 établissements nouveaux d'être opérationnels en 2024, huit ayant déjà été livrés⁵². Il est en retrait des prévisions initiales puisque 2 000 places ont été livrées en 2022 contre 7 000 prévues initialement. Ceci traduit les difficultés à identifier des terrains et à engager les opérations d'achat dans des zones urbaines où les emprises foncières sont rares.

Le coût budgétaire actualisé de ce programme a été estimé à 5,4 Md€ (contre 4,5 Md€ prévus initialement) par la direction du budget en juin 2022. À ces montants, s'ajoutent ceux des opérations conduites par les directions interrégionales sur le parc existant, qui permettent des changements de destination de structures⁵³ sans augmentation nette des capacités de prises en charge.

Les projections de l'administration pénitentiaire indiquent que le « *programme 15 000* » devrait permettre de faire face aux besoins à horizon 2027. Mais, comme elle le souligne elle-même, les projections au-delà de cinq ans ne sont pas fiables dès lors qu'elles « *dépendent de la conjoncture* ». Comme la Cour l'avait relevé dans son rapport précité, la construction de nouveaux établissements n'a jamais permis de faire face à un besoin qui dépasse rapidement les capacités nouvelles. Ainsi, entre janvier 1990 et janvier 2020, le parc pénitentiaire a gagné environ 25 000 places, mais la population carcérale a elle aussi augmenté d'environ 25 000 détenus⁵⁴. De même, le rapport consacré à la justice pénitentiaire rédigé dans le cadre des états généraux de la justice soulignait que, de 2015 à 2021, le nombre de places disponibles a progressé de 4,3 % tandis que la population carcérale a augmenté de 4,4 %.

Sans préjuger de telles évolutions, la situation de tension perdue dans l'attente des livraisons du « *programme 15 000* », à horizon 2027.

⁵² Selon la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), 18 opérations sont en chantier, trois établissements seront livrés à la fin de l'année, 10 en 2023 (sept SAS et trois CP), trois en 2024 et enfin trois en 2025.

⁵³ Soit environ 200 opérations d'un montant unitaire inférieur à 7 M€, pour une enveloppe de l'ordre de 140 M€ correspondant au chiffrage jugé nécessaire par la Cour des comptes dans son rapport 2017.

⁵⁴ Observatoire des disparités dans la justice pénale.

2 - La maximisation des taux d'occupation

Le deuxième levier utilisé pour faire face à la suroccupation dans les maisons d'arrêt a conduit à maximiser le taux d'occupation des autres structures pénitentiaires. Comme l'expliquait le garde des sceaux dans son rapport annuel de politique pénale de 2021, un plan d'action a été mis en œuvre⁵⁵ en vue d'augmenter les transferts de condamnés vers les établissements pour peines et « soulager » certaines maisons d'arrêt. Dans certains cas, des restructurations d'établissements ont été conduites à cette fin, comme dans le ressort de la direction interrégionale de Strasbourg⁵⁶. Mais cette politique de maximisation bute sur deux séries de contraintes.

La première tient à la forte proportion de prévenus accueillis en maisons d'arrêt. Ceux-ci ne peuvent par principe être transférés (hors cas limitativement prévus) ni bénéficier d'aménagements ou de remises de peine. De surcroît, le dispositif d'assignation à résidence sous surveillance électronique est peu utilisé par les magistrats⁵⁷. Les prévenus constituent donc un « stock » de détenus qui ne peut qu'être maintenu en maisons d'arrêt.

La seconde tient à ce que la « capacité d'absorption » des établissements pour peines est limitée, ne serait-ce que parce que les peines y sont plus longues et les sorties moins fréquentes. En outre, leur taux d'occupation ne peut dépasser certaines limites, variables en fonction des sites, de leur configuration physique et des spécificités des populations qu'ils accueillent. Outre que le principe d'encellulement individuel s'y applique strictement, ce sont des considérations en termes de fonctionnement des structures et, surtout, de sécurité qui prévalent.

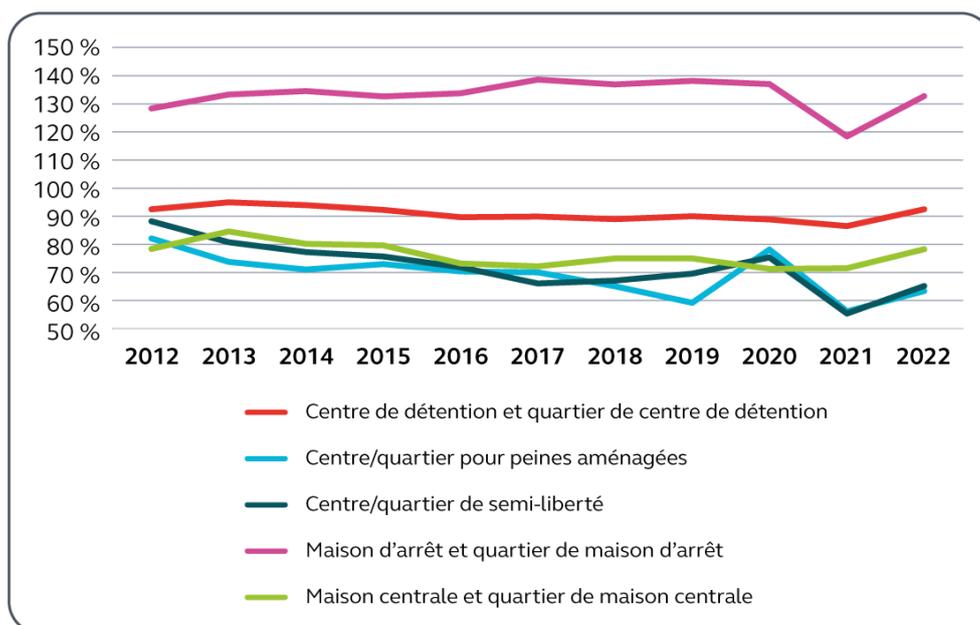
Les capacités d'ajustement interne touchent donc leurs limites, comme l'illustre le graphique ci-dessous, qui montre la tendance haussière de tous les taux d'occupation et leur maintien à un niveau élevé pour les maisons d'arrêt.

⁵⁵ Notes DAP du 25 mai 2020 et du 11 décembre 2020 relatives au désencombrement des maisons d'arrêt et à l'orientation des publics condamnés, dans les établissements en situation de surpopulation.

⁵⁶ La proximité des centres de détention de Toul et Écrouves a permis de transformer les 240 places du quartier-centre de détention de Nancy en quartier maison d'arrêt permettant à l'établissement de voir sa densité baisser de 140 % à 103 % en 2022.

⁵⁷ Au 1^{er} mai 2022, 500 assignations à résidence sous surveillance électronique avaient été mises en œuvre.

**Graphique n° 6 : densité carcérale par type d'établissement
(2012-2022)**



Source : ministère de la justice – Statistiques

Or, la pression carcérale risque de s'accroître en raison de la réforme du régime de réduction de peine entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

Depuis la loi du 9 mars 2004, dite « Perben 2 », le système de remise de peine comportait deux niveaux. D'une part, des crédits de réduction de peine étaient accordés au condamné dès l'écrou et pouvaient lui être retirés par le juge de l'application des peines en cas d'incident. D'autre part, des réductions de peine supplémentaires étaient accordées pour récompenser des « efforts sérieux de réadaptation sociale ». En 2019, ce système avait permis d'octroyer 11 295 001 jours⁵⁸ de réduction de peine, soit l'équivalent de 30 945 années d'emprisonnement.

⁵⁸ Dont environ trois quarts de crédits de réduction de peine (CRP) et un quart de réductions de peine supplémentaires (RPS). Selon l'étude d'impact de la « loi confiance », le taux de retrait de CRP était de 8 % en 2019 et le taux d'octroi des RPS de 45 % en 2019.

Ce régime a été remanié par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021, qui a fusionné les deux dispositifs et limité le caractère automatique des réductions de peine en les faisant intégralement dépendre du « mérite » des détenus. Le nouveau régime revient sur l'octroi de remise de peine dès l'écrou et accroît le *quantum* de peine pouvant être accordé d'un coup (jusqu'à six mois par an). Outre qu'il va rendre plus incertaine les dates de sorties de détention, il risque de conduire à une baisse significative des crédits de réduction de peine accordé par les magistrats. Selon l'étude d'impact de la loi, si les juges maintiennent le taux d'octroi des réductions de peine qu'ils pratiquent aujourd'hui, le nouveau système pourrait générer environ 10 000 détenus supplémentaires.

La mise en œuvre du nouveau régime de remise de peine risque de limiter en conséquence les possibilités de régulation de la situation de suroccupation des maisons d'arrêt par la maximisation des taux d'occupation des autres établissements.

3 - Le déploiement de la nouvelle politique des peines

Le troisième levier utilisé pour faire face à la problématique de la suroccupation dans les maisons d'arrêt est le déploiement de la nouvelle politique des peines. L'ambition de la loi de programmation pour la justice de 2019 est importante, puisqu'elle entend redéfinir la place de l'incarcération dans l'échelle des peines, ce qui devrait, aussi, permettre de limiter le nombre de personnes détenues. Cette ambition se traduit notamment par la volonté de promouvoir les aménagements *ab initio* par lesquels le juge correctionnel décide, sur le siège, de recourir à une mesure alternative plutôt qu'à une incarcération. Pour 17 ressorts judiciaires et 11 cours d'appel, l'inspection générale de la justice a conduit une « *mission d'appui sur la nouvelle politique des peines* » afin de favoriser une bonne appropriation des nouvelles dispositions législatives.

Du côté de l'administration pénitentiaire, il a été demandé aux SPIP de conduire des enquêtes sociales rapides sur la situation des personnes mises en cause, pour éclairer les magistrats « sur le siège » et accroître le prononcé de mesures probatoires⁵⁹. Ces enquêtes s'appuient sur la mobilisation de moyens nouveaux, les lois de finances ayant fortement augmenté les emplois des personnels de probation. L'objectif affiché, en vue d'offrir une prise en charge de qualité, est de parvenir à ce qu'un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) ne suive que 60 personnes conformément aux standards européens.

⁵⁹ Relèvent du milieu ouvert les personnes suivies sans écrou dans le cadre de mesures pré-sentencielles, post-sentencielles, d'alternatives aux poursuites ou d'ajournements.

Le nouveau cadre légal est récent et son déploiement a été compliqué par la crise sanitaire. Il est donc difficile d'en faire un bilan complet. Quelques constatations peuvent toutefois être mises en avant.

En premier lieu, on observe une tendance réelle à l'augmentation des aménagements de peine *ab initio*, dont la montée en puissance avait été freinée par la pandémie. Dans l'ensemble des condamnations, leur part est passée de 3 % en 2019 à 28 % en 2022.

Tableau n° 4 : aménagements de peine *ab initio*

Année	2019	2020	2021	2022
Condamnations prononcées	368 977	276 812	346 854	336 319
Aménagements <i>ab initio</i>	2 821	7 505	16 032	21 146
Taux Aménagements <i>ab initio</i> / ensemble des condamnations prononcées	3 %	12 %	20 %	28 %

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Sur la période la plus récente, le ministère de la justice a précisé que la tendance se confirmait. En particulier, une baisse du nombre des entrées en détention semblerait traduire une montée en puissance du recours par les juges correctionnels aux ordonnances pénales pour prescrire, hors audiences, des placements sous surveillance électronique ou des travaux d'intérêt général. La chancellerie y voit une traduction de l'appropriation de la nouvelle politique des peines.

Mais cette tendance nationale, qui doit être confirmée, masque d'importants écarts constatés localement. L'inspection générale de la justice l'a relevé dans son bilan dressé en mars 2021⁶⁰ et l'a confirmé un an plus tard, dans son rapport sur la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme. Au cours de son enquête, la Cour a dressé le même constat.

De surcroît, cet effet de la nouvelle politique des peines se combine avec une augmentation des durées d'incarcération prononcées (voir *supra*), de sorte qu'il est, à ce jour, sans impact sur les taux d'occupation des établissements. Au-delà de l'effet d'extension du filet pénal déjà évoqué, cette situation s'explique sans doute par la nécessité pour les magistrats de répondre aux situations dont ils sont saisis. Le prononcé de courtes peines, plus longues, serait ainsi la réponse qu'ils donnent, dans leur office, face à des inculpés fortement ancrés dans la délinquance, affectés de troubles psychologiques ou addictifs, et, souvent, en situation de grande précarité sociale et dépourvus de logement.

⁶⁰ IGJ, *Mission d'appui à l'appropriation des dispositions pénales de la LPJ*, juillet 2021.

Le ministère public rend compte de cette situation dans son rapport rendu au titre de l'année 2019 en soulignant « *la difficulté du recours à une alternative à l'incarcération en raison de l'extrême précarité des condamnés en comparution immédiate (absence de domicile, identité incertaine, situation personnelle très obérée), de la gravité des faits commis* ». Une forme de « plafond de verre » des aménagements de peines pourrait ainsi concerner une part de la population incarcérée, qui continue à être condamnée à des courtes peines.

Cette hypothèse gagnerait à être expertisée. Si elle se confirmait, elle pourrait conduire à limiter durablement l'impact attendu de la nouvelle politique des peines sur le niveau des incarcérations. Une évaluation rigoureuse doit donc être conduite en la matière.

B - Une tentative de régulation inaboutie

Le *hiatus* constaté entre les ambitions des réformes issues de la nouvelle politique des peines, la réalité de l'évolution du nombre de personnes incarcérées et l'aggravation des conditions de vie en détention, a créé une situation difficile pour l'ensemble des acteurs de l'exécution des peines. Le contexte est d'autant plus délicat que les enjeux sécuritaires, liés à la gestion des détenus poursuivis pour des faits de terrorisme, restent prégnants, que la pression liée à une nouvelle demande sociale, la répression des violences intra-familiales, est très forte et que les conditions d'exercice au sein de la magistrature ont été au cœur de l'actualité.

Cette situation a renvoyé les acteurs dos à dos, chacun dans leur logique institutionnelle porteurs d'une mission spécifique : les magistrats du siège, chargés à la fois de sanctionner plus sévèrement et d'octroyer davantage d'aménagements de peine ; les magistrats du parquet, comptables de l'application de directives orientées vers une répression accrue de la délinquance ; les personnels pénitentiaires, en charge de la sécurité des détenus et des personnels placés sous leur autorité et, en leur sein, les personnels d'insertion et de probation, chargés de développer de façon sécurisée les sorties progressives et accompagnées des sorties de détention.

Ce contexte a contribué à faire de la « régulation carcérale souple » une composante à part entière de la politique d'exécution des peines. L'analyse des expérimentations locales laisse toutefois entrevoir des freins qui limitent son efficacité.

1 - Une démarche qui est devenue une composante à part entière de la politique d'exécution des peines

La notion de « régulation carcérale » recouvre différents mécanismes visant à limiter le nombre des détenus incarcérés afin de ne pas excéder les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires. Cette notion, plus large que celle de *numerus clausus*, peut comporter des mécanismes intervenant à l'entrée comme à la sortie de détention. Elle a récemment fait l'objet de propositions concrètes de la part d'associations professionnelles⁶¹, de parlementaires⁶² ou d'autorités indépendantes, de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté notamment⁶³. Le volet sur la justice pénitentiaire des États généraux de la justice a également proposé un dispositif reposant sur la définition de deux seuils, d'alerte et de « *criticité* »⁶⁴.

Ces propositions se sont, pour certaines, inspirées des mécanismes introduits en vue de faire face à la crise sanitaire. Mis en place en urgence, ils ont permis d'organiser une sortie aussi « massive » que possible des détenus pour éviter de les exposer à une contamination.

Les dispositions législatives exceptionnelles liées à la crise sanitaire

L'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale a créé ou simplifié plusieurs dispositifs de sortie anticipée impliquant une étroite collaboration entre autorité judiciaire et administration pénitentiaire. Les réductions de peine, les autorisations de sorties sous escorte et les permissions de sortir ont ainsi pu être ordonnées sans consultation de la commission de l'application des peines lorsque le parquet émettait un avis favorable sur la mesure, tandis que les mécanismes de fractionnement de peine et de suspension de peine pour raison médicale ont été simplifiés.

⁶¹ La Commission nationale consultative des droits de l'homme a publié un avis le 24 mars 2022 qui se conclut également par la nécessité de mettre en œuvre un mécanisme de régulation carcérale. L'Association nationale des juges de l'application des peines a également proposé un mécanisme de régulation carcérale de niveau législatif.

⁶² Rapport sur *Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France* des sénateurs Jean-Jacques Hyest et Guy-Pierre Cabanel (2000) et rapport relatif à l'*Encellulement Individuel, Faire de la prison un outil de justice* du député Dominique Raimbourg (2014). Proposition de loi sénatoriale du 5 septembre 2022 visant à mettre fin à la surpopulation carcérale. Amendements déposés par Caroline Abadie et Elsa Faucillon en 2023 dans le cadre de l'examen du projet de loi justice.

⁶³ Rapport sur les *Droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale*, 2018.

⁶⁴ Défini à partir d'indicateurs nationaux et locaux, il correspondrait au niveau d'occupation « à partir duquel les services de l'établissement ne sont plus en mesure de fonctionner sans affecter durablement la qualité de la prise en charge des condamnés ».

Deux nouvelles mesures ont par ailleurs été créées : l'octroi de réductions de peines liées aux circonstances exceptionnelles par le juge de l'application des peines et l'assignation à domicile par le procureur, avec suivi du SPIP, des personnes les moins lourdement condamnées et dont le reliquat de peine restant à exécuter était inférieur ou égal à deux mois.

Entre le 25 mars et le 1^{er} novembre 2020, 6 100 assignations à domicile et 19 631 mesures de réduction supplémentaire de peine exceptionnelle ont été prononcées.

L'efficacité avérée de ces mécanismes a conduit le ministère de la justice à engager une démarche de régulation carcérale « souple » reposant sur la communication entre l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale au niveau local. Exposé dans la réponse adressée par le ministère de la justice au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou des traitements inhumains ou dégradants du 21 juin 2021⁶⁵, ce dispositif a été introduit dans le droit positif par une circulaire du garde des sceaux du 20 mai 2020.

Il prévoit la dynamisation des instances de coordination entre services judiciaires et pénitentiaires au sein des tribunaux judiciaires comme des cours d'appel⁶⁶, qui se réunissaient à un rythme variable, et dont les comptes rendus, lorsqu'ils existaient, ne donnaient pas lieu à synthèse au niveau national. L'implication des juges d'instruction et des juges de la liberté et de la détention dans ces instances est souhaitée pour qu'elles deviennent un lieu de concertation et d'échange. À cette fin, est organisée la transmission mensuelle aux juridictions du « baromètre pénitentiaire » et la diffusion des données de l'observatoire mensuel des peines d'emprisonnement ferme et de leur mise à exécution (OPEFCEX) mis en place en 2020. Il s'agit de permettre aux magistrats de suivre le taux d'occupation des établissements pénitentiaires de leur ressort, ainsi que l'échelle des peines prononcées, tout comme le taux d'aménagement de peine, notamment *ab initio*.

⁶⁵ Rédigé à la suite de la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou des traitements inhumains ou dégradants en France, du 6 au 10 juillet 2020.

⁶⁶ Les commissions de l'exécution et de l'application des peines (COMEX) regroupent les magistrats de l'application et de l'exécution des peines et les services de l'administration pénitentiaire (DSP, SPIP). Elles se réunissent au moins une fois par an au niveau des tribunaux judiciaires. Au niveau des cours d'appel, les conférences régionales d'aménagement des peines (CRAP) réunissent « les magistrats du siège et du parquet particulièrement concernés par le prononcé et la mise en œuvre des aménagements de peine et les responsables régionaux et départementaux des services de l'administration pénitentiaire ».

Plus récemment, un « tour de France » des directeurs des affaires criminelles et des grâces, de l'administration pénitentiaire et des services judiciaires a été organisé dans les cours d'appel. Son objectif est notamment de sensibiliser aux enjeux relatifs à la surpopulation carcérale et à la mise en œuvre de la loi de programmation pour la justice de 2019.

Ces initiatives sont intéressantes puisqu'elles favorisent la mobilisation des acteurs locaux et les invitent à mieux se coordonner pour agir, chacun, dans sa sphère de compétences, afin de mettre en œuvre la nouvelle politique des peines. Elles doivent également être saluées en ce qu'elles incarnent la mise en œuvre inter-directionnelle d'une politique publique au sein du ministère de la justice.

Elles gagneraient à être approfondies par l'association plus systématique de tous les acteurs, juges correctionnels, greffiers judiciaires et pénitentiaires notamment. Un débat annuel sur la situation pénitentiaire et celle des aménagements de peine en assemblée générale des juridictions mériterait aussi d'être organisé. La rédaction de protocoles fixant le cadre des relations entre juridictions « prescriptrices » et services pénitentiaires « prescrits » pourrait également être encouragée en vue notamment de définir les besoins en matière de dispositifs d'aménagement de peine. Le ministère de la justice s'est d'ailleurs engagé dans cette voie et une nouvelle circulaire est en cours de rédaction.

La démarche reste toutefois fondée sur l'idée - ou le pari - que la circulation de l'information conduira les magistrats à adapter leurs réquisitions et leurs jugements à la situation pénitentiaire locale pour limiter la surpopulation carcérale. L'enquête de la Cour des comptes a montré qu'en dépit des bonnes volontés, la lecture de statistiques hebdomadaires de suroccupation des maisons d'arrêt n'est pas suffisante pour inciter les magistrats à faire évoluer leurs pratiques dans un contexte local parfois marqué par un durcissement de la délinquance. L'expérience de certains ressorts qui ont particulièrement investi les dispositifs de coordination est à ce titre éclairant parce qu'elle reste en demi-teinte.

2 - Des initiatives locales dont le bilan est en demi-teinte

Plusieurs ressorts se sont inscrits dans la dynamique initiée par la loi de programmation de la justice de 2019 et ont impulsé des mécanismes de régulation carcérale « souple » au niveau local. C'est le cas notamment à Grenoble et Marseille.

Forts de l'expérience de la crise sanitaire où une action concertée avait permis de réduire drastiquement le niveau local de surpopulation carcérale, les acteurs se sont engagés dans une démarche plus durable et non contraignante en vue de maintenir des taux d'occupation à un niveau « acceptable » (130 % dans l'établissement de Grenoble-Varces et 175 %

au quartier maison d'arrêt hommes de l'établissement des Baumettes à Marseille). Lorsque les seuils d'alerte sont atteints, chacun doit mobiliser ses outils pour contenir la dégradation. Le parquet doit ainsi mettre les peines à exécution de façon hiérarchisée, en recourant par exemple aux mandats de dépôt à effet différé. Le SPIP doit repérer les détenus susceptibles de faire l'objet d'une libération anticipée. Le juge de l'application des peines doit examiner de façon anticipée la situation des condamnés ainsi repérés et recourir, le cas échéant, à des procédures allégées. L'établissement pénitentiaire doit enfin accélérer l'affectation des détenus dans d'autres structures (cf. *infra*).

Ces initiatives se sont inscrites dans des contextes locaux de fort engagement en faveur de la nouvelle politique des peines. Ainsi, à Marseille, les juges de l'application des peines ont participé de façon intensive aux audiences de comparution immédiate afin de sensibiliser l'ensemble des magistrats siégeant en audiences correctionnelles aux enjeux et procédures de l'aménagement des peines *ab initio*. À Grenoble, la nouvelle organisation et la note qui l'a mise en place ont permis de mobiliser magistrats et greffiers autour d'une politique de juridiction clairement définie.

Dans les deux cas, les résultats sont tangibles et se traduisent par un taux d'aménagement de peine *ab initio* élevé. À Grenoble, il atteignait 26,6 %, contre 19,6 % au niveau national en 2021 et la part des personnes sortant de détention avec un aménagement de peine était de 56 %, contre 33,8 % au niveau national. À Marseille, le nombre d'aménagements de peine *ab initio* a été multiplié par 35 entre 2019 et 2021, passant de 1,3 % à 43 %, soit plus du double de la moyenne nationale.

Pourtant, en dépit de ces résultats, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires concernés ne s'est pas durablement stabilisé.

À Grenoble, le taux de prononcé de peines d'emprisonnement ferme reste similaire à celui atteint au niveau national : 40 % en 2021 et 37 % en 2022 (contre 37 % au niveau national en 2021 ou 2022). Surtout, le nombre de personnes condamnées à des peines de moins de six mois et incarcérées est en constante augmentation depuis 2018, tout comme celui des personnes incarcérées pour des peines allant de six mois à un an. Le taux d'occupation a progressivement remonté et dépassé le seuil de 130 % dès mai 2021. Il atteignait 142 % en 2021 et 156 % au 1^{er} décembre 2022. Des matelas au sol ont dû être réintroduits en septembre 2022.

À Marseille, les résultats ont eux aussi été décevants. Comme à Grenoble, le taux d'occupation carcérale a rapidement remonté pour atteindre 175 % en novembre 2022, ce qui affecte fortement le fonctionnement de l'établissement des Baumettes. Fin 2022, les cellules du quartier arrivant étaient par exemple « triplées » et la durée de séjour y était excessivement longue (voir *infra*).

Ces deux expériences montrent qu'en dépit de l'engagement très fort des acteurs, plusieurs facteurs ont limité la pleine efficacité de la politique de « régulation souple » que le ministère de la justice entend systématiser.

3 - Des freins qu'une régulation non contraignante peine à lever

Le bilan des expérimentations menées dans différents ressorts et du déploiement des dispositifs fondés sur la loi de 2019 n'a pas encore été réalisé. L'enquête de la Cour des comptes met toutefois en évidence plusieurs constats.

D'abord, les dispositifs de régulation carcérale non contraignants dépendent fortement de la dynamique locale. Si à Marseille et Grenoble, les professionnels ont su créer une dynamique collective, d'autres expériences initiées dans un contexte moins favorable ont emporté des effets bien plus limités comme à Toulouse ou Aix-en-Provence. La multiplicité des initiatives témoigne toutefois de la montée en puissance d'une dynamique que la politique d'accompagnement menée par les administrations centrales est de nature à consolider⁶⁷.

Ensuite, quelle que soit la bonne volonté des acteurs, l'efficacité d'un dispositif local de régulation bute sur les effets de « reports » entre établissements dès lors que la gestion des affectations et transfèrements de détenus est, elle, gérée au niveau national (cf. *infra*). La baisse de la densité carcérale dans un établissement donnée ne peut être sanctuarisée et suscite un « appel d'air ». Par exemple, le ressort de la cour d'appel de Chambéry offre un nombre insuffisant de places en établissement pénitentiaire et, dès que la situation s'est améliorée à Grenoble-Varces, des condamnés du ressort de Chambéry y ont directement été envoyés⁶⁸. Ce phénomène de report tend à montrer qu'un mécanisme de régulation carcérale ne peut s'imposer que s'il est défini au niveau national pour être décliné de manière cohérente localement.

En troisième lieu, dans les deux sites, les prévenus, très nombreux au sein des différents quartiers des maisons d'arrêt hommes (en novembre 2022, ils représentaient 27 % des détenus à Grenoble, 64 % à Marseille) sont restés à l'écart des mesures de régulation. En particulier l'assignation à résidence sous surveillance électronique a été très faiblement mobilisée, suivant la tendance nationale.

⁶⁷ En témoigne la note d'instruction du 17 octobre 2022 du procureur de la République de Sarreguemines ou encore les notes d'orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées par les tribunaux judiciaires (TJ) de Bordeaux et de Libourne au CP de Bordeaux-Gradignan et au SPIP de Gironde, rédigées en novembre 2022, afin de maintenir le taux d'occupation du CP de Bordeaux-Gradignan en-deçà de 190 %.

⁶⁸ Si 90 places sont environ disponibles en EP pour 100 000 habitants au niveau national, ce taux était de 74 places au niveau de la DI de Lyon et de seulement 53 places dans le ressort de la Cour d'appel de Chambéry.

Enfin, les initiatives locales n'ont pas réussi à faire baisser le taux de surpopulation des établissements parce que certains publics en ont été exclus. À Grenoble, la note de régulation exclut par exemple explicitement « *les détenus condamnés pour toute infraction de violence, à caractère sexuel, en lien avec le terrorisme, ainsi que les détenus condamnés à l'issue d'une procédure de comparution immédiate* ». Or cette clause d'exclusion concerne une part importante des détenus de la maison d'arrêt, estimée *a minima* à plus de 60 %⁶⁹. À Marseille, les initiatives de « repérage » de détenus pouvant obtenir un aménagement de peine de façon accélérée n'a concerné qu'une dizaine de condamnés. Comme l'ont relevé certains professionnels, ce résultat pourrait traduire le « plafond de verre » des aménagements de peine déjà évoqué. Il illustre le fait que les magistrats continuent à prononcer des peines d'incarcération pour des faits ou des prévenus ne pouvant s'inscrire dans une logique d'aménagement de peine.

Ces constats et cette hypothèse mettent en évidence la tension qui existe entre une régulation carcérale locale non-contraignante, telle qu'encouragée par la chancellerie, et les orientations de fond de la politique pénale allant dans le sens d'une réponse pénale plus systématique et plus rapide, et donc d'un accroissement du niveau d'incarcération. La mise en cohérence entre ces deux exigences repose aujourd'hui sur l'arbitrage que doivent réaliser au cas par cas, dans leur office, les magistrats du siège comme du parquet. Or, en l'état du droit, aucune disposition juridique⁷⁰ ne leur permet de prendre en compte, dans la détermination de leurs décisions, la situation dégradée des établissements pénitentiaires de leur ressort et de fonder, par exemple, un aménagement de peine sur les risques d'atteinte à la dignité et à la sécurité des détenus.

C'est d'ailleurs ce qu'a mis en exergue la conférence des premiers présidents dans un courrier adressé au directeur de l'administration pénitentiaire. La conférence soulignait qu'« *aucune obligation de régulation carcérale non prévue légalement ne peut être imposée aux magistrats eu égard au respect des principes de l'indépendance juridictionnelle des magistrats du siège et de la déclinaison opérationnelle de la politique pénale par les procureurs généraux au niveau régional* ».

⁶⁹ Au 1^{er} novembre 2022, 386 détenus majeurs y étaient hébergés, dont 55 auteurs d'infractions à caractère sexuel (soit 14 %) et 189 auteurs de violences hors violences sexuelles (soit 49 %). Il n'a pas été possible de connaître le nombre de détenus incarcérés à la suite d'une comparution immédiate et les causes de leur incarcération mais il a été indiqué à la Cour que, face à l'intensité de la délinquance grenobloise, cette modalité de poursuite était un élément central et dynamique de la réponse pénale.

⁷⁰ Si l'article 707 du code de procédure pénale mentionne le « *droit à être incarcéré dans des conditions respectant la dignité* », la jurisprudence n'a pas rendu cette mention opposable.

Ce n'est donc qu'en se fondant sur une disposition explicite de nature législative que les magistrats pourraient prendre en compte, parmi les différents motifs fondant leur décision, la situation dégradée des établissements pénitentiaires de leur ressort.

Il n'appartient toutefois pas à la Cour des comptes de se prononcer sur l'opportunité de mettre en place, par la loi, un dispositif national de régulation carcérale. Une telle proposition relève du débat démocratique et d'une orientation forte de la politique pénale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Depuis plus de 20 ans, la population incarcérée a augmenté de façon continue pour atteindre un niveau inégalé de 73 000 détenus au 1^{er} mai 2023 (+ 2 800 détenus en un an). Cette évolution place le système pénitentiaire sous une tension continue, qui se traduit par une aggravation de la suroccupation des établissements. Le juge, européen comme national, s'est saisi de cette situation, source de nombreux risques, notamment en matière de sécurité et d'atteinte à la dignité des détenus comme des professionnels. Elle compromet également le fonctionnement normal d'un système d'exécution des peines en situation durable de « surchauffe ».

L'analyse de cette évolution, des facteurs qui les expliquent, ainsi que de l'impact des réorientations de la politique pénale et des dispositifs particuliers qui les ont accompagnés, est rendue difficile par l'insuffisance des évaluations conduites par le ministère de la justice. Plusieurs causes peuvent toutefois être identifiées.

Même si elle est peu perçue par l'opinion publique, la tendance au durcissement de la réponse pénale semble avérée. Elle se traduit, notamment, par une augmentation du nombre et des durées d'incarcération dont elle constitue une première cause. Une seconde cause tient au caractère réduit de l'effet de substitution entre incarcérations et mesures alternatives de milieu ouvert dont le développement a été une des orientations majeures de la politique pénale depuis plus de 20 ans.

Loin de se substituer les unes aux autres, mesures alternatives et incarcérations ont augmenté de concert en vertu d'un effet souvent qualifié d'« extension du filet pénal ». Même si les effets de la nouvelle politique des peines déployée depuis 2019 sont difficiles à mesurer en raison, notamment, de l'impact de la crise sanitaire, s'y s'ajoute sans doute une forme de « plafond de verre » des aménagements de peines. Certains condamnés, marqués par des parcours récidivistes et de fortes fragilités sociales et sanitaires, semblent en être exclus. Les établissements pénitentiaires, en particulier les maisons d'arrêt, conservent ainsi, dans une certaine mesure, la vocation « asilaire » qui a longtemps été la leur.

Pour faire face à cette situation et à la suroccupation des maisons d'arrêt qui en résulte, plusieurs leviers ont été actionnés. Cependant leur impact est resté à ce jour limité, qu'il s'agisse de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, de la maximisation des taux d'occupation ou du déploiement de la nouvelle politique des peines.

Conscient des difficultés de ses services et des juridictions confrontés à cette problématique, le ministère de la justice a mis en place une démarche de « régulation carcérale souple » en vue d'inciter les différents acteurs à se coordonner. Cette politique doit être approfondie. Toutefois, fondée sur l'idée qu'un partage d'informations et de bonnes pratiques permettra de réguler les flux d'incarcération, elle peine à produire ses effets. L'examen des démarches mises en œuvre à Marseille comme à Grenoble témoigne d'obstacles structurels qui tiennent à la difficulté à faire reposer sur les acteurs locaux l'articulation et la cohérence entre les différentes orientations de la politique pénale définie au niveau national.

Pour comprendre ces évolutions, le dispositif de suivi des différentes mesures et de leur mise en œuvre concrète aux différents moments de la procédure pénale doit impérativement être complété par des évaluations plus systématiques de l'impact des nouvelles orientations de la politique pénale, qui font aujourd'hui défaut.

La Cour formule la recommandation suivante au ministre de la justice :

- 1. Compléter le dispositif statistique pour suivre l'évolution respective des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine et de celles effectivement incarcérées, en vue de permettre une évaluation rigoureuse des orientations successives de la politique pénale (SG, DACG, DAP).*

Chapitre II

Une différenciation croissante des modalités d'exécution des peines

Les principes qui gouvernent l'exécution des peines d'incarcération donnent une place centrale à leur individualisation et à la prévention de la récidive. Ils exigent qu'une prise en charge adaptée aux spécificités des détenus soit organisée et évolue en fonction de leur parcours de peine. Mais ces principes, inscrits dans le droit positif, peinent à se concrétiser dans un système carcéral qui doit accueillir au jour le jour un nombre important de détenus.

Pour faire face, en maintenant l'équilibre entre ses établissements et en assurant sa mission de garde et de sécurité, l'administration pénitentiaire développe des procédures de plus en plus différenciées. Elles se traduisent par une gestion spécifique pour un certain nombre de condamnés tandis que, pour la majorité des détenus, les prises en charge demeurent dégradées et que la construction d'un parcours d'exécution de la peine reste inaboutie.

I - Une gestion spécifique de certains condamnés

La prise en charge d'un condamné dans un établissement adapté à sa situation est un enjeu fondamental en termes de sécurité et d'individualisation de sa peine. Il se concrétise par des procédures d'affectation et des régimes de détention de plus en plus différenciés pour une minorité des condamnés.

A - Des procédures d'affectation qui privilégient l'évaluation fine de certains condamnés

1 - Une affectation principalement fondée sur la dangerosité

La procédure d'orientation au sein d'un établissement pour peines ne concerne qu'une partie des détenus. Elle n'est obligatoire que pour les condamnés dont le reliquat de temps d'incarcération est supérieur à deux ans. Fixée par une circulaire du 21 février 2012⁷¹, elle repose sur une fiche de vœux remplie par le condamné et un dossier auquel concourent tous les personnels de l'établissement. La décision incombe à la direction interrégionale ou à l'administration centrale, la répartition des rôles⁷² ne posant pas de difficultés.

La circulaire de 2012 fixe également les critères d'affectation. La durée de la peine a vu son importance réduite en 2003 avec la suppression de la distinction entre centres de détention régionaux et nationaux. Cette suppression a donné plus de poids aux autres critères, notamment la dangerosité. Celle-ci a toujours été prise en considération. Elle justifie notamment l'affectation, plus ou moins durable, des condamnés en maison centrale, avec des conditions de sécurité renforcée, et l'inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés⁷³.

La circulaire de 2012 en a fait, « *quelles qu'en soient les manifestations* », le critère « *particulièrement déterminant* » de l'affectation⁷⁴. En complément, elle fixe trois autres critères : le maintien des liens familiaux, la prise en charge psychologique et psychiatrique et l'accès au travail ou à la formation professionnelle. L'administration pénitentiaire les prend en considération dans la limite des places disponibles. Les délais d'attente peuvent parfois être importants : dans le ressort de de Marseille, ils s'échelonnaient par exemple entre un mois au centre de détention de Casabianda et deux ans à celui d'Avignon le Pontet.

⁷¹ Elle est initiée dans la maison d'arrêt où le condamné est écroué, soit qu'il y ait été prévenu, soit qu'il soit incarcéré jusqu'à ce que les délais d'appel soient épuisés. Elle peut être différée si une procédure d'aménagement de peine est en cours, ou si le condamné est en attente d'un autre jugement dans le cadre d'autre procédure.

⁷² Elle est prévue aux articles D. 211-18 à 24 du code pénitentiaire : la compétence de l'administration centrale s'exerce sur les cas impliquant plusieurs ressorts et sur les dossiers les plus lourds, en nombre restreint.

⁷³ Les critères sont fixés par une instruction interministérielle de 2007. Ils tiennent à un risque particulier d'évasion, de trouble à l'ordre public ou de violences, y compris en détention, à l'appartenance à la criminalité organisée.

⁷⁴ C'est également en raison de leur dangerosité que le code de procédure pénale permet de déroger au principe d'incarcération des prévenus dans une maison d'arrêt. L'article 714 prévoit cette exception « *à titre exceptionnel, au regard de leur personnalité ou de leur comportement* ». Fin novembre 2022, six prévenus étaient concernés.

Au-delà des délais, ces critères et leur prise en considération appellent trois remarques.

Les applicatifs de gestion des affectations ne précisent ni les caractéristiques des prises en charge des établissements ni leur éventuelle saturation. Ce n'est que par leur connaissance empirique que les agents peuvent conseiller et orienter les détenus. La mise en place d'une plateforme d'affectation, en projet, donnera à tous un outil qui fait aujourd'hui défaut : des expérimentations en ce sens sont en cours.

S'agissant du maintien des liens familiaux, une enquête, menée en 2017⁷⁵ auprès des familles de détenus montre que 22 % des personnes interrogées résident à plus de 100 km de la prison dans laquelle leur proche est incarcéré, la distance dépassant 300 km en maison centrale pour une personne sur deux. Pour répondre à cette situation, qui traduit la dispersion de certaines structures pénitentiaires, l'administration pénitentiaire a mis en place des unités de vie familiale. Cependant les difficultés ou les réticences des familles à se déplacer contribuent à ce que le taux d'occupation de ces unités reste faible dans plusieurs sites visités par la Cour.

L'appréciation de la dangerosité repose, pour la plupart des personnes incarcérées, sur les antécédents judiciaires et les informations collectées par les services à l'arrivée en détention, notamment lors du séjour en maison d'arrêt. Or, ces éléments sont souvent recueillis lors d'un séjour dans des conditions d'incarcération difficiles, caractérisées par un taux de suroccupation élevé et une faible possibilité de s'extraire de la promiscuité des cellules. Cet environnement peut lui-même susciter des réactions de violence recensées comme telles et pouvant, *in fine*, peser sur l'orientation du condamné. La situation est paradoxalement plus objective pour les détenus les plus dangereux ou considérés comme tels, pour lesquels des outils perfectionnés ont été développés.

2 - La sophistication des outils pour les condamnés les plus dangereux

Pour certains détenus, l'appréciation de la dangerosité est établie sur le fondement de critères réglementaires, justifiant, notamment, l'inscription au répertoire des détenus particulièrement signalés. Les centres nationaux d'évaluation (CNE) assurent l'évaluation de la dangerosité de ces détenus, mission qui a été étendue par la loi du 10 mars 2010 visant à amoindrir le risque de récidive.

⁷⁵ Enquête *À propos du vécu des familles et des proches de personnes incarcérées*, réalisée en 2017 par l'Uframa.

Le fonctionnement des CNE

La compétence des CNE s'établit sur deux champs distincts : proposer une affectation adaptée, mission historique, et déterminer l'existence ou la persistance d'une dangerosité dans le cadre d'une demande d'aménagement de peine ou de mesure de sûreté, afin d'éclairer les juges. Depuis sa création, le dispositif a changé d'échelle, puisqu'à côté du site historique de Fresnes (50 places), trois autres centres ont été créés à Réau (Sud Francilien, 50 places), Lille Sequedin (30 places ramenées ensuite à 19) et Aix-Luynes (50 places). Bien que ces structures soient rattachées à un établissement, elles sont placées sous l'autorité directe de l'administration pénitentiaire.

Chaque site fonctionne selon des modalités équivalentes, par sessions de six semaines fixées chaque année selon un calendrier préétabli et communiqué à toute l'administration pénitentiaire. Chaque année, sept à huit sessions sont organisées et structurées autour de l'intervention de plusieurs pôles : surveillance, probation et insertion, psychologie clinique et psychologie du travail. Les équipes observent les condamnés dans leur vie quotidienne et organisent des entretiens et des tests dont les résultats sont ensuite partagés et discutés en vue de formuler un avis pluridisciplinaire.

Normalement, l'évaluation doit avoir lieu l'année qui suit la condamnation définitive, mais ce délai n'est pas toujours respecté. D'après l'administration pénitentiaire, le temps d'attente est de 12 à 13 mois mais dans certains ressorts, il peut être plus long.

Le public pris en charge par les CNE est restreint et ciblé juridiquement⁷⁶. Leurs données d'activités montrent que seuls 687 condamnés ont bénéficié d'une session d'affectation en 2019, 743 en 2020 et 851 en 2021. Bien qu'en hausse sur la période, où l'organisation des sessions était compliquée par les confinements et quarantaines, les évaluations n'ont bénéficié qu'à 1,7 % des 49 859 condamnés incarcérés en 2021, contre 0,5 % en 2019.

Ce dispositif d'évaluation progressivement mis en place, et dont la compétence et l'ampleur augmentent, appelle trois remarques.

⁷⁶ Le passage en CNE est obligatoire pour les détenus condamnés à une peine de réclusion criminelle égale ou supérieure à 15 ans. Dans le cas du CNE de Réau, les données d'activités pour 2021 montrent que les évaluations pour affectation ont majoritairement concerné des condamnés à des peines de 15 à 24 ans. Pour les évaluations de dangerosité, la qualification pénale majoritaire concernait les viols sur mineurs par ascendants.

En premier lieu, dans certains CNE, comme à Lille et Réau, les professionnels ont fait état de difficultés à fidéliser les agents, tout particulièrement les psychologues recrutés en sortie d'école, car leurs conditions de rémunération et leur statut sont peu attractifs (cf. *infra*).

En deuxième lieu, alors que les prises en charge sont exigeantes, elles ne font à ce jour l'objet d'aucun suivi en termes de coûts, les enveloppes n'étant même pas individualisées. Leur financement repose sur le budget globalisé des établissements qui les accueillent sans qu'il soit possible de déterminer s'il est approprié, ou s'il impose à cet établissement de prélever sur les moyens nécessaires pour faire fonctionner ses autres unités.

À cette incertitude, s'ajoute une insuffisante évaluation des méthodes d'intervention comme de la valeur ajoutée de ces dispositifs. Les professionnels rencontrés mettent en avant le professionnalisme, le travail pluridisciplinaire et une méthodologie qui a inspiré le fonctionnement des quartiers d'évaluation de la radicalisation (cf. *infra*). Dans un avis du 12 décembre 2022, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a, pour sa part, souligné l'insuffisance du cadre méthodologique.

Peu d'éléments permettent d'objectiver la qualité des évaluations réalisées et leurs capacités à éclairer les décisions de l'administration pénitentiaire en affectation, des magistrats en évaluation. Aucune étude n'a été réalisée et les professionnels eux-mêmes ne disposent d'aucun « retour » sur l'utilité de leurs évaluations, les suites qui leur ont été données et les voies pour en améliorer le contenu.

3 - Une affectation selon les places disponibles pour la majorité des condamnés

La plupart des détenus ne fréquentent qu'un seul établissement pénitentiaire, la maison d'arrêt où ils sont écroués comme prévenus ou lors de leur condamnation⁷⁷. Pour ceux qui changent d'établissement sans bénéficier d'une évaluation *via* le CNE, l'enquête de la Cour a montré que la situation de suroccupation chronique des maisons d'arrêt conduit, de fait, à faire primer la gestion des flux sur l'individualisation.

⁷⁷ La dernière étude conduite sur la cohorte des sortants de détention en 2016 indiquait ainsi c'était le cas pour huit détenus sur dix. *Infostats 183 : étude des sortants 2016*.

Ce constat s'incarne dans la procédure des droits de tirage, mise en place en vue de pallier les différences de capacités entre les régions pénitentiaires. La procédure a été réformée en octobre 2021 avec pour objectif affiché d'augmenter le volume de places réservées aux régions et établissements en tension⁷⁸. La « capacité » des droits de tirage est ainsi passée de 2 664 à 2 828 pour favoriser la réduction de l'effectif hébergé en maison d'arrêt à Toulouse, Bordeaux et soutenir la politique d'orientation « sortante » du ressort de Paris. En « masse », ce sont des régions souvent éloignées qui sont sollicitées, celles de Marseille et Strasbourg, notamment.

Le choix des détenus est laissé à l'initiative de la région « d'origine », celle d'accueil devant les accepter. Les services interrogés par la Cour ont indiqué privilégier le « départ » des condamnés non inscrits dans un processus de formation ou d'emploi et si possible en l'absence de liens familiaux, si la situation et l'urgence le permettent. Ils ont souligné que l'efficacité des dispositifs bute sur la tension, croissante, dans les établissements pour peines où les taux d'occupation ont été « optimisés » en vertu du plan d'actions évoqué *supra*.

Les affectations entre établissements d'une même direction interrégionale ont, elles aussi, été mises sous tension. Les services affectent plus systématiquement les détenus condamnés, y compris ceux dont le reliquat de peines est inférieur à deux ans.

Le choix des détenus transférés obéissant à l'urgence de soulager les maisons d'arrêt, certains ont été affectés dans des centres de détention dont les modalités de fonctionnement ne correspondent pas nécessairement à leur profil. À Écrouves, par exemple, des condamnés disposant de reliquat de peine inférieurs à neuf mois ont été affectés alors que l'établissement a pour spécificité de développer de l'emploi et des formations qui requièrent des durées de séjours plus longues. À Toul, l'arrivée de jeunes détenus a compliqué la cohabitation au sein d'un établissement spécialisé dans l'accueil de condamnés pour des actes ou infractions à caractère sexuel à des peines longues et dont la moyenne d'âge est élevée. L'accélération du rythme des affectations a aussi conduit à des arrivées plus fréquentes en établissement, en dehors des calendriers prévus et organisés, fragilisant ainsi le fonctionnement du quartier arrivant (cf. *infra*).

⁷⁸ Note de la DAP du 26 octobre 2021 : « la correcte mise en œuvre des droits de tirage reste un outil de régulation des flux dont la finalité demeure la réduction des sureffectifs rencontrés dans les MA et QMA ».

La gestion des orientations et des affectations des condamnés appelle ainsi deux remarques.

Elle est particulièrement contrainte par la suroccupation des maisons d'arrêt, ce qui conduit l'ensemble du système à évoluer d'une logique d'individualisation en fonction de la situation des détenus à une gestion de l'urgence visant à soulager des établissements en grande difficulté. Or, les capacités d'ajustement semblent toucher leurs limites d'abord parce que le nombre de places disponibles dans les établissements pour peines se réduit, ensuite parce qu'en leur sein, c'est un fonctionnement global qui peut être fragilisé.

En outre, la gestion des transferts et des affectations occasionne une activité importante à tous les échelons de l'administration pénitentiaire, pour ceux qui les organisent mais également pour les équipes logistiques qui les réalisent. Les tensions sont telles que le directeur de l'administration pénitentiaire a mobilisé les équipes nationales de transfert spécialisées dans la prise en charge d'opérations de haute sécurité pour contribuer à la gestion des désencombrements toulousains. Cela contribue aussi à aggraver les difficultés de gestion des extractions, judiciaires notamment.

B - Des prises en charges ciblées

La mise en place de régimes de détention adaptés au profil des condamnés n'est pas nouvelle. Légalement fondée sur le principe d'individualisation de la peine, elle s'inspire aussi des règles pénitentiaires européennes et vise à la fois à faciliter la gestion des détenus et à promouvoir leur réinsertion. Elle se traduit par l'existence d'établissements aussi divers que les maisons centrales sécuritaires et le centre de détention de Casabianda, qui fonctionne comme une exploitation agricole sans dispositif de sécurité.

Indépendamment de cette spécialisation ancienne des structures, la période récente a vu s'accélérer la création de quartiers spécifiques destinés à accueillir des publics dont les spécificités le justifient,

1 - La prise en charge de publics sensibles

Au fur et à mesure des évolutions de l'actualité et de drames dont le retentissement débouche parfois sur une nouvelle orientation de politique pénale, l'administration pénitentiaire a développé dans des délais souvent brefs des dispositifs pour prendre en charge des publics sensibles.

a) Les auteurs d'infractions à caractère sexuel (AICS)

La prise en charge des détenus AICS s'est structurée à partir de 2008. Le choix a été fait de les regrouper compte tenu de leur vulnérabilité et de leur âge, souvent plus élevé que celui des autres détenus. Pour les accueillir, 22 établissements ont été identifiés et dotés de moyens supplémentaires, en lien avec les agences régionales de santé, par un renforcement des équipes de psychiatrie intervenant sur place (comme à Toul, par exemple), ou par la création d'équipes mobiles (coordonnées par le psychologue de l'établissement, comme à Bapaume).

b) Les quartiers de prise en charge de la radicalisation

Plus récemment, le déploiement d'un dispositif *ad hoc* a concerné les détenus pour terrorisme islamique (TIS) et ceux de droit commun susceptibles de radicalisation⁷⁹. Dans le cadre du présent rapport, la Cour des comptes n'a pas engagé de contrôle ou d'évaluation sur la stratégie déployée par l'administration pénitentiaire pour lutter contre la radicalisation⁸⁰. Elle a simplement constaté que, au fur et à mesure de la prise de conscience des difficultés à les prendre en charge et des risques de prosélytisme à l'égard des autres détenus, l'administration a créé, pour les regrouper, des quartiers d'évaluation et de prise en charge de la radicalisation (QER et QPR).

La prise en charge des détenus radicalisés

Le dispositif s'est mis en place au centre pénitentiaire de Fresnes, à l'initiative de son directeur, avant d'être déployé à la suite des attentats de 2015 et du plan de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. L'administration pénitentiaire a défini une doctrine dont la dernière version a été diffusée en janvier 2022. Elle repose sur une stratégie d'évaluation puis de prise en charge qui mobilise des quartiers spécifiques et les quartiers d'isolement (QI) de droit commun. Selon le profil des détenus, le recours à ces structures varie.

⁷⁹ Au 16 février 2022, on comptait 434 TIS (484 en mars) dont 71 femmes (66 en avril 2021) principalement dans le ressort de la DISP de Paris (127 TIS, soit 29 %), Lille (75 TIS, soit 17,3 % de la population TIS) et Rennes (58 TIS, soit 13,3 %).

⁸⁰ Cour des comptes, *Les moyens de la lutte contre le terrorisme - Exercices 2015-2019*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2020.

Les détenus pour terrorisme islamique, prévenus ou condamnés, font systématiquement l'objet d'une évaluation au sein d'un quartier d'évaluation de la radicalisation (QER), à l'issue de laquelle l'administration pénitentiaire, après avis d'une commission centrale de supervision, décide du régime de détention le plus adapté, le cas échéant en quartier de prise en charge de la radicalisation (QPR- si un travail de déradicalisation est jugé possible) ou en quartier d'isolement (si la déradicalisation est évaluée impossible et la dangerosité élevée). Une réévaluation en QER peut être décidée ultérieurement, à l'occasion du constat d'un changement de comportement ou à certaines étapes du parcours de peines (condamnation définitive, par exemple).

Pour leur part, les détenus de droit commun susceptibles de radicalisation (DCSR ou RAD) n'ont pas vocation à être affectés dans un quartier spécifique (QER ou QPR) tant qu'ils sont prévenus. Ils sont d'abord hébergés en détention classique ou à l'isolement. Une fois condamnés, le chef d'établissement, après examen en commission pluridisciplinaire unique peut proposer une prise en charge locale ou une affectation en QER. Après avis donné par la direction interrégionale, et une commission interrégionale de prévention de la radicalisation violente (CPIRV), la décision est prise par l'administration centrale. Le fonctionnement des QER comme des QPR se distingue totalement des autres quartiers de détention, dont ils sont complètement séparés, de sorte qu'aucun lien ne puisse être établi avec les autres détenus. Ils disposent de leurs propres équipements, salles d'activités, d'audience, cours de promenade et les consultations médicales se font soit sur place, soit par un déplacement interdisant le contact avec tout autre détenu.

Ces quartiers obéissent à des contraintes de sécurité très fortes : les dispositifs sont comparables à ceux des maisons centrales sécuritaires et les agents recrutés sur des postes à profils⁸¹. Ils bénéficient du renfort d'agents directement rattachés à la mission de lutte contre la radicalisation violente (MLRV) de l'administration pénitentiaire, éducateurs ou psychologues qui peuvent aussi intervenir dans les établissements classiques et en milieu ouvert, en tant que « *binômes de soutien* ». Enfin, l'administration pénitentiaire recourt à des spécialistes, par exemple les médiateurs du fait religieux, qui viennent développer des pratiques spécifiques d'observation, d'évaluation et de prise en charge en organisant, notamment au sein des QER, des activités individuelles et, parfois, collectives.

⁸¹ Les personnels qui y sont affectés font acte de candidature et passent par une forme de période d'essai tout en bénéficiant d'une formation adaptée.

Le dispositif s'est déployé progressivement : fin 2022, sept QER offraient 80 places opérationnelles⁸² et sept QPR disposaient de 205 places opérationnelles⁸³ répartis dans plusieurs régions, pour ne pas concentrer les populations concernées à Paris. Cette structuration évolue en fonction des exigences de l'actualité et des orientations gouvernementales. Ainsi, la décision du Gouvernement d'engager le retour des « revenantes » de Syrie⁸⁴ a conduit l'administration pénitentiaire à déployer un dispositif pour les accueillir au sein de quartiers hautement sécurisés dans la région parisienne.

L'engagement de l'administration pénitentiaire pour s'adapter aux exigences de la prise en charge de ces publics se traduit aussi par un effort significatif de formation des personnels. Elle a conçu un programme national et l'évolution du taux d'agents formés atteste de l'importance de l'effort consenti (29,4 % en 2016 et 46,2 % en 2020).

c) Les unités pour détenus violents

La violence en détention est un phénomène ancien, les établissements pénitentiaires constituant à la fois des espaces de régulation et de production de violence. L'administration pénitentiaire en opère le suivi à travers la centralisation des comptes rendus d'incidents, dont le recensement met en évidence un accroissement de la violence au cours des 20 dernières années⁸⁵.

Pour y répondre, elle a déployé des plans de lutte contre les violences qui promeuvent le concept de sécurité dynamique⁸⁶ et a, de longue date, mis en place des structures dédiées, longtemps réservées aux maisons centrales. La loi de programmation pour la justice de 2019 a modifié ce schéma en prévoyant la création d'unités pour détenus violents (UDV) pouvant accueillir indistinctement condamnés et prévenus. Les premières UDV ont ouvert en 2019, après la diffusion d'une doctrine de prise en charge en 2018.

⁸² À Vendin-le-Vieil, Fleury-Mérogis à Fresnes et à la maison d'arrêt du Val-d'Oise.

⁸³ Lille-Anneux, Paris-la-Santé, Alençon-Condé-sur-Sarthe, Aix-Luynes, Nancy-Maxéville, Bourg-en-Bresse, Rennes pour les femmes.

⁸⁴ L'enjeu est délicat puisque, dans leur majorité, ces femmes étaient inconnues de l'administration pénitentiaire et, plus largement, du système répressif jusqu'à leur arrivée et que leur potentiel de dangerosité est élevé, comme celui de prosélytisme.

⁸⁵ En 2022, ce sont environ 5 000 actes de violence physique contre des agents qui ont été comptabilisés et 11 000 entre détenus, ce nombre sous-évaluant probablement une réalité difficile à cerner.

⁸⁶ Les dispositifs de sécurité physique et de sécurité procédurale n'étant pas suffisants à eux seuls pour empêcher les passages à l'acte, la sécurité passe désormais aussi par le fait que le personnel a des contacts avec les détenus, les connaît, établit des relations positives et qu'en retour, le détenu s'estime satisfait de ses conditions de détention.

Dotées de dispositifs de sécurité calés sur les maisons centrales et d'un régime de détention comparable, les UDV disposent de personnels dédiés, recrutés sur des postes à profils et mettent en place un suivi renforcé, passant notamment par des activités permettant de travailler sur la gestion de la violence. Elles mobilisent les agents de l'administration pénitentiaire mais également des intervenants extérieurs, qui proposent des activités répondant aux problématiques de violence (programmes de réflexion et d'ateliers sur la gestion des émotions par exemple, médiation animale, suivi thérapeutique, etc.).

L'affectation des détenus au sein des UDV est de la responsabilité des directeurs interrégionaux, sur proposition des chefs d'établissement⁸⁷. La prise en charge est limitée à six mois, renouvelable une fois. À la fin d'une session, le retour à l'établissement d'origine ou une autre orientation peut être décidée. À ce jour, neuf des 10 UDV prévues ont été déployées et réparties sur le territoire national, une par région pénitentiaire. Elles ont accueilli 207 personnes depuis leur mise en service.

2 - Des outils à mieux mobiliser et évaluer

Ces trois dispositifs, qui répondent à un besoin identifié, souvent dans l'urgence, attestent de la capacité de la direction de l'administration pénitentiaire à déployer des modes de prise en charge innovants. Ils sont l'occasion de développer des compétences nouvelles pour les personnels, recrutés sur des postes à profil. Ils se caractérisent également par l'intervention de professionnels spécialisés dont les pratiques enrichissent les prises en charge, comme celles en groupe introduites pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel, ainsi que le travail sur la violence avec des ateliers de médiation animale déployés au sein des UDV. Dans les QER et les QPR, l'intervention des binômes de soutien est également considérée comme un acquis.

Quels que soient leurs atouts et leur dimension innovante, ces dispositifs soulèvent toutefois des questions sur lesquelles la vigilance de la direction de l'administration pénitentiaire doit être constante.

La première est celle de l'articulation - et du choix - entre une prise en charge spécifique et le maintien dans une détention de droit commun. Pour les condamnés pour infractions à caractère sexuel, la circulaire du 21 février 2012 prévoyait qu'ils soient prioritairement affectés dans l'un des 22 établissements pour représenter 50 % à 80 % de leurs publics. Ces

⁸⁷ Les détenus affectés en MC sécuritaire, les détenus radicalisés ou affectés de troubles psychiatriques sont exclus du dispositif.

objectifs n'ont pas été atteints, certains condamnés préférant demander une affectation « classique » à proximité de leur lieu de résidence. Selon un rapport parlementaire de 2019, seuls 45 % de ces condamnés sont incarcérés au sein d'un établissement spécialisé où leur part représenterait 37 % des détenus, contre 10 % dans les établissements non spécialisés⁸⁸.

Pour les UDV, la question ne se pose pas puisque le dispositif est conçu comme une « soupape » permettant d'extraire des détenus violents par sessions de six à 12 mois avant de les réintégrer en détention. Comme l'ont souligné deux directeurs interrogés par la Cour, le nombre réduit de places en UDV comparé au degré de violence en détention, accentué par la surpopulation et la promiscuité, laisse peu de place à un risque de sous-utilisation du dispositif, hors période de montée en charge. Les statistiques produites à la Cour attestent de la pertinence de cette analyse. Même si le taux d'occupation actuellement constaté est susceptible d'évoluer en fonction du calendrier des sessions et de la nécessité de remettre en état certaines cellules, il dépassait 80 % au 1^{er} mars 2022.

La question de la mobilisation et du dimensionnement se pose en revanche pour les structures de prise en charge des détenus radicalisés. La capacité de prise en charge des QER et QPR a été définie dans l'urgence, avec une visibilité réduite quant à l'ampleur des besoins à satisfaire et avec la volonté d'éviter le regroupement de ces publics en région parisienne. La montée en puissance a été réelle, au fil des poursuites pour les détenus pour terrorisme islamique ou des identifications de profils pour les détenus de droit commun susceptibles de radicalisation. Pourtant, le taux de mobilisation des QER et QPR est resté en deçà de leurs capacités.

Pour les QER, il a atteint son maximum en 2019. La baisse constatée depuis lors s'explique par le fait que la plupart des détenus pour terrorisme islamique ont déjà été évalués. Ce sont désormais les détenus de droit commun susceptibles de radicalisation qui constituent l'essentiel du « public » de ces structures. Or, leur passage en QER n'est pas systématique.

Le dispositif va toutefois évoluer. La loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement a en effet prévu la création de centres nationaux d'évaluation de la radicalisation (CNER)⁸⁹. À l'image des centres nationaux d'évaluation, il s'agira de compléter l'évaluation pour une affectation en une évaluation en cours de détention. Le dispositif devrait donc connaître à nouveau une montée en puissance.

⁸⁸ Cf. Mmes Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien, *Les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs*, rapport d'information n° 529 (2018-2019) fait au nom de la MCI Répression infractions sexuelles sur mineurs, déposé à l'Assemblée nationale le 28 mai 2019.

⁸⁹ La DAP a fait le choix de transformer le QER du centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil en CNER.

**Tableau n° 5 : : nombre de personnes évaluées en QER
et taux d'occupation**

<i>Année</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre de sessions</i>	11	18	13	18	13
<i>Nombre de personnes évaluées</i>	88	164	138	158	89
<i>Taux d'occupation moyen</i>	75 %	77 %	59 %	68 %	50 %

Source : ministère de la justice - Direction de l'administration pénitentiaire

Pour les QPR, la mobilisation est encore plus faible, ce qui laisse penser qu'une part importante des détenus ciblés lorsque a été définie la doctrine de prise en charge est restée en détention classique. Certains professionnels rencontrés par la Cour soulignent d'ailleurs que, pour des détenus non prosélytes et dont le niveau de violence peut être contenu, le maintien en détention classique peut prévenir l'enclenchement d'un processus de radicalisation, que la cohabitation avec des détenus pour terrorisme islamique au sein des QPR pourrait au contraire accentuer.

La Cour n'a pas, dans le cadre du présent contrôle, effectué d'analyse approfondie sur ce point. Elle souligne toutefois que la mobilisation du dispositif est restée faible, les taux d'occupation atteignant parfois moins de 30 % dans certains sites.

Tableau n° 6 : taux d'occupation des QPR

<i>QPR</i>	2021	2022
<i>Bourg-en-Bresse</i>	29 %	39 %
<i>Nancy</i>	27 %	41 %
<i>Ille</i>	64 %	62 %
<i>Aix</i>	42 %	43 %
<i>Condé</i>	26 %	22 %
<i>Paris - la Santé</i>	43 %	49 %
<i>Rennes</i>	31 %	50 %
<i>Moyenne</i>	37 %	44 %

Source : ministère de la justice - Direction de l'administration pénitentiaire

L'administration pénitentiaire explique que la montée en puissance des QER, liée au renouvellement de leur mission, devrait conduire à solliciter plus systématiquement les QPR. La pertinence de cette hypothèse devra être vérifiée car la sous-occupation actuelle de ces quartiers pose la

question de leur dimensionnement, décidé à une date où les besoins ne pouvaient être correctement identifiés. La question d'un ajustement, à la baisse, de leur capacité, est d'autant plus prégnante qu'ils mobilisent des moyens importants.

Le ministère de la justice n'individualise pas ces moyens. Le calcul du coût d'une journée de détention n'opère de distinction qu'en fonction des modes de gestion (publique, déléguée, partenariat public privé). L'analyse n'est pas effectuée au sein des établissements, par quartiers ou modes de prise en charge car les financements et les effectifs sont alloués de manière globale aux établissements. L'analyse des personnels mobilisés au sein des QER et QPR donne toutefois une indication de l'importance de l'effort consenti pour ces publics spécifiques.

Au plan national, au sein des QER, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) de personnels de surveillance est de un ETP par place disponible, variant de 0,7 (Paris la Santé ou Aix Luynes) à 1,9 (Fresnes). Si l'on prend le nombre de détenus présents fin novembre 2022, le ratio est plus élevé compte tenu de la sous occupation des structures.

Les données recueillies pour le ressort de Lille permettent de mesurer l'écart de moyens mobilisés par rapport aux détentions classiques. À Lille-Annœullin, la situation comparée du QPR et du quartier maison d'arrêt est d'autant plus éclairante que ce dernier est en situation de suroccupation.

Tableau n° 7 : situation comparée entre le QPR et le quartier maison d'arrêt de Lille Annœullin

	QPR	QMA
Nbre de personnes écrouées	15	591
Nbre d'agents au service (surveillants)	7	27
Encadrement bâtiment (gradés, officiers)	3	4
Agent/détenu	0,7	0,06

Source : direction de l'administration pénitentiaire- Direction interrégionale des services pénitentiaires de Lille

Pour la même journée, l'établissement de Vendin-le Vieil a mis en parallèle la situation de son QER (devenu CER) avec celle de son quartier maison centrale en élargissant la comparaison à l'ensemble des personnels relevant de la pénitentiaire.

La comparaison avec la maison centrale est intéressante puisqu'elle neutralise toute chose égale par ailleurs la question du niveau de sécurité. À la date de la comparaison, un même effectif de personnels pénitentiaires prenait en charge 21,15 détenus au sein du QER contre 41 à la maison centrale. Le nombre d'agents par détenu atteignait 1,4 ETP au QER contre 0,5 ETP en maison centrale.

L'importance de l'effort consenti et la sous-occupation relative pour les AICS et pour les QPR et QER posent la question de l'évaluation de la valeur ajoutée de ces dispositifs et de leur efficacité.

Les UDV, encore récentes, font l'objet d'un suivi rigoureux qui montre que l'essentiel des détenus retourne en détention ordinaire (33 % dans un autre établissement, 31 % dans l'établissement d'origine), une minorité étant réaffectée dans des structures « contenantes » (17 % en quartier d'isolement, 7 % en maison centrale). Pour 34 auteurs, on enregistrait 133 incidents violents avant l'UDV alors que six mois après leur sortie de l'unité spécialisée, on recense 13 auteurs pour 35 incidents soit une division par près de quatre. Ces premières indications semblent montrer que le passage en UDV a été utile. La poursuite du suivi et de l'analyse est nécessaire à plus long terme pour s'en assurer.

Pour les AICS, aucune étude n'a été menée sur l'efficacité de la prise en charge instaurée en 2008.

Pour les QER et QPR, des analyses devraient être disponibles à brève échéance. Une mission sur la prise en charge de la radicalisation vient d'être confiée à l'inspection générale de la justice. De son côté, l'administration pénitentiaire a lancé une double démarche mobilisant des chercheurs. La première leur a permis, à partir des rapports pluridisciplinaires des QER de faire une analyse de la sociologie du djihadisme français. Parallèlement, l'administration pénitentiaire a confié l'évaluation de sa stratégie de lutte contre la radicalisation à une équipe de huit chercheurs. Les résultats de cette étude sont attendus pour novembre 2024.

II - Des prises en charge dégradées et un parcours d'exécution de la peine insuffisant pour la majorité des détenus

Le principe d'individualisation de la peine requiert qu'elle soit adaptée à la situation particulière du condamné et réexaminée en fonction de son évolution.

Mais sa mise en œuvre bute sur les contraintes de flux et de surpopulation carcérale, tout particulièrement dans les maisons d'arrêt. Au sein de ces établissements, les modalités du suivi de l'exécution des peines sont peu adaptées et l'activité en détention reste insuffisante. Là encore, c'est par la différenciation que le système carcéral s'adapte.

A - Un suivi des détenus pas toujours effectif et insuffisamment individualisé

Le suivi des détenus pendant l'incarcération est indispensable pour assurer l'individualisation de leur peine. Pourtant ses modalités actuelles semblent peu adaptées, notamment en maison d'arrêt. La pluridisciplinarité de la prise en charge des détenus y reste de surcroît insuffisante.

1 - Des modalités de suivi peu adaptées à la réalité des « flux carcéraux »

Le suivi des détenus tout au long de leur peine incombe notamment aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), nés de la fusion des services sociaux des établissements pénitentiaires et des comités de probation et d'assistance aux libérés placés sous l'autorité des magistrats. Il leur incombe d'exercer une mission d'évaluation des détenus pour apprécier leur risque de récidive.

À cette fin, l'administration pénitentiaire a défini des modes d'intervention normalisés qui s'incarnent dans un référentiel de pratiques professionnelles, dit RPO1. Ce référentiel préconise un suivi différencié des personnes en fonction du risque de récidive. Il doit se structurer autour d'entretiens en « face à face » entre le personnel d'insertion et de probation et les détenus, selon des modalités et une « intensité » définies par un plan d'accompagnement de la personne et d'exécution de la peine (PACEP).

Le référentiel des pratiques professionnelles

À la suite de la conférence de consensus de 2013, la direction de l'administration pénitentiaire a construit un référentiel des pratiques opérationnelles (RPO) dont le premier volet, dit RPO1, a été diffusé en 2018⁹⁰. La dynamique s'est fondée sur les règles relatives à la probation adoptées en 2010 par le Conseil de l'Europe, incitant à développer de tels outils. La Cour des comptes avait également appuyé cette évolution dans une recommandation formulée dans son référé de 2015⁹¹.

Le RPO1 s'inscrit dans la lignée de la criminologie, notamment québécoise, qui se réclame d'une démarche scientifique et que la direction de l'administration pénitentiaire a intégré dans sa doctrine et son fonctionnement. Faisant appel à la fois au droit, à la psychologie et à la sociologie, la criminologie entend permettre de comprendre les ressorts du passage à l'acte en vue de favoriser la désistance, c'est-à-dire la sortie de la délinquance.

Le RPO se fonde en conséquence sur un travail d'évaluation qui mobilise différents outils tels que l'entretien motivationnel, l'analyse « Récidive-Besoin-Réceptivité » ou encore le travail sur la « posture professionnelle ». Quatre niveaux d'interventions sont préconisés, allant d'un rendez-vous hebdomadaire en cas de risque élevé à une absence de convocation en cas de risque nul. Le suivi et le niveau d'intervention sont ensuite formalisés dans le plan d'accompagnement de la personne et d'exécution de la peine, qui détermine « *le niveau d'intervention, les axes, la stratégie et les modalités de travail* ».

Quatre ans après son adoption, cette doctrine d'action a permis une professionnalisation du suivi des détenus⁹², mise en avant comme un acquis par l'ensemble des acteurs, y compris les magistrats. Elle soulève toutefois deux difficultés.

⁹⁰ Trois autres volets étaient prévus mais n'ont pas été finalisés : compétences et qualifications des professionnels des SPIP (RPO2), organisation et fonctionnement des services (RPO3), outils de pilotage et de l'activité des services (RPO4).

⁹¹ La Cour invitait le garde de sceaux à « *harmoniser et consolider les méthodes d'évaluation des personnes condamnées, et appliquer à ces dernières un plan de suivi individuel adossé à des critères objectifs* ».

⁹² Une enquête conduite en 2021 par la direction interrégionale de Paris a montré que plus de 75 % des CPIP organisaient leur action selon cette méthodologie.

a) *Une doctrine d'action qui n'a pas été évaluée*

La première difficulté tient à ce que cette doctrine d'action a été déployée et systématisée sans faire l'objet d'une expérimentation ni d'une évaluation, alors que celles-ci avaient été préconisées par la conférence de consensus de 2013⁹³. Elle se fonde de surcroît sur la notion de récidive dont la mesure ne repose pas sur une méthodologie robuste et qui ne fait pas l'objet d'études suffisantes pour mesurer son évolution et en identifier les causes.

La Cour des comptes a maintes fois souligné cette lacune en appelant notamment à l'introduction d'un indicateur de performance sur la récidive dans les documents budgétaires de la mission *Justice*. Le ministère a suivi cette recommandation en 2022, mais la méthodologie adoptée, qui s'écarte de celle usuellement retenue, ne permet pas de clarifier la question, comme la Cour l'a relevé dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Justice*.

Les indicateurs de récidive

Les données statistiques agrègent généralement le taux de récidive légale et le taux de réitération pour produire un taux de récidive « au sens large ».

Le taux présenté par la direction de l'administration pénitentiaire atteint 60 % de nouvelle condamnation dans les cinq ans suivant la sortie de détention, comme l'a montré une étude récente analysant la cohorte des sortants de prison de l'année 2016. Selon l'Insee, qui se fonde sur l'ensemble des condamnations inscrites au casier judiciaire national, 14 % des personnes condamnées pour délit sont en état de récidive légale et 26 % en état de réitération en 2019, soit 40 % en état de récidive au sens large. Ces différences de résultats traduisent des choix méthodologiques distincts. Alors que l'Insee prend en considération tous les condamnés une année donnée (prison ferme, sursis, amendes), la direction de l'administration pénitentiaire se concentre sur les sortants de prison (condamnés). De plus, la direction de l'administration pénitentiaire raisonne en prospective là où l'Insee privilégie une analyse rétrospective.

L'« indicateur de contexte » introduit par le ministère de la justice dans le projet annuel de performance joint au projet de loi de finances pour 2023 se limite quant à lui à la notion de récidive légale, qu'il étudie à échéance de seulement deux ans. De plus, il fusionne les taux de récidive des crimes et des délits, ce qui tend à faire baisser le taux affiché, la récidive étant plus faible pour les crimes que pour les délits. Le taux de récidive qui en découle tourne autour de 11 %.

⁹³ La conférence de consensus (recommandation n° 11) suggérait de recourir à une « évaluation raisonnée » et recommandait de « ne pas s'interdire l'étude d'outils déjà évalués à l'étranger et de conduire une réflexion sur les conditions de leur adaptation en France. Le jury préconise, en tout état de cause, une phase préalable d'expérimentation et d'évaluation de nouveaux outils ».

Le ministère a conscience de ces insuffisances et de l'enjeu qui s'attache à une meilleure connaissance des phénomènes de récidive. La création successive d'une mission d'évaluation au sein de l'administration pénitentiaire et, plus récemment, d'un groupe de travail entre les directions du ministère de la justice, en témoigne. Des progrès sont indispensables en la matière puisque la récidive et sa mesure sont au cœur du suivi opéré par les SPIP.

b) Une doctrine peu adaptée au milieu fermé

La seconde difficulté soulevée par la doctrine d'action des SPIP tient à ce qu'elle a été conçue pour le suivi en milieu ouvert : elle est peu adaptée au milieu fermé et notamment aux maisons d'arrêt.

Au sein de ces établissements, le contexte est marqué par l'importance des flux d'arrivants et la diversité des durées de détention. Ces particularités se prêtent mal à une évaluation de la personnalité et du risque de récidive qui devrait reposer sur des entretiens réguliers avec les détenus.

L'activité des CPIP en maisons d'arrêt

La réalité du travail effectué par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) est difficile à cerner faute d'un outil de suivi. Ils suivent un ensemble de détenus, dans le respect du ratio de 60 personnes, conformes aux standards européens. Mais ce ratio est encore loin d'être partout atteint⁹⁴. Dans ce contexte, les entretiens, supposés constituer le cœur de leur pratique professionnelle, représentent une part réduite de leur activité.

À Grenoble-Varcès et Toulouse-Seysse, par exemple, sur une semaine, les CPIP peuvent au mieux consacrer 1,5 journée aux entretiens de suivi des détenus. Le reste de leur temps de travail est consacré, notamment, à la rédaction des rapports pour l'autorité judiciaire⁹⁵. À Vivonne et Nancy, un détenu rencontre en moyenne son CPIP moins de deux fois par an, hors entretien d'arrivée et de sortie. Il est difficile, dans ces conditions, de nouer avec les détenus une relation permettant de déployer une évaluation et un dialogue en vue d'inciter au changement.

Cette situation est diversement prise en considération par les directions interrégionales. À Lille, un groupe de travail sur l'appropriation du RPO1 en maison d'arrêt a été initié. À Paris, le choix a été fait de ne pas appliquer un outil développé pour assurer la mise en œuvre du RPO1 « *aux prévenus et aux personnes ayant une prise en charge SPIP inférieure à 6 mois* ». Cet arbitrage illustre l'impossibilité matérielle de mettre en œuvre la démarche du RPO1 pour les personnes condamnées à de courtes peines.

⁹⁴ Au sein de l'antenne fermée du centre pénitentiaire de Vivonne, il monte ainsi à 100 détenus par agent.

⁹⁵ Rapports pour le juge de l'application des peines, synthèses en vue des différentes commissions, « rapports de liaison » destinés à un autre CPIP, etc.

En maison d'arrêt, et tout particulièrement pour les courtes peines, les CPIP s'efforcent surtout de clarifier la situation pénale et personnelle des détenus, de collecter des informations et d'établir un contact avec leurs familles. Ce sont sur ces objectifs que leur doctrine d'action gagnerait à être recentrée en maison d'arrêt, où les détenus présentent des fragilités sociales fortes qui justifient un investissement particulier pour agir sur des facteurs qui accentuent le risque de récidive.

Cette réorientation suppose toutefois l'approfondissement d'une pluridisciplinarité qui reste aujourd'hui insuffisante.

2 - Une pluridisciplinarité des prises en charge insuffisante

Deux facteurs limitent la pluridisciplinarité de la prise en charge des détenus au sein des établissements pénitentiaires.

a) Des personnels spécialisés en nombre insuffisants

Le premier facteur tient à ce que, au sein des effectifs des SPIP, la part des personnels non-CPIP reste limitée. L'organigramme de référence de 2021 mentionne seulement 150 assistants de service social, 127 psychologues et 121 coordinateurs d'activités au plan national. La situation est d'autant plus dégradée que la direction de l'administration pénitentiaire peine à fidéliser ses agents. Le constat concerne tant les psychologues que les assistants de service social (ASS), pour lesquels les non titulaires constituent une part conséquente des effectifs (26 % en 2022).

En conséquence, les agents spécialisés sont rares en détention. La maison d'arrêt de Toulouse-Seysses, qui comptait en moyenne plus de 1 000 personnes hébergées en 2022, a par exemple été dépourvue d'assistants de service social pendant au moins trois ans, avant l'arrivée de deux agents en septembre 2022. Dans l'antenne SPIP des Baumettes, deux assistants de service social sont affectés à l'ensemble de l'établissement (où sont hébergées environ 1 000 personnes au total). À Grenoble-Varces, un assistant de service social est présent un à deux jours par semaines pour l'ensemble des détenus de la maison d'arrêt (environ 400 en 2022), en plus des 2 100 personnes suivies en milieu ouvert. Les autres établissements visités étaient confrontés aux mêmes insuffisances.

Cette situation est connue de l'administration pénitentiaire, qui a entrepris de renforcer la présence des personnels spécialisés dans ses effectifs. Mais cet effort ne porte pas seulement sur le milieu fermé : il englobe le milieu ouvert ainsi que les fonctions de psychologue des personnels. Il risque donc de ne pas être à la mesure des besoins en milieu fermé et gagnerait à être accentué dans la perspective des créations importantes d'emplois dont va bénéficier le ministère de la justice.

b) L'unité d'action autour de la personne détenue doit être réaffirmée

Le second facteur qui limite l'effectivité de la prise en charge pluridisciplinaire en détention tient à l'insuffisante unité d'action de professionnels qui, au sein de l'administration pénitentiaire, relèvent de deux chaînes hiérarchiques distinctes, les directeurs d'insertion et de probation pour les CPIP, les chefs d'établissement pour les autres agents. L'existence de deux documents de suivi l'illustre tout particulièrement.

Le premier, le parcours d'exécution de peines (PEP), a été mis en place par deux circulaires datant de 1996 et 2000⁹⁶. Fondé sur un diagnostic porté lors du passage du condamné au quartier arrivant, il doit permettre, en dialogue avec lui, de définir des orientations (formation, travail, resserrement des liens familiaux, indemnisation des victimes) en vue de donner du sens à la peine ainsi que des modalités de prise en charge assorties d'objectifs concrets. Lancée pour les établissements pour peines en 2000, la démarche se diffuse à certaines maisons d'arrêt, Fleury-Mérogis ou Villepinte, par exemple. À Réau, qui a la particularité de regrouper des quartiers de nature très variée, un véritable service a été structuré pour porter la démarche du PEP⁹⁷.

Mais, dans le même temps, les CPIP ont été invités à structurer leur diagnostic et plan d'action dans le cadre des plans d'accompagnement de la personne et d'exécution de la peine (PACEP) déjà évoqués. Or les objectifs assignés au PEP d'une part, au PACEP d'autre part, sont largement redondants, même si les terminologies diffèrent, et les méthodes mobilisées sont les mêmes. La conduite parallèle de ces deux exercices est donc porteuse de deux risques.

Le premier est de voir le PEP s'appauvrir et s'orienter vers un processus de gestion de la sécurité en détention. Le second est de voir deux communautés professionnelles extrêmement sollicitées fonctionner « en silo » au détriment d'une pluridisciplinarité que l'unicité de la personne détenue impose. Ces risques sont d'autant plus élevés que la difficulté de fonctionnement de certains établissements, la diversité des situations locales et la tentation du « repli sur soi » peuvent conduire à envenimer les relations entre agents relevant de filières professionnelles distinctes.

⁹⁶ Circulaires des 2 mai 1996 et 21 juillet 2000.

⁹⁷ Aux côtés de la psychologue et d'une stagiaire finalement recrutée à mi-temps en octobre 2021, un surveillant et une assistante se répartissent les missions, sous l'autorité de l'un des adjoints de direction. Cette organisation permet de réaliser, chaque année, en plus des CPU et entretiens arrivants, une centaine d'entretiens de suivi avec les détenus, dans un établissement qui, en moyenne, accueillait 647 détenus en 2021.

Au cours de ses missions, la Cour a souvent été confrontée à des discours mettant en avant, d'une part, la faible implication professionnelle de certains CPIP et, d'autre part, la faiblesse des efforts faits par les surveillants pour que les détenus puissent assister aux entretiens ou activités organisés par les SPIP. De tels discours révèlent des tensions et un manque de coordination préjudiciables à la prise en charge des détenus.

Pour prévenir ce risque, les protocoles qui doivent être conclus entre direction d'établissement et SPIP constituent un outil pertinent, à condition de ne pas être seulement formels et de faire l'objet d'un suivi. Dans la mesure où il s'agit souvent d'un sujet de crispation, le nombre d'entretiens ou d'activités programmés auxquels les détenus n'ont pu se rendre faute de possibilité pour les personnels de surveillance d'assurer le « mouvement » gagnerait à faire l'objet d'un suivi spécifique.

B - La nécessité de développer les activités en détention

La fonction de la peine n'est pas, seulement, de sanctionner mais également de favoriser la réinsertion des condamnés en vue de prévenir la récidive⁹⁸. Le principe d'individualisation exige en conséquence que les conditions de son exécution permettent d'agir en vue de cette réinsertion. L'enjeu est essentiel pour éviter que les modalités d'exécution de la peine, sans contenu, n'accentuent les effets désocialisant de la détention.

Pour y faire face, des actions ont été menées par le ministère de la justice et ses partenaires, notamment en matière d'accès au droit, de santé comme de formation et de travail, ou par le développement de programmes collectifs. Mais les efforts déployés ne permettent pas d'obtenir des résultats suffisants dans un contexte où la population incarcérée est toujours plus nombreuse.

1 - L'accès à l'emploi et à la formation

Moins d'un tiers des personnes détenues travaillent au cours de leur incarcération (29 %) et 15 % seulement bénéficient d'une formation. Ces proportions tendent à se réduire : en 2001, 36 % des détenus travaillaient et 25 % bénéficiaient d'une formation professionnelle. Cet accès moindre au travail s'explique notamment par une baisse relative de l'offre d'emploi en détention. Entre 2000 et 2020, le nombre de postes de travail proposés aux détenus n'a progressé que de 2 000 unités, tandis que la population carcérale a augmenté de près de 20 000 détenus⁹⁹.

⁹⁸ Articles 130-1 du code pénal et 707 du code de procédure pénale.

⁹⁹ Benjamin Monnery Anna Montagutelli Saïd Souam, *Économie du travail en prison : enjeux, résultats et recommandations*, 2021-26 Document de Travail.

Une étude publiée en 2021 par Emmaüs France et le Secours Catholique montre que de très nombreux détenus passent la quasi-totalité de leur temps en cellule¹⁰⁰. Une personne sur cinq indique n'avoir eu ni emploi, ni formation professionnelle, ni enseignement scolaire en détention. Pour celles ayant de telles activités, le système de comptabilisation de l'administration pénitentiaire indique que le nombre d'heures qui y sont consacrées s'élevait en moyenne à 4 heures et 39 minutes par jour en 2019, réduit à 3 heures et 36 minutes en 2021 sous les effets de la pandémie.

Ces données, globales, masquent des écarts entre les établissements et les détenus, au détriment de ceux incarcérés en maisons d'arrêt et condamnés à des courtes peines. Selon l'étude d'impact de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire de 2021, seules 15 % des personnes incarcérées pour moins de six mois ont un emploi pendant leur détention, contre 58 % des personnes ayant effectué une peine de 18 mois ou plus.

Ce constat a conduit à l'élaboration d'une feuille de route ambitieuse donnée au nouvel opérateur du travail pénitentiaire, l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP). L'administration pénitentiaire a également fixé de nombreux objectifs visant au développement de l'activité. 40 postes de coordonnateurs d'activités ont été créés au sein des établissements en 2019-2020 et les budgets alloués sont en hausse significative. Les crédits destinés à la réinsertion et à la préparation à la sortie sont ainsi passés de 25 M€ en 2018 à 29 M€ en 2022, soit une hausse de 16 %.

Il est trop tôt pour dresser un bilan de ces initiatives, qui montrent que l'enjeu du développement de l'offre de travail et de formation a été identifié. Compte tenu du maintien du prononcé, par les juges, de courtes peines, pour une population réitérante et très éloignée de l'emploi, il importe que ces actions soient menées non seulement dans les établissements pour peines, où les durées de détention sont les plus longues, mais également dans les maisons d'arrêt.

¹⁰⁰ *Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison. 25 recommandations pour sortir du cercle vicieux prison – pauvretés*, Emmaüs France et le Secours Catholique Caritas France, 2021. Un questionnaire a été diffusé *via* toutes les DISP et a permis de recueillir 1 119 réponses dans 71 établissements. Il a été complété par l'organisation d'un questionnement auprès de sortants de prison.

2 - La prise en charge sanitaire

Depuis 1994, la prise en charge sanitaire des personnes détenues relève du service public hospitalier. Les unités implantées dans chaque établissement assurent le suivi des détenus et dispensent des soins somatiques parallèlement aux services médico-psychologiques régionaux (SMPR) implantés dans certaines structures pénitentiaires seulement. Des unités hospitalières spécifiques permettent l'hospitalisation pour dispenser des soins somatiques (unités hospitalières sécurisées interrégionales, UHSI) et psychiatriques (unités hospitalières spécialement aménagées, UHSA).

Les évaluations des réformes qui ont mis en place cette organisation attestent de la nette amélioration de la prise en charge sanitaire de la population incarcérée, dont l'état de santé est plus dégradé qu'en population générale et qui accède souvent en détention à une prise en charge dont elle était éloignée avant l'écrou. Mais les évaluations pointent aussi des difficultés persistantes : faible disponibilité des soignants compte tenu de leur charge de travail, effectifs insuffisants et postes non pourvus, annulations d'extractions médicales programmées, etc. Ces difficultés sont accentuées par la surpopulation (en maison d'arrêt) et l'éloignement géographique des centres pénitentiaires (principalement pour les établissements pour peines).

En dépit de ces difficultés, la crise sanitaire a illustré l'implication forte des unités médicales et la qualité des prises en charge qu'elles ont assurées. Elles ont géré avec les établissements la lutte contre la pandémie avec réactivité, comme la Cour l'a relevé dans son rapport public annuel de 2022 précité.

La crise sanitaire a pourtant compliqué la mise en œuvre de la feuille de route 2019-2022 qui avait été adoptée entre les ministères de la justice et de la santé. Elle identifiait trois chantiers dont l'importance a été confirmée par l'enquête de la Cour.

Le premier vise à améliorer la connaissance de la santé mentale des personnes incarcérées. Une analyse nationale de la prévalence des troubles psychiques en sortie de détention a été lancée et doit être complétée par une étude sur la connaissance de la santé mentale à l'entrée de la détention et son évolution au cours de la détention.

Le deuxième chantier concerne la prise en charge des conduites addictives, identifiées comme un enjeu par les plans nationaux successifs de lutte contre la drogue et la toxicomanie¹⁰¹. Un plan d'action a été défini en 2022 et une démarche spécifique lancée en direction des jeunes, en lien avec la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le troisième chantier concerne la prise en charge des détenus âgés dépendants, qui représenteraient 5 % des personnes incarcérées¹⁰². Les établissements concernés font face en mobilisant leurs propres ressources, certains détenus étant choisis et rémunérés par l'administration pénitentiaire pour être auxiliaires de vie. Ce fonctionnement leur offre la possibilité d'acquérir des compétences, parfois reconnues par un processus de validation des acquis. Mais il présente aussi le risque de violences entre détenus, au détriment des plus fragiles. L'intervention d'équipes spécialisées pour sécuriser les prises en charge est donc une nécessité que la note interministérielle DGCS/DGOS/DAP du 2 juillet 2020 vise à consolider. Un groupe de travail sur les structures d'aval des sortants de détention a également permis de diffuser des outils en vue de faciliter l'admission et l'accueil des personnes détenues âgées en EHPAD.

L'amélioration de la prise en charge et le travail avec les professionnels de la dépendance et du soin sont donc identifiés comme des axes prioritaires par l'administration pénitentiaire et ses partenaires. Ce point est essentiel pour les soins psychiatriques compte tenu de la prévalence des troubles au sein de la population incarcérée. Ajuster les moyens aux besoins pour ce public particulièrement exposé est nécessaire non seulement pour le bon déroulement de l'incarcération des intéressés et de leurs codétenus mais aussi pour les personnels.

Cela constitue aussi une mesure de prévention en santé : à défaut de soins en détention, les détenus libérés viendront alourdir les publics des structures de droit commun avec des pathologies risquant de s'aggraver et de contribuer, de surcroît, à la récidive. Là encore, un effort conséquent gagnerait à être consenti au sein des maisons d'arrêt pour contribuer à freiner le processus de réitération en établissant un diagnostic et un début de prise en charge, en lien avec les structures sanitaires de droit commun.

¹⁰¹ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation du système de santé.

¹⁰² Caroline Touraut, Être âgé et sous écrou : une population minoritaire mais de plus en plus nombreuse, in *Vieillir en prison*, 2019.

3 - L'accès aux droits administratifs et sociaux

La loi pénitentiaire de 2009 a consacré le principe d'un accès des détenus aux dispositifs de droit commun. De nombreux textes traduisent cette dynamique. Le plus récent, l'ordonnance relative aux droits sociaux des personnes détenues du 19 octobre 2022, concerne l'assurance chômage, le compte personnel de formation ou encore le versement d'indemnités journalières en cas d'accident du travail ou de congé maternité.

Au-delà des textes, l'accès aux droits suppose un travail avec des partenaires institutionnels porté par l'administration pénitentiaire mais dont les concrétisations locales sont parfois inégales. Deux domaines l'illustrent particulièrement.

S'agissant de l'accès à l'emploi, une convention cadre renouvelée avec Pôle emploi permet l'intervention en détention de conseillers spécialisés, mais de manière diverse selon les ressorts. Elle prévoit la mobilisation de 70 ETP pour couvrir 188 établissements, ce que l'administration pénitentiaire estime insuffisant par rapport aux besoins. L'enjeu est pourtant significatif, une analyse qu'elle a menée montrant que l'accompagnement spécifique et l'inscription anticipée sur la liste des demandeurs d'emploi des personnes détenues leur permettent un accès à l'emploi durable majoré de 19 points, et un accès à la formation trois fois supérieur à ce qui est constaté pour des sortants de détention n'ayant pas bénéficié de cet accompagnement spécifique.

En direction des jeunes, un accord-cadre de 2017 a permis l'intervention de « conseillers référents justice » en établissement. Décliné dans sept régions seulement¹⁰³, il est diversement investi. Dans le ressort de la direction interrégionale de Strasbourg par exemple, les CPIP travaillant en maison d'arrêt font état de difficultés pour faire intervenir les représentants des missions locales comme de Pôle emploi.

S'agissant de l'accès aux cartes nationales d'identité et titres de séjour, des circulaires organisent le circuit de prise en charge des demandes formulées en détention. Chaque établissement pénitentiaire est invité à conclure une convention locale avec la préfecture à cette fin. Mais les situations locales restent contrastées. Une enquête de l'administration pénitentiaire montre qu'entre 2020 et 2021, le taux de délivrance effective de cartes nationales d'identité est passé de 44 % à 70 % mais que des écarts persistent entre régions. Environ 20 % des établissements interrogés sont

¹⁰³ Hauts-de-France, Grand-Est, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Provence-Alpes Côte d'Azur et Île-de-France.

dépourvus de convention locale avec les autorités préfectorales. L'enquête de la Cour a confirmé que certains sites rencontrent des difficultés récurrentes, par exemple le centre pénitentiaire des Baumettes.

La situation est plus difficile encore pour les titres de séjour, en dépit de la circulaire du 25 mars 2003 commune à l'administration pénitentiaire et la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur, qui prévoit la désignation d'un correspondant tant du côté pénitentiaire que préfectoral. En 2020 la délivrance de titres de séjour n'était effective que dans 20 % des établissements pénitentiaires. Dans certains cas, les difficultés d'articulation dépassent la délivrance des titres. Au centre pénitentiaire de Réau, qui accueille une forte proportion de détenus étrangers (28 % en 2020, 25 % en 2021), la prise en charge n'est pas assurée en cas de libération ; c'était le cas de 30 des 44 condamnés libérés sans titre de séjour en 2020.

Enfin, quel que soit le domaine concerné, une difficulté supplémentaire vient de la dématérialisation croissante des procédures d'accès aux droits, qui rend leur réalisation particulièrement ardue en détention. Ce sont souvent les CPIP ou les assistantes sociales qui doivent s'en charger faute, pour les détenus, de pouvoir accéder à un poste informatique connecté. L'incertitude sur les dates de sortie de détention complique encore les démarches anticipées. L'ouverture de droits a donc encore souvent lieu après la sortie de détention, ce qui pèse sur la capacité de réinsertion des détenus et la prévention de la récidive. L'impact le plus évident concerne l'ouverture des droits auprès de la caisse nationale des allocations familiales ou de Pôle emploi, de sorte qu'une part des sortants de prison se retrouve sans ressources et, souvent, sans logement.

La Cour a cherché à mesurer le taux de détenus sortant de détention sans titre de séjour, sans solution immédiate de logement et sans avoir activé ou mis à jour leurs droits sociaux. Toutefois, ce travail n'a pu aboutir, les données nécessaires n'étant disponibles ni au niveau national ni au niveau local. Un tel diagnostic permettrait pourtant d'identifier plus précisément les situations justifiant un effort plus accentué.

4 - L'accès à des programmes collectifs

Afin d'augmenter le nombre de détenus bénéficiant d'une action en détention, certaines directions interrégionales ou établissements ont cherché à promouvoir des prises en charge collectives. Elles se traduisent par des programmes de prévention de la récidive ciblés sur les problématiques des troubles du comportement, de violence, ou d'addictions.

L'administration pénitentiaire a entrepris de structurer ces initiatives à travers des programmes nationaux, notamment PARCOURS, à visée comportementale, RESPIRE, centré sur la gestion des émotions et le passage à l'acte, CAIRN, qui s'adresse aux détenus présentant un risque élevé de récidive, ou encore des programmes de prévention de la récidive sous forme de « groupes de parole dont l'objectif est de travailler sur le passage à l'acte » et la désistance¹⁰⁴.

Selon les professionnels rencontrés, ces démarches donnent des résultats intéressants, s'agissant par exemple du recours à la médiation animale, mais elles restent très circonscrites. Elles concernent moins de 10 % des personnes sous-main de justice à la fois pour le milieu ouvert et fermé, sans distinction possible à ce jour. L'objectif de l'administration pénitentiaire est de doubler cette proportion à travers une augmentation des crédits dans le cadre du prochain triennal budgétaire.

Le profil très réitérant des détenus et les réincarcérations fréquentes justifient le déploiement à plus grande échelle de ces programmes en maison d'arrêt. Permettant d'atteindre des publics plus nombreux, ils pourraient permettre d'amorcer, en détention, un travail sur la violence y compris pour les condamnés à des courtes peines, sans attendre la mise en place d'un suivi en milieu ouvert après la levée de l'écrou. Le temps de détention pourrait ainsi ne pas être « un temps perdu » mais au contraire un temps investi pour initier un travail en vue de la réinsertion.

C - Une différenciation accrue des régimes de détention

Déjà mise en œuvre pour les publics spécifiques qui font l'objet d'une prise en charge adaptée (cf. *supra*), la différenciation des régimes de détention est aussi une réponse donnée au fonctionnement des établissements « classiques » pour l'ensemble des détenus. Elle se développe notamment par la création d'un nouveau dispositif, les structures d'accompagnement à la sortie.

¹⁰⁴ Par opposition à la récidive, processus par lequel l'auteur d'une infraction sort de la délinquance ou de la criminalité.

1 - Une différenciation qui se généralise dans l'ensemble des établissements

Les établissements pénitentiaires disposent de longue date de quartiers spécifiques qui répondent à un impératif de sécurité : les quartiers d'isolement et disciplinaires¹⁰⁵, dont les règles de fonctionnement sont encadrées par des procédures qui prévoient notamment l'intervention d'un avocat. Plus récemment, d'autres quartiers spécifiques ont été créés pour permettre la structuration d'un parcours de peine. La démarche, pertinente, pose toutefois la question de l'équilibre de la détention ordinaire, auquel la direction de l'administration pénitentiaire doit rester particulièrement vigilante.

a) Une logique de parcours qui se structure

Les quartiers arrivants

Les quartiers arrivants ont été créés au début des années 2000 en vue, notamment, de prévenir les suicides, l'arrivée en détention étant identifiée comme une période particulièrement sensible de confrontation au « choc carcéral ». L'administration pénitentiaire s'est dotée d'une doctrine de prise en charge et d'un référentiel pour normaliser leur fonctionnement, au sein d'un quartier spécialement aménagé et isolé du reste de la détention¹⁰⁶.

L'objectif est triple : il s'agit à la fois d'informer, d'observer en vue d'identifier des risques particuliers (suicidaires, dangerosité, violence) et d'établir un premier bilan des besoins et possibilités d'action. La commission pluridisciplinaire qui se tient à l'issue du passage au quartier arrivants permet de décider de l'affectation en cellule.

Au fondement même de la gestion des détentions, le fonctionnement des quartiers arrivants est directement impacté par la densité carcérale. Face à un flux entrant de détenus important, certains établissements, comme à Toulouse, n'ont d'autre choix que de réduire les durées de séjour, ce qui limite les temps d'observation et d'adaptation. *A contrario*, à Marseille, les cellules du quartier arrivants sont actuellement « triplées » et

¹⁰⁵ L'isolement relève de la compétence du chef d'établissement lorsque sa durée n'excède pas trois mois. Au-delà, la décision de prolongation relève du directeur régional des services pénitentiaires. Au-delà d'un an, la mesure d'isolement ne peut être prolongée que sur décision du ministre de la justice. Le quartier disciplinaire permet un isolement sous le contrôle du juge pour une durée limitée au terme d'une procédure contradictoire.

¹⁰⁶ Les effectifs sont limités ; l'encellulement y est (en principe) individuel ; les promenades ne se font pas avec les autres détenus.

la durée de séjour y est souvent supérieure à un mois en raison de l'encombrement des « quartiers maison d'arrêt homme », ce qui détourne le quartier arrivant de sa vocation.

Ces conditions de mise en œuvre fragilisent la capacité à évaluer les détenus pour individualiser leur prise en charge. Elles sont préjudiciables aux détenus puisque le séjour au quartier arrivants détermine, au-delà de l'affectation en cellule, la possibilité d'accéder à des activités, des formations ou un travail et se répercute ainsi sur les perspectives de réinsertion et d'aménagement de peine. Elles sont aussi source de risque pour la sécurité des détentions, en cas d'erreur « d'appariement » de détenus dans un quartier ou dans une cellule.

Les quartiers sortants

Des quartiers sortants ont été mis en place dans certains établissements, mais pas dans tous. Dès 1992, à Fresnes, un quartier intermédiaire sortants proposait aux détenus des stages d'une durée de quatre semaines. Il a fonctionné comme un projet expérimental préfigurant six unités pour sortants, mises en place en 1997. L'expérience n'a pas été pérennisée, des difficultés étant apparues en termes de faible nombre de bénéficiaires et de l'indétermination croissante du profil pris en charge.

Quelques années plus tard, dans le cadre du programme 13 200, des quartiers sortants ont été implantés sous forme de structures indépendantes au sein des maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, Toulouse-Seysse et Nantes. Ces initiatives perdurent sans qu'aucune synthèse ne soit effectuée au plan national en termes de niveau de déploiement, de financements mobilisés ou de résultats obtenus.

Une initiative plus récente a été lancée au centre pénitentiaire de Paris La Santé mais son déploiement a été perturbé par la crise sanitaire.

La succession de ces démarches témoigne de l'identification d'un besoin que les conditions de fonctionnement des maisons d'arrêt et la surpopulation compliquent. Il est regrettable qu'aucune évaluation n'en ait été effectuée pour déterminer les causes de leur échec relatif et identifier des leviers d'actions opérants et généralisables.

Les modules « respect »

Dans les établissements pour peines, la nécessité de gérer les détenus dans la durée a, de longue date, conduit à identifier différents quartiers de détention aux régimes différenciés. Dans les quartiers dits « ouverts », de « confiance » ou d'« autonomie », la personne détenue est libre de circuler au sein de la zone d'hébergement. Ces possibilités sont restreintes à quelques heures de la journée dans le régime « normal » alors qu'un régime « fermé », similaire à celui pratiqué en maison centrale, conduit la personne détenue à vivre enfermée dans sa cellule pour des motifs de sécurité.

Cette différenciation est un outil de gestion des détentions, qu'elle conduit à apaiser, puisque chaque manquement peut conduire à l'exclusion d'un régime « ouvert ». C'est aussi un outil permettant de donner un sens à la peine, inscrivant la vie en détention dans un objectif de progression, et d'autonomisation¹⁰⁷. Cette double logique inspire le fonctionnement des modules « respect » que la direction de l'administration pénitentiaire se fixe pour objectif de développer y compris dans les maisons d'arrêt.

Inspirés d'une expérience espagnole, les modules « respect » se sont développés en France d'abord sans base juridique, leur régularisation étant intervenue en mars 2022. La doctrine organisant leur fonctionnement a été diffusée par une note du 14 décembre 2021.

Un dispositif né en Espagne puis diffusé en France

Les modules « Respect » sont nés en Espagne en 2001 dans une prison de la région de Léon au sein de laquelle était mis en place un programme de lutte contre les addictions s'inspirant de la configuration organisationnelle et des normes qui caractérisent les communautés thérapeutiques. La principale différence résidait dans les objectifs assignés : les modules « Respect » ne visent pas le traitement des addictions, mais la transformation des habitudes et des valeurs. L'idée est d'accroître l'autonomie des détenus et de diminuer la violence. Depuis, ce nouveau modèle de gestion pénitentiaire s'est diffusé très largement en Espagne. En 2016, on comptabilisait 257 modules « Respect » dans 68 établissements pénitentiaires prenant en charge 18 487 détenus, soit près d'un tiers de la population incarcérée. Ces chiffres témoignent de la très large et rapide diffusion des modules « Respect », résultant d'une volonté politique affirmée.

L'administration pénitentiaire française s'est inspirée de ce modèle et a lancé des expérimentations en 2014. Après celles menées à Mont-de-Marsan, Neuvic, Lille et Beauvais, le dispositif a été évalué positivement d'abord par l'inspection des services pénitentiaires en 2016 puis par l'inspection générale de la justice en 2018¹⁰⁸. Un dossier thématique du CIRAP¹⁰⁹ a également été consacré à son évaluation en janvier 2020.

¹⁰⁷ Au centre de détention de Toul, l'organisation des quartiers s'inscrit dans la configuration architecturale de l'établissement, chacun occupant une aile ou un étage de la détention.

¹⁰⁸ Inspection des services pénitentiaires, *rapport du 2 juin 2016 relatif à L'évaluation de l'expérimentation du MDR au CD de Neuvic et au CP de Mont-de-Marsan*, Inspection générale de la justice, *Mission d'évaluation du fonctionnement des modules de respect*, juillet 2018.

¹⁰⁹ https://www.enap.justice.fr/sites/default/files/cirap_dossier_thematique_modules_respect_janv2020.pdf

Le fonctionnement des modules « respect » obéit à un cadre plus formalisé que les régimes « confiance » des établissements pour peines. Il donne lieu à un contrat par lequel le détenu s'engage à participer à des activités et à respecter le règlement du module. Tout manquement peut entraîner le retour en détention ordinaire, dans des conditions de vie plus strictes et, souvent, caractérisées par la promiscuité. La décision est d'autant plus lourde que les listes de candidature pour une affectation en module « respect » peuvent être longues.

Les activités proposées sont plus nombreuses qu'en détention ordinaire, organisées soit par des intervenants extérieurs, soit par les surveillants recrutés sur la base du volontariat. Ils participent activement à l'observation des détenus pour évaluer les risques, les comportements quotidiens ainsi que la capacité de chacun à respecter les règles et à évoluer. Les détenus sont invités à s'investir dans la vie collective en développant des activités entre eux.

Le déploiement du module « respect » est une orientation forte de l'administration pénitentiaire, qui en recensait 44 début 2022, dont plus de la moitié en maisons d'arrêt (26). Les disparités entre les directions interrégionales, importantes, traduisent leur volontarisme mais parfois aussi l'impossibilité matérielle d'implanter un module « respect », dont le fonctionnement suppose qu'il soit isolé des quartiers de détention classique.

Dans un avis publié en 2017, le contrôleur général des lieux de privation de liberté a considéré que les modules « respect » constituaient un outil intéressant dont il encourageait le développement en maison d'arrêt. Il était plus réservé pour les centres de détention en raison de l'existence du régime « confiance », qu'il jugeait plus respectueux des droits des détenus. En 2018, l'inspection générale de la justice et celle des finances en ont dressé un bilan positif, notamment en termes d'apaisement des détentions.

Depuis, l'administration pénitentiaire a enrichi les objectifs assignés à la démarche en faisant de ces modules un cadre privilégié de renouvellement des pratiques professionnelles, à travers la promotion du rôle du « surveillant acteur ». Elle a constitué un groupe de travail en vue de dresser un bilan et de mettre à jour la doctrine de prise en charge.

b) Une vigilance nécessaire sur l'équilibre global des établissements

La différenciation des quartiers au sein des établissements pénitentiaires répond au double objectif de gestion de l'ordre en détention et de construction d'un parcours de vie pour les détenus. Elle permet aussi d'offrir aux personnels de surveillance, ainsi qu'aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, des cadres d'intervention différents permettant d'enrichir leurs expériences professionnelles. Elle est généralement perçue comme positive par les agents, les personnels de direction mais également par les magistrats.

L'enquête de la Cour des comptes a toutefois mis en évidence un point d'attention sur lequel l'administration pénitentiaire doit être particulièrement vigilante. Il concerne l'impact de cette différenciation sur le reste de la détention.

Le développement des quartiers à régime différencié se fait en effet à ressources constantes. En termes immobiliers, les nouveaux établissements intègrent généralement les espaces et circulations rendus nécessaires pour leur création. Mais dans les établissements déjà en activité, ces unités sont aménagées en « prenant » sur les espaces disponibles, réduisant d'autant ceux alloués au reste de la détention. L'arbitrage est d'autant plus décisif pour les maisons d'arrêt que la surpopulation en détention classique tranche avec le principe de l'encellulement individuel en module « respect ».

La question ne se limite pas à celle des locaux. Elle concerne aussi les personnels et les crédits pour financer des activités spécifiques, qui doivent être prélevés sur les ressources globales des établissements. La politique volontariste de développement des modules « respect » ne s'accompagne pas de l'identification d'une enveloppe budgétaire dédiée. La logique de l'administration pénitentiaire est que leur création ne modifie pas les capacités de prise en charge des établissements. Mais elle conduit à concentrer sur un petit nombre de détenus des moyens pour une prise en charge plus individualisée ce qui, à enveloppe constante, ne peut se réaliser qu'au détriment des autres détenus. L'arbitrage, qui incombe à l'équipe de direction des établissements, repose donc sur une équation complexe.

Ce risque n'est pas, à ce jour, pris en considération par l'administration pénitentiaire. Pour accompagner le développement des régimes différenciés, elle a préféré engager une politique volontariste de certification d'abord ciblée sur ses quartiers arrivants, qu'elle a ensuite généralisée à trois quartiers spécifiques par établissement.

Cette démarche s'est traduite par la définition de référentiels de fonctionnement détaillés et formalisés dont un organisme indépendant doit certifier le respect¹¹⁰. Le taux d'établissements ayant une triple labellisation s'établissait à 68,2 % en 2021, en hausse de 10 points par rapport à l'exercice précédent, ce qui témoigne d'un volontarisme important. Les écarts entre les régions reflètent une appropriation variable selon les sites, mais aussi l'impossibilité matérielle d'implanter des quartiers spécifiques, faute de locaux disponibles dans certaines régions, à Toulouse notamment.

Selon l'administration pénitentiaire et ses agents de terrain, la démarche permet de normaliser le fonctionnement des quartiers et des pratiques professionnelles au plan national. Elle constitue aussi un levier de management pour mobiliser et valoriser les agents qui s'y investissent. Mais elle souffre de deux limites.

Visant à assurer une homogénéité eu égard à des process normalisés, elle ne garantit pas, en tant que telle, la qualité des prises en charge. Ainsi, la labellisation du quartier arrivants n'est pas remise en cause par leur mise sous tension, y compris dans les maisons d'arrêt confrontées à la surpopulation, car le cahier des charges prévoit une marge d'adaptation, variant de quatre à 15 jours, des durées d'accueil. En outre, ciblée sur les quartiers spécifiques, elle ne mesure pas l'impact de leur création sur la détention classique et « l'effet report » sur les détenus qui n'en bénéficient pas, alors même que le contexte de surpopulation accentue le risque que, pour eux, les conditions de prise en charge se dégradent.

L'administration pénitentiaire doit donc veiller à compléter la labellisation par une évaluation plus qualitative des apports des différents quartiers et, aussi, de leur impact sur les « détentions ordinaires ».

2 - Les perspectives offertes par les structures d'accompagnement à la sortie

La nécessité de donner plus de contenu aux peines, notamment inférieures à deux ans, est identifiée comme un enjeu important. Il s'est traduit par une succession de dispositifs expérimentés par l'administration pénitentiaire ou créés à l'initiative du législateur. Aux quartiers sortants déjà évoqués se sont ajoutés, sur le fondement de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002, les centres pour peines aménagées (CPA) et le programme « courtes peines ». Dix ans plus tard, la loi d'orientation pour la justice de 2012 a créé des « quartiers courtes peines » puis celle de 2019 les structures d'accompagnement à la sortie (SAS).

¹¹⁰ Le cycle de labellisation est inscrit dans une durée de quatre ans : l'organisme vérificateur devant réaliser un audit dans chaque établissement tous les deux ans.

Le déploiement de ces structures, qui mobilisent des moyens spécifiques au service de prises en charge plus intensives, soulève une interrogation sur leur contribution spécifique au sein des établissements pénitentiaires.

a) Des moyens accrus pour des prises en charge plus intensives

Les SAS doivent assurer une prise en charge « intra-muros » permettant aux détenus de bénéficier de programmes ou d'activités adaptés à leurs besoins. En leur sein, les dispositifs de sécurité sont réduits, l'encellulement individuel est systématique, et les détenus bénéficient d'une liberté d'aller et venir. Contrairement à un établissement classique, l'espace est organisé pour favoriser un fonctionnement collectif. La prise en charge « globale et renforcée » consiste en un programme pluridisciplinaire individualisé et obligatoire. Les activités sont généralement prévues en groupe, ciblées sur les problématiques des détenus : violences et addictions à Poitiers, « image de soi » à Marseille où un restaurant « bistrannique », salué par la presse, a été ouvert en 2022.

L'affectation en SAS est une décision d'orientation de l'administration pénitentiaire. Elle ne repose pas sur le volontariat, même si l'administration pénitentiaire considère que l'adhésion des condamnés est préférable. Un manque d'investissement ou un comportement inapproprié peuvent justifier une sortie de la SAS, la rapidité de la réaction étant considérée comme essentielle. L'impératif de rapidité et de souplesse se traduit aussi par le régime des permissions de sortir qui peuvent ne pas faire l'objet d'une décision du juge au cas par cas mais, comme à Poitiers, d'une ordonnance cadre donnant délégation aux personnels pénitentiaires d'insertion et de probation pour accorder des permissions de sortir en fonction des besoins quotidiens (rendez-vous administratif, médical, etc.).

Les équipes des SAS fonctionnent selon une approche pluridisciplinaire intégrant les surveillants, qui participent à l'élaboration et la mise en œuvre d'activités avec parfois, comme à Poitiers le renfort d'une éducatrice sur des problématiques de prévention de la violence, notamment. Les personnels d'insertion sont beaucoup plus nombreux que ceux affectés dans les structures de détention classiques. Alors que la règle générale est que chaque conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation prenne en charge 60 personnes, dans les SAS, le ratio est fixé à 30, soit moitié moins. Un effort très significatif est donc consenti pour permettre aux CPIP de développer une prise en charge renforcée.

Les SAS fonctionnent également avec l'appui de partenaires extérieurs : celle de Marseille se présente comme une plateforme leur permettant d'être présents en détention. Elles s'inspirent des centres pour peines aménagées et des programmes collectifs qu'elles approfondissent et développent à une plus grande échelle.

Le changement d'échelle concerne également les capacités de prise en charge puisque, au terme du « programme 15 000 », les SAS représenteront 1 700 places au plan national : les SAS réhabilitées disposeront d'une capacité de 25 (Metz) à 80 places (Marseille) et celles en construction de 90 (Le Mans) à 180 places (Val d'Oise, Meaux, Toulon). Ce choix traduit notamment la volonté d'assurer l'optimisation des opérations immobilières en répondant à la problématique de la surpopulation des maisons d'arrêt.

La création des SAS est trop récente pour qu'un bilan puisse en être tiré. L'enquête de la Cour a toutefois montré qu'une clarification est nécessaire quant à l'objectif qui leur est assigné.

b) Un objectif à clarifier

Orientées vers le travail en vue de la réinsertion, les SAS s'inscrivent à la suite de nombreux dispositifs qui ont été créés pour les « courtes peines », sans que la nature exacte de celles-ci ait été clarifiée. Elle varie, selon les cas, entre des peines inférieures à deux ans, ou un « ciblage » sur la préparation à la sortie pour des détenus en fin de peine. Aux termes de la doctrine publiée en décembre 2021, les SAS visent un public de condamnés dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans, éloignés de l'insertion mais « *capables de s'adapter à la vie en collectivité* » et présentant un faible risque d'évasion. La mise en œuvre de ce ciblage est délicate sur deux points.

Le premier tient à l'origine géographique des détenus. La doctrine publiée invite les SAS à accueillir des condamnés qui ne relèvent pas nécessairement de leur ressort. Les équipes en place soulignent toutefois que ce choix soulève une difficulté très concrète : celle de permettre aux personnes accueillies de s'inscrire dans des dispositifs locaux pour préparer leur sortie. L'enjeu est d'importance pour les SAS de grande taille, une contradiction pouvant apparaître entre l'impératif de les « occuper » et celui d'y affecter des détenus dont l'insertion peut être préparée localement s'ils ont vocation à s'installer dans leur territoire à la sortie.

Le second tient au *quantum* de peine et à la durée des séjours en SAS. Le relevé de conclusions du groupe de pilotage de décembre 2021 soulignait qu'elles « *ont vocation à accueillir les personnes condamnées dont le reliquat de peines est inférieur ou égal à deux ans* » et insistait sur le fait qu'« *aucun quantum minimal ou de reliquat de peine n'est fixé* ». Un an plus tard, le relevé de décisions de la réunion du comité de suivi national SAS du 6 janvier 2022 mentionnait « *de facto un reliquat de peine minimum afin que l'affectation ait du sens* », ainsi que « *des critères supplémentaires d'une situation administrative régulière ou en cours de régularisation et de territorialité* ».

Ce glissement rejoint la décision prise dès octobre 2019 pour la SAS de Longuenesse de fixer « *un quantum de peine minimal* ». Il traduit la volonté des équipes de disposer d'un « temps de travail » utile avec les détenus dans un contexte caractérisé par l'automatisation et la systématisation des aménagements de peines liées au déploiement de la libération sous contrainte (cf. *infra*). La réduction mécanique du « temps utile » de détention qui en découle, incertain dans son principe et dans son volume, rend difficile la mise en place d'actions nécessaires pour donner un contenu à la peine et la rendre utile.

En réalité, les deux difficultés identifiées par la Cour et les acteurs locaux dans la mise en œuvre de la doctrine des SAS sont révélatrices d'hésitations quant à l'identification de leur « public cible ». Elles sont porteuses d'un risque de sous-occupation des SAS, notamment celles aux capacités les plus importantes, comme avant elles les différentes entités créées pour accueillir les courtes peines ou préparer la sortie.

Elles peuvent aussi conduire à une « perte de chance » pour les publics dont le *quantum* de peine restant à exécuter est de moins de six mois, laissés en maison d'arrêt classique avec des prises en charge moins denses. Or, s'ils ont été incarcérés, c'est qu'un juge, dans son office, a écarté pour eux la possibilité d'un aménagement *ab initio* en raison d'un contexte de récidive ou de fragilités sociales. Les laisser à l'écart d'une prise en charge intensive et ciblée sur ces difficultés en attendant la levée d'écrou pour s'en remettre, le cas échéant, à une mesure probatoire, ne peut que fragiliser la cohérence d'ensemble de la réponse pénale.

Ceci témoigne de l'utilité du rappel effectué par le directeur de l'administration pénitentiaire dans une note de mars 2023 sur les critères d'éligibilité pour une orientation en SAS. Mais, pour garantir la bonne utilisation d'un outil appelé à être développé à une grande échelle et compte tenu des échecs successifs dans la définition d'une réponse à la problématique des « courtes peines », il est indispensable de compléter ce rappel par une clarification de la contribution attendue des SAS dans l'ensemble de solutions possibles pour les condamnés. La question, cruciale, de leur articulation avec les aménagements de peines ne doit pas être éludée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à une population carcérale de plus en plus nombreuse, le système pénitentiaire s'ajuste en développant des prises en charge de plus en plus différenciées. Pour des publics ciblés, les plus dangereux, des procédures d'orientation et de gestion « à la carte » se développent, en fonction des besoins, et souvent en réponse à l'urgence. Les démarches innovantes qui sont déployées gagneraient à faire l'objet d'une évaluation systématique et d'un suivi des moyens mobilisés. Ces deux approches, complémentaires, sont indispensables pour décider de leur pérennisation ou des ajustements à opérer.

La différenciation concerne aussi les publics plus nombreux au sein des détentions classiques où des parcours d'incarcération tendent à se structurer. Leur déploiement est rendu complexe dans un contexte de surpopulation et pose la question de l'équilibre global entre les différents quartiers au sein des établissements pénitentiaires.

Nouvel outil créé par le législateur, les structures d'accompagnement à la sortie n'échappent pas à cette problématique. Leur contribution spécifique doit être clarifiée non seulement à l'égard des autres établissements pénitentiaires mais également en termes de « publics cibles ». Dans un contexte de systématisation des aménagements de fin de peines, l'éviction des condamnés dont le reliquat de peines est faible est porteuse d'un double risque de sous-utilisation du dispositif mais aussi de fragilisation de la cohérence d'ensemble de la réponse pénale.

Puisque les maisons d'arrêt assurent un rôle de prise en charge en première intention, l'administration pénitentiaire doit veiller à ce qu'elles ne soient pas la variable d'ajustement du système, offrant une prise en charge dégradée à tous ceux qui n'ont pas été retenus pour intégrer un dispositif ou régime de détention spécifique. L'enrichissement du contenu des peines y est un enjeu d'autant plus important que la population incarcérée est marquée à la fois par la récidive et des fragilités sociales.

Dans un tel contexte, le suivi opéré sur l'exécution des peines par les services d'insertion et de probation n'apparaît pas adapté au milieu fermé. Leur doctrine d'intervention doit être évaluée et adaptée en conséquence à la réalité des flux carcéraux et recentrée sur un « diagnostic entrants » et un travail orienté sur le maintien des liens familiaux, l'ouverture ou le rétablissement des droits notamment en termes de logement et l'accès aux soins.

2. *Cette réorientation renforce le besoin de mieux assurer une pluridisciplinarité effective au sein des détentions par le rééquilibrage des recrutements vers des professionnels spécialisés, assistants de service social ou psychologues venant en soutien des CPIP, et une coordination plus effective entre les agents et mettre en place un suivi de leurs activités s'agissant, notamment, du nombre d'entretiens avec les détenus (DAP) ;*
 3. *dans le nouveau schéma d'emplois ministériel, réserver une enveloppe spécifique pour le recrutement d'assistants de service social et de psychologues au sein des SPIP (SG, DAP) ;*
 4. *clarifier la contribution attendue des structures d'accompagnement à la sortie en termes de publics pris en charge et leur articulation avec les dispositifs d'aménagement de peine (DAP).*
-

Chapitre III

Des procédures de fin de détention

à la pertinence incertaine

L'exécution des peines doit permettre leur individualisation afin de préparer le retour progressif à la liberté *via* un aménagement de peine, garant d'une meilleure réinsertion et donc d'un plus faible taux de récidive.

Ces objectifs, ambitieux, peinent cependant à se concrétiser dans un contexte caractérisé par une incertitude sur la situation pénale des condamnés et un rythme de vie en détention cadencé par les procédures d'aménagement de peine. La juridictionnalisation et la systématisation de ces procédures dans un contexte d'augmentation de la population carcérale pose question en termes d'efficacité et de pertinence.

I - Les incertitudes du suivi de la situation pénale

Le principe d'individualisation comme le droit des condamnés à bénéficier d'un retour progressif à la liberté justifient que, dès l'entrée en détention, un travail puisse s'engager en vue de la construction d'un parcours de peine. Mais cette logique bute sur la difficulté à saisir la situation pénale de certains condamnés et à l'inscrire dans le temps. Ces incertitudes traduisent des dysfonctionnements qui perdurent avant comme après l'arrivée en détention.

A - La difficulté à établir la situation pénale des détenus

La responsabilité de la mise à exécution des peines incombe aux parquets et à leur service de l'exécution des peines. Ils sont à ce titre chargés d'effectuer la « purge pénale », formalité qui devrait permettre de consolider la situation des condamnés pour vérifier si d'autres peines sont en voie d'exécution ou en passe de l'être et, le cas échéant, les articuler. Elle vise, par exemple, à ne pas ordonner la libération anticipée d'un détenu susceptible de faire l'objet d'une nouvelle condamnation à brève échéance.

Elle peut être réalisée à trois moments : lorsqu'un jugement est mis en exécution, au moment du placement sous écrou ou en cours d'incarcération. Sa réalisation le plus en amont possible permet de stabiliser la situation pénale du condamné et d'adapter son parcours d'exécution de peine en conséquence. Cependant, elle n'était le plus souvent pas réalisée au moment du placement sous écrou dans les parquets visités par la Cour. Elle intervient généralement au dernier moment, lors du passage en commission d'application des peines, ce qui maintient une forte incertitude sur la situation pénale des condamnés jusqu'à un moment très avancé de leur séjour en détention. En outre, une « purge » incomplète peut conduire à ajourner l'examen de leur situation. À Lille-Sequedin, par exemple, cela été le cas pour 30 % des libérations sous contrainte (125 sur 592) au cours de l'année 2021.

Essentielle, la « purge pénale » est délicate à réaliser compte tenu de la complexité du droit de l'exécution des peines et parce qu'elle dépend de la qualité et de l'exhaustivité des informations dont disposent les services de l'exécution des peines. Or plusieurs difficultés se cumulent.

En premier lieu, la multiplicité des applicatifs informatiques impose aux services de vérifier dans chacun d'entre eux la situation des condamnés pour la consolider. L'exercice est d'autant plus laborieux que les applicatifs présentent des insuffisances, comme la Cour l'a constaté lors de son contrôle sur le casier judiciaire, qui a mis en évidence l'importance des retards de mise à jour. L'inspection générale de la justice a pour sa part relevé les insuffisances de l'applicatif Cassiopée, qui ne dispose pas de fonctionnalités alertant les parquets pour les inciter à se saisir d'une situation pénale qui évolue. Ceux-ci n'ont donc d'autres choix que de recourir à des solutions que l'inspection qualifie d'« artisanales », à travers, par exemple, des revues de dossiers trimestrielles ou annuelles. S'ils veulent s'assurer de la pertinence des informations sur une procédure initiée par un autre parquet, ils doivent le contacter pour actualiser et appréhender de manière globale la situation pénale d'un condamné.

La qualité de la « purge pénale » dépend en second lieu de la fluidité du circuit qui précède la mise à exécution et l'intervention des services de l'exécution des peines. Or cette fluidité est mise à mal par les difficultés des greffes judiciaires, dont la charge de travail est élevée et qui connaissent des taux de vacance et d'absence importants. L'inspection générale de la justice a identifié des situations d'« engorgement systémique » dans les greffes correctionnels comme dans les greffes de l'exécution des peines et de l'application des peines, qui constituent un « point faible ».

Cette situation, connue de la chancellerie, a justifié un effort de création d'emplois qui va être accentué par le nouveau schéma d'emplois du ministère de la justice prévoyant plus de 1 500 créations de postes de greffiers des services judiciaires. L'allocation de ces nouveaux emplois, comme les précédents, sera toutefois rendue difficile par les insuffisances des outils de suivi existants. Depuis que la compétence a été donnée aux directeurs de greffe et aux chefs de juridiction pour répartir les effectifs de greffe, la direction des services judiciaires ne dispose plus d'informations sur les affectations réelles par service au sein des tribunaux. Elle n'a pas, non plus, d'informations sur les taux de vacance de poste au sein des services de l'application des peines ni sur la mobilité des personnels. Comme la Cour l'a déjà souligné dans son rapport relatif aux conseils des prud'hommes¹¹¹, cette défaillance est regrettable car elle ne permet pas de suivre l'évolution des situations et des tensions par « métiers » de greffe.

Il n'est pas non plus aisé d'apprécier à quel point les services de l'exécution des peines des parquets sont marqués par une insuffisance de magistrats. Les affectations dépendent des décisions d'organisation prises par les procureurs et de la priorité qu'ils donnent à ce service dans un contexte global d'accroissement des compétences des parquets. Les informations recueillies par la Cour lors de ses contrôles semblent cependant attester de la charge importante des magistrats affectés au service de l'exécution des peines.

Ce cumul de difficultés et d'insuffisances se répercute sur la bonne réalisation de la « purge pénale », présentée comme « aléatoire » par l'inspection générale de la justice. L'ensemble des services contrôlés par la Cour ont fait état de difficultés en la matière. Ceci impose aux acteurs pénitentiaires de clarifier eux-mêmes la situation pénale des détenus. Certains CPIP expliquent y consacrer une part parfois significative de leur activité, soit à l'occasion de la préparation de l'entretien « arrivant », soit lors de la préparation des demandes d'aménagement de peine. Les greffes pénitentiaires sont eux aussi contraints de procéder à des vérifications alors même qu'ils présentent des fragilités qui perdurent (voir *supra*).

¹¹¹ Cour des comptes, *Les conseils de prud'hommes*, observations définitives, juin 2023.

Une circulaire du garde des sceaux du 3 novembre 2022 a rappelé l'importance de la purge pénale et la nécessité de consolider la situation individuelle des condamnés au moment de l'écrou. Ce rappel, qui fait écho à l'une des recommandations de l'inspection générale de la justice, gagnerait à s'accompagner de mesures sur le plan informatique comme sur celui des ressources humaines ainsi que d'un suivi rigoureux pour identifier- et soutenir – les acteurs les plus en difficultés.

B - Les difficultés des greffes pénitentiaires

Placés sous l'autorité du chef d'établissement, les greffes pénitentiaires sont un maillon essentiel du suivi et de la gestion des peines et sont, parallèlement aux parquets, les garants de la légalité de l'incarcération. Leur activité est directement impactée par la hausse de la population carcérale et par la juridictionnalisation de l'application des peines (cf. *infra*). Leurs difficultés à faire face sont d'autant plus grandes qu'ils connaissent un *turn-over* important et que leurs personnels n'ont pas toujours un profil adapté à leurs missions¹¹², alors que la complexité du droit de l'exécution des peines s'aggrave.

Un diagnostic sur leurs difficultés a été posé depuis de nombreuses années, notamment dans un rapport de 2015 de l'inspection générale de la justice. Ces difficultés perdurent pourtant et se traduisent par des incidents parfois graves, sous forme de détention arbitraire ou de libération anticipée. Les rapports du contrôleur général des lieux de privation de liberté signalent régulièrement des défaillances. À Versailles, un cumul d'incidents a conduit les chefs de cour à saisir le garde des sceaux qui a diligencé une mission de l'inspection générale de la justice. Les données produites à la Cour illustrent qu'aucune catégorie d'établissement n'est à l'abri, même si la situation des maisons d'arrêt importantes est particulièrement délicate, puisqu'elles sont confrontées à des flux d'entrée et de sortie élevés.

¹¹² Il s'est longtemps agi de personnels de surveillance mis à l'écart des détentions pour bénéficier de postes moins exposés et qui ne disposent pas de compétences juridiques.

Tableau n° 8 : nombre de détentions arbitraires et libérations anticipées recensées

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Libérations anticipées</i>	27	36	33	46	30
<i>Détentions arbitraires</i>	105	101	100	133	108

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Cette situation a conduit le directeur de l'administration pénitentiaire à lancer fin 2021 un plan d'action, Quali'Greffes, pour fidéliser les personnels de greffe et sécuriser leur fonctionnement. Il mobilise une pluralité de leviers (revalorisation, formation, diffusion d'un soutien méthodologique) et prend appui sur une cellule implantée au sein de l'administration centrale. Dotée de correspondants au sein des directions interrégionales, elle apporte un soutien aux greffes des établissements et peut assurer des missions de remise à niveau de services en difficulté. L'administration pénitentiaire a également déployé un dispositif de double contrôle dont le suivi est opéré par un indicateur dédié dans le cadre du contrôle de gestion.

Il est trop tôt pour dresser un bilan de cette démarche à la fois globale, pragmatique et centrée sur les difficultés avérées des services. La Cour n'a de surcroît pas engagé de contrôle approfondi de la situation des greffes pénitentiaires, compte tenu de la mission confiée à l'inspection générale de la justice. Ses constatations appellent toutefois deux remarques.

La première tient au profil des agents en fonctions dans les greffes et notamment à ceux qui en assurent la direction. Début 2021, 52 % des 894 agents de greffe appartenaient au personnel de surveillance et 62 % des 187 chefs de greffe étaient issus du personnel administratif. Dans certains établissements, à Lille - Sequedin notamment, le recrutement d'un greffier judiciaire a permis de stabiliser le fonctionnement du greffe pénitentiaire.

Les difficultés des greffes judiciaires laissent toutefois peu de place à des possibilités de recrutement dans un vivier lui-même en tension, comme le souligne la direction des services judiciaires. C'est donc au profit des plus gros greffes pénitentiaires et de ceux particulièrement en difficultés que ce vivier gagnerait à être mobilisé. Dans le cadre de l'effort consenti à travers le schéma d'emplois 2023-2027 et les 1 500 emplois de greffiers judiciaires qui vont être créés, une démarche organisée de détachement de greffiers judiciaires dans les greffes pénitentiaires les plus en difficulté pourrait être organisée, le cas échéant *via* le soutien de greffiers judiciaires placés.

En outre, comme l'a recommandé l'inspection générale de la justice dans son récent rapport sur les greffes, le travail interdirectionnel doit se développer par exemple par l'approfondissement des formations communes. Il doit également trouver un écho au plan local par la multiplication des échanges entre des services interdépendants, à l'image des démarches entreprises à Reims ou à Paris.

Ces actions s'imposent d'autant plus que la réforme du régime des remises de peine risque d'accentuer la charge de travail pesant sur chacun. Le régime mis en place dans le cadre de la loi dite « Perben 2 » donnait aux détenus, comme à l'administration pénitentiaire et aux magistrats, un horizon clair de la date de libération, dès l'écrou. Sous le régime remanié par la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire de 2021, la date de sortie restera plus longtemps incertaine dès lors qu'un *quantum* très important de peine pourra être remis d'un seul coup, une fois par an.

Ce régime va de surcroît accroître la charge de travail des commissions d'application des peines, déjà saturées (cf. *infra*). Les situations de l'ensemble des détenus devront en effet y être examinées à échéances régulières là où, dans le régime précédent, seul l'octroi de réductions de peines supplémentaires et le retrait de crédits de remise de peine étaient audiencés.

Enfin, son entrée en vigueur concomitante avec celle de la libération sous contrainte automatique à trois mois risque d'amoinrir la lisibilité d'un dispositif réformé en vue, notamment, d'être mieux compris. La complexité sera d'autant plus forte que l'ancien régime perdurera pendant une période de transition puisque c'est la date de condamnation qui détermine le régime à appliquer.

II - Une montée en puissance des procédures d'aménagement de peine difficilement soutenable

Inspiré des règles européennes de probation, le droit du condamné à bénéficier d'un retour progressif à la liberté a été introduit par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. Il s'inscrit en cohérence avec les conclusions de la conférence nationale de consensus de 2013, qui a préconisé un développement des aménagements de peine. Ses conclusions

se sont appuyées sur une étude de 2011¹¹³ qui a montré que le taux de récidive des personnes incarcérées libérées en « *sortie sèche* » était de 63 % quand il était seulement de 39 % en cas de libération conditionnelle. Une étude plus récente¹¹⁴ a confirmé cette analyse.

Sur ce fondement, une politique résolue de développement des aménagements de peine a été mise en œuvre, au prix d'une complexité croissante des procédures, sans pour autant permettre d'endiguer les sorties sèches. Cette dynamique s'est accompagnée d'une forte juridictionnalisation et d'une massification des procédures, la conjonction des deux tendances soulevant aujourd'hui de fortes interrogations.

A - Une systématisation des aménagements de peine dont le bilan reste en demi-teinte

L'aménagement de peine est une modalité d'exécution d'une peine de prison ferme qui permet à la personne condamnée de travailler, suivre une formation, participer à la vie familiale ou suivre un traitement médical hors les murs de l'établissement. Sous le contrôle du juge et des services pénitentiaires, elle est autorisée à quitter la détention à condition de se conformer à des obligations, tout manquement pouvant déboucher sur une réincarcération.

En vue de favoriser les aménagements de peine, un double mouvement d'enrichissement des dispositifs et de systématisation des procédures a été engagé, dont les résultats restent à ce jour en demi-teinte.

1 - Les dispositifs se diversifient mais les « sorties sèches » se maintiennent

Les modalités d'aménagement de peine se sont considérablement enrichies. Aux traditionnelles libérations conditionnelles (LC) instaurées en 1885 se sont ajoutés en 1958 la semi-liberté (SL), en 1985 le placement extérieur sans surveillance pénitentiaire (PE), en 2000 le placement sous surveillance électronique (PSE,) devenu détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE).

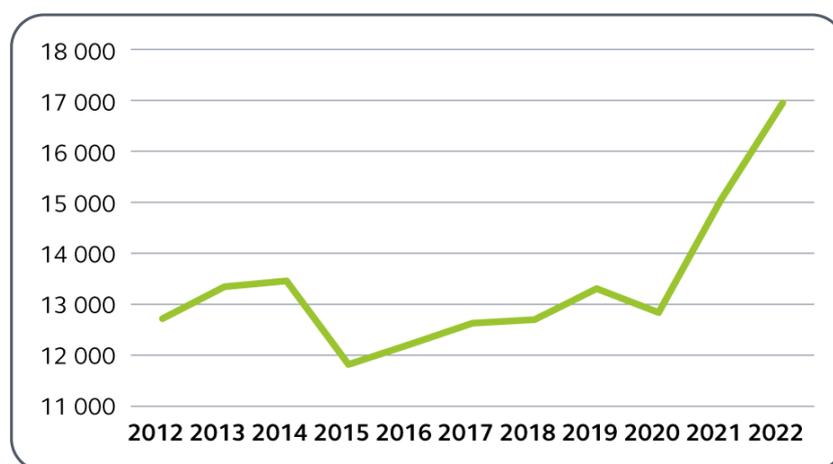
¹¹³ A. Kensey, A. Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n° 36, mai 2011. L'étude a montré que le taux de récidive des personnes incarcérées libérées en « sortie sèche » était de 63 % quand il était seulement de 39 % lorsque la personne avait été libérée à la suite d'une libération conditionnelle et de 55 % lorsque la personne avait été libérée à la suite d'un aménagement de peine hors libération conditionnelle.

¹¹⁴ *Infostat Justice n° 183, Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison*, juillet 2021. Les personnes ayant bénéficié d'une libération conditionnelle étaient sensiblement moins nombreuses à récidiver (23 %) que les personnes n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine (33 %).

a) *Des aménagements qui n'endiguent pas les « sorties sèches »*

Le nombre de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine a augmenté de façon discontinue depuis 2012.

Graphique n° 7 : nombre de condamnés détenus bénéficiant d'un aménagement de fin de peine, 2012-2022



Source : ministère de la justice

Toutefois, rapportés à la population incarcérée, les aménagements de peine concernent une minorité des personnes détenues : 26 % en 2012, 29,5 % en 2019, 24% en 2022. Cette part n'a ainsi pas évolué dans la période récente et environ 75 % des sortants de prison ne bénéficient actuellement d'aucun aménagement de peine en cours de détention. En 1997, ce taux était de 80 %¹¹⁵. En 25 ans, la situation a donc peu évolué. La tendance la plus récente est difficile à analyser compte tenu des effets croisés de la crise sanitaire puis de la mise en œuvre des dispositions de la loi de programmation pour la justice de 2019 automatisant l'octroi de la libération sous contrainte (LSC, cf. *infra*).

¹¹⁵ A. Kensey, P. Tournier, *Prisonniers du passé ? Cohorte des personnes condamnées, libérées en 1996-1997 : examen de leur casier judiciaire 5 ans après la levée d'écrou*, DAP, 2005.

Tableau n° 9 : estimation des flux de libérations selon le type de sortie (hors personnes ayant bénéficié d'un aménagement de peine *ab initio)**

Année	Libérations de condamnés n'ayant pas eu un aménagement de peine <i>ab initio</i>	Dont :		Part des condamnés libérés sans aménagement de peine** (%)	Part des condamnés libérés avec aménagement de peine** (%)
		Libérés ayant eu une mesure de DDSE, PE, SL, SEFIP ou LC en fin de peine	Libérés sans aménagement de peine		
2014	53 269	15 706	37 563	70,5 %	29,5 %
2015	52 179	Nd	Nd	Nd	
2016	54 106	12 006	42 100	77,8 %	22,2 %
2017	54 114	14 160	39 954	73,8 %	26,2 %
2018	55 238	14 122	41 116	74,4 %	25,6 %
2019	56 621	16 315	40 306	71,2 %	28,8 %
2020	53 883	18 983	34 900	64,8 %	35,2 %
2021	48 928	16 548	32 800	66,2 %	33,8 %

Source : ministère de la justice - DAP - SDEX - EX3 - Infocentre pénitentiaire - Champ : France entière

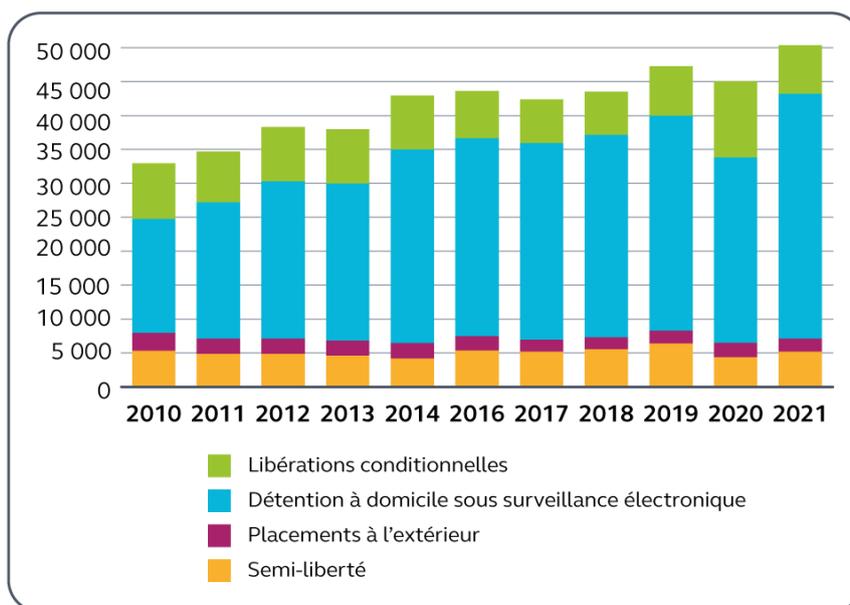
Notes : * les *ab initio* n'ont ici pas été pris en compte.

** Les personnes condamnées ayant été détenues et ayant eu une mesure de DDSE, SL ou PE puis une LC ne sont comptabilisés qu'une seule fois.

b) Des dispositifs qui montent en puissance de manière différenciée

Le recours aux dispositifs d'aménagement de peine n'évolue pas de manière homogène. La détention provisoire sous surveillance électronique (DDSE) est, de loin, la mesure la plus utilisée et monte en charge avec un quasi doublement entre 2010 (17 000) et 2019 (32 000). Les autres aménagements de peine n'ont pas connu la même évolution : sur la même période, leur nombre cumulé a stagné autour de 16 000 mesures, la moitié correspondant à des libérations conditionnelles.

Graphique n° 8 : répartition des aménagements de peine et libérations sous contrainte exécutés de 2010 à 2021



Source : ministère de la justice - Année 2015 n'a pas été communiqué

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette quasi-stagnation pour la semi-liberté et le placement extérieur.

La semi-liberté

La semi-liberté est un régime conçu pour permettre aux détenus d'accéder aux dispositifs de droit commun¹¹⁶. La localisation de certaines structures de semi-liberté, hors des centres urbains, peut expliquer sa faible montée en puissance, ce qui avait été souligné par la Cour en 2015.

L'absence de flexibilité de leur fonctionnement en termes d'horaires notamment peut être une autre source d'explication, de même que le profil des condamnés qui y sont orientés, dont les difficultés s'accroissent mal d'un faible accompagnement pour structurer leur projet de sortie. Or, contrairement aux structures d'accompagnement à la sortie, les structures de semi-liberté ne bénéficient pas d'équipes de CPIP renforcées.

¹¹⁶ Ils fonctionnent comme des lieux d'hébergement pour des condamnés qui bénéficient d'une autorisation de sortir à des horaires fixés par décision juridictionnelle d'aménagement de peine. Les personnes concernées peuvent, pendant ces horaires travailler, se former, se soigner ou effectuer des recherches d'emploi, par exemple.

Cette spécificité et cette cause possible de stagnation du recours au régime de la semi-liberté gagneraient à être évaluées dans un contexte où ce dispositif d'aménagement de peine est de plus en plus mobilisé pour des durées courtes dans le cadre de la libération sous contrainte (cf. *infra*).

Placements extérieurs

Les placements extérieurs butent sur la capacité des partenaires associatifs à assurer l'hébergement et la prise en charge des condamnés. Dans son référé de 2016, la Cour relevait « *la rareté des places proposées par un secteur associatif fragile* ». L'administration pénitentiaire se mobilise sur la question et a signé une feuille de route avec le ministère de l'emploi, du travail et de l'insertion. D'ores et déjà des initiatives ont été prises¹¹⁷. Pour autant deux difficultés méritent une attention particulière.

La première tient à la qualité du partenariat entre les différents acteurs, qui peut connaître des difficultés pour se structurer dans la durée compte tenu de la mobilité des personnels judiciaires et pénitentiaires. Pour y faire face, des objectifs de déploiement devraient être formalisés dans le cadre de protocoles à systématiser entre les juridictions et les services pénitentiaires. Cette démarche inscrirait dans la durée la mobilisation des partenaires associatifs et la consoliderait.

La seconde difficulté concerne la fragilité économique des structures. Elle s'explique notamment par leur mode de financement, au prix de journée, les structures n'étant effectivement financées qu'en fonction de la présence effective des condamnés. La fixation de prix de journée souvent bas est un facteur aggravant, auquel s'ajoutent des délais de mobilisation effective des places¹¹⁸.

Pour faire face à cette problématique, deux pistes peuvent être envisagées. La délégation de compétence des juges aux directeurs de SPIP peut être une solution puisqu'elle permet de réduire les délais de mise en œuvre des projets. Elle gagnerait à s'accompagner d'une réforme du financement des structures s'inspirant des modalités retenues pour le secteur médico-social à travers la possibilité d'un financement à la place¹¹⁹. Cette modalité de financement, qui donne plus de visibilité aux gestionnaires, impose toutefois un dispositif de contrôle renforcé, y compris qualitatif.

¹¹⁷ Une plateforme « PE 360 » est en projet pour donner une vision de l'offre.

¹¹⁸ Lorsqu'un projet est envisagé et que les CPIP s'assurent de la disponibilité d'une place, il faut que les juges de l'application des peines soient saisis et se prononcent. Dans l'intervalle, la structure gestionnaire n'est pas financée et peut privilégier l'accueil d'un autre bénéficiaire.

¹¹⁹ Celui-ci permet de payer le personnel y compris lors de la période de transition d'un bénéficiaire à l'autre, sur la base d'un taux d'occupation moyen qui tient compte de ces périodes transitoires.

2 - Des procédures de plus en plus nombreuses

a) Un recours plus systématique à la libération sous contrainte

Créée par la loi du 15 août 2014, la libération sous contrainte (LSC) est une procédure qui permet de décider d'un aménagement de peine en vue d'éviter les sorties sèches. Elle se distingue des procédures classiques parce qu'elle rend obligatoire l'examen de la situation de certains condamnés à des échéances déterminées¹²⁰. Elle est conçue « *comme une étape normale et nécessaire de l'exécution d'une peine [et] l'absence de projet de sortie ou d'effort de réinsertion n'est pas un obstacle à son octroi* »¹²¹ là où ces efforts et projets sont décisifs pour obtenir un aménagement de peine dans le cadre d'une procédure classique.

Le caractère systématique de la procédure n'a cessé de se renforcer depuis 2014. Alors qu'un consentement formalisé du condamné était initialement prévu, la loi de programmation pour la justice de 2019 a institué un examen automatique des situations des condamnés, sauf refus explicite de leur part. Elle a aussi exigé que le juge de l'application des peines motive son ordonnance de refus d'une LSC¹²² en démontrant une impossibilité, tant aux regards des principes édictés par le code de procédure pénale que du risque avéré de récidive ou d'atteinte à la sécurité des victimes.

Une nouvelle étape a été franchie par la loi du 22 décembre 2021, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023¹²³, qui a ajouté une nouvelle échéance d'examen des LSC, à trois mois de la fin d'une peine d'une durée totale ou inférieure à deux ans. De plus, la LSC devient désormais de plein droit : le condamné ne peut refuser la mesure et le magistrat a l'obligation de la prononcer sauf impossibilité résultant d'une absence d'hébergement¹²⁴. Le législateur a ainsi voulu que l'octroi de la LSC soit le principe et son refus l'exception.

¹²⁰ Pour les condamnés à des peines d'un *quantum* maximal de cinq ans à deux-tiers de l'exécution de leur peine puis trois mois avant la fin de celle-ci.

¹²¹ Circulaire du 26 décembre 2014 de présentation des dispositions de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

¹²² Les motifs suivants ont été évoqués : absence d'hébergement, condamné résidant hors du ressort, absence de prise en charge sanitaire ou en addictologie, risque de récidive, d'évasion ou pour la sûreté de la victime.

¹²³ Selon l'étude d'impact de la loi, environ 6 000 détenus étaient éligibles la LSC automatique en 2021.

¹²⁴ Il s'agit toutefois d'un obstacle important compte tenu des caractéristiques socio-économiques des condamnés, dans un contexte de tensions extrêmes sur les dispositifs de logement des personnes sans ressources.

b) *Un bilan en demi-teinte*

L'étude d'impact de la loi du 15 août 2014 prévoyait qu'entre 14 000 et 29 000 personnes se verraient octroyer une LSC annuellement.

Les résultats ont été bien plus modestes : environ 3 000 LSC ont été accordées chaque année entre 2015 et 2018, soit quatre fois moins que l'estimation la plus basse. La réforme de la LSC, initiée par la loi de programmation pour la justice et entrée en vigueur au 1^{er} juin 2019, a toutefois permis une forte montée en charge du dispositif : 6 000 mesures environ ont été octroyées chaque année entre 2019 et 2021.

La montée en puissance de la LSC ne s'est pas, non plus, concrétisée dans les proportions attendues. Sur la totalité des mesures aménagées en 2021, 94 % l'ont ainsi été dans le cadre d'un aménagement de peine de droit commun et seulement 6 % dans le cadre d'une LSC.

Enfin, le taux d'octroi de LSC par les juges est très variable au niveau local : il était de 16 % à Loos-Sequedin, de 6,5 % à Toulouse-Seysse, de 15 % à Muret, de 20 % à Grenoble-Varces.

Plusieurs facteurs ont pu contribuer à expliquer ces évolutions non conformes aux ambitions des pouvoirs publics.

La LSC semble tout d'abord peiner à « trouver son public ». Avant l'entrée en vigueur de la dernière réforme limitant les possibilités, pour les détenus, de refuser une LSC, leur taux de refus pouvait être significatif (il a atteint 33 % à Lille Loos Sequedin, 26 % à Toulouse-Seysse et 22,5 % à Grenoble-Varces en 2021). Selon les professionnels rencontrés, certains condamnés éligibles à la LSC pour de brefs reliquats de peine refusaient un dispositif qui « *déplace les contraintes pénitentiaires à l'extérieur* » alors même que leur date de sortie était proche. Le manque de compréhension ou d'information sur le dispositif pouvait également expliquer les réserves des condamnés. Il est regrettable que, sur ce point, aucune donnée n'existe au plan national.

Un deuxième facteur limitant la montée en puissance des LSC pourrait tenir à leur articulation avec les procédures d'aménagements de peine de droit commun alors que les dispositifs d'accueil sont les mêmes, semi-liberté, placement extérieur, libération conditionnelle ou détention à domicile sous surveillance électronique. Plusieurs professionnels ont évoqué leurs réticences à accorder une mesure probatoire dans le cadre d'une LSC après avoir refusé au même condamné la même mesure, parfois quelques semaines plus tôt, dans le cadre d'un aménagement de peine de droit commun.

Enfin un troisième facteur pourrait tenir à la brièveté des périodes de suivi mises en place dans le cadre des LSC à la sortie de détention, soit trois mois en 2022 contre 5,5 mois pour les mesures équivalente accordées pour un aménagement selon une procédure classique. Cette période est jugée trop réduite par certains professionnels pour permettre un véritable travail de probation.

Le paradoxe de cette procédure d'aménagement de peine apparaît alors. S'inscrivant dans une logique de retour progressif à la liberté conformément au principe d'individualisation, elle est conçue pour être automatique et proposée à l'ensemble des condamnés lorsqu'ils justifient d'un reliquat de peine correspondant au seuil légal. Sa création s'est appuyée sur des études montrant l'impact positif des sorties progressives de détention sur le taux de récidive. Mais ces études ont été réalisées dans le cadre de procédures d'aménagement de peine de droit commun, impliquant la construction d'un projet avec le condamné sous l'arbitrage du juge, c'est-à-dire dans des conditions très différentes des LSC.

Or, depuis leur création en 2014, aucune étude de l'impact des LSC sur le taux de récidive n'a été réalisée : sa systématisation a été décidée sans que ses effets n'aient été évalués. Les facteurs pouvant expliquer sa faible montée sont pourtant suffisamment sérieux pour justifier un suivi des cohortes de condamnés qui en bénéficient et de leur devenir une fois sortis de détention.

Cette vigilance est d'autant plus nécessaire que la population incarcérée présente un cumul de fragilités, ce qui risque de s'accroître si le déploiement des aménagements de peine *ab initio* offre à ceux qui en ont la possibilité la perspective d'effectuer leur peine en dehors d'une prison. Systématiser pour les plus fragiles des aménagements *via* des LSC sans que des mesures durables et effectives soient prises pour les accompagner risque de fragiliser la portée de la procédure d'aménagement de peine et, *in fine* de contribuer à lui faire perdre son efficacité et sa crédibilité. Le risque est grand qu'à l'image des « *sorties sèches* » dont elles se différencieraient peu en termes d'accompagnement effectif, elles ne permettent pas de lutter contre la récidive. Deux études invitent en la matière à la plus grande vigilance.

La première est ancienne et concerne le développement du placement sous surveillance électronique, avant qu'il ne devienne la détention à domicile sous surveillance électronique. Elle a montré que la capacité de la mesure à prévenir la récidive a décliné au fur et à mesure de son déploiement parce que les mesures d'accompagnement elles-mêmes ont diminué¹²⁵.

¹²⁵ Anaïs Henneguelle & Benjamin Monnery, 2017, *Prison, peines alternatives et récidive*, in *Revue française d'économie*, Presses de Sciences-Po, vol. 0(1), pages 169-207.

La seconde vient d'être publiée par le ministère de la justice. Elle montre que l'écart de taux de récidive entre sortie sèche et sortie aménagée se resserre assez nettement, puisqu'il n'est plus que de l'ordre de six points, contre plus du double dans les travaux antérieurs¹²⁶. Ce résultat pourrait suggérer une moindre efficacité de ces aménagements aujourd'hui du fait d'un moindre accompagnement et/ou d'un moins bon profilage des condamnés concernés sous l'effet de la massification, des détentions à domicile sous surveillance électronique notamment.

Ce risque doit d'autant plus être pris en compte que, s'il se réalise, l'échec de la mesure décidée pourrait conduire à une réincarcération et donc à une plus longue durée d'enfermement que celle qui aurait eu lieu sans LSC.

B - Une accumulation des procédures dans un contexte d'augmentation de la population carcérale

La systématisation des sorties de détention via un aménagement de peines se conjugue à la juridictionnalisation des procédures. Dans un contexte d'augmentation continue de la population incarcérée, il en résulte un encombrement procédural et une suractivité qui fragilisent l'efficacité d'ensemble du processus d'exécution des peines.

1 - La juridictionnalisation de l'aménagement conduit à un encombrement procédural

La juridictionnalisation de l'aménagement des peines, c'est-à-dire l'intervention du juge, a été progressive. Si le juge de l'application des peines a été créé en 1958¹²⁷, c'est plus de 60 ans plus tard, avec les lois des 15 juin 2000 et du 9 mars 2004, que ses décisions sont devenues motivées, prises à l'issue d'un débat contradictoire et susceptibles d'appel¹²⁸. Ce choix correspond à celui fait, par exemple, par l'Italie (cf. annexe n° 5). Mais il contraste avec l'organisation retenue par d'autres États européens, et notamment l'Allemagne. À l'exception des libérations conditionnelles, les mesures d'aménagement de peines y sont décidées par l'administration pénitentiaire. Sous le contrôle du juge, elles nécessitent l'accord préalable du détenu.

En France, le régime de l'aménagement des peines est désormais entièrement juridictionnalisé. Il fonctionne cependant selon un système à deux niveaux. Certaines mesures font l'objet de jugements motivés rendus après débats contradictoires en présence de la personne condamnée. D'autres font l'objet d'ordonnances motivées prises après avis de la commission

¹²⁶ L'écart de taux de récidive ne mesure pas un effet causal des aménagements mais la somme de cet effet et d'un effet de sélection des détenus « aménagés » (sélection opérée par le JAP en fonction des caractéristiques individuelles).

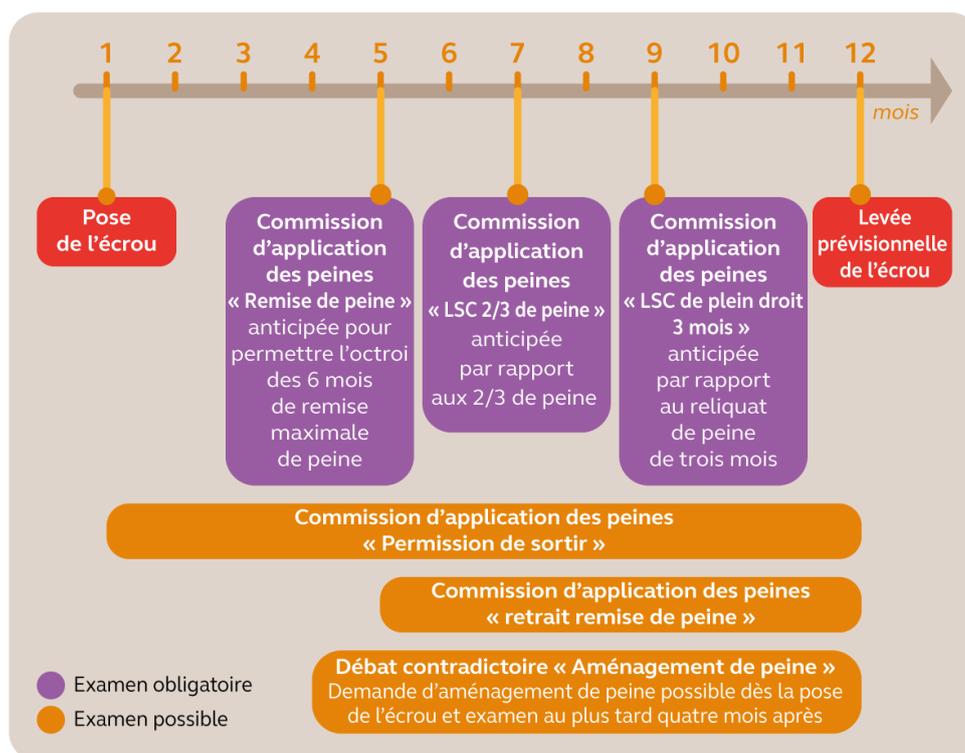
¹²⁷ La doctrine parle de « judiciarisation » de l'application des peines.

¹²⁸ La doctrine parle de « juridictionnalisation » de l'application des peines.

d'application des peines (CAP) sans que la personne condamnée soit entendue lors de l'examen de sa demande¹²⁹. C'est notamment le cas pour les LSC.

Le système dans son ensemble est marqué par un encombrement procédural lié à la massification des flux d'entrée en détention et à la multiplication des échéances. À l'approche de la fin de peine ou pour les courtes peines, ce sont au minimum trois échéances procédurales qui se succèdent devant la commission d'application des peines, dans des délais parfois très brefs¹³⁰. Le schéma ci-dessous fournit une présentation simplifiée de l'enchaînement des procédures en cours de détention.

Schéma n° 2 : échéances procédurales pendant une détention de 12 mois



Source : Cour des comptes

¹²⁹ Le législateur ne s'est pas opposé à sa présence mais ne la mentionne plus dans les textes et, en pratique, les personnes condamnées ne sont pas présentes en CAP.

¹³⁰ L'examen relatif à la remise de peine, celui relatif à la LSC aux deux tiers de la peine, et celui relatif à la LSC trois mois. Peuvent s'y ajouter une CAP « permission de sortir » (à partir du tiers de la peine), un débat contradictoire si le condamné a formé une demande d'aménagement de peine, ou encore une CAP relative à l'examen d'un retrait de remise de peine en cas d'incident disciplinaire.

La situation est d'autant plus complexe que ces procédures peuvent se chevaucher, se concurrencer, voire se neutraliser, notamment pour les courtes peines. Deux exemples en fournissent l'illustration.

Le premier concerne la concurrence entre LSC et aménagement de peine de droit commun. Le législateur a prévu que les deux procédures ne peuvent être conduites en même temps. Mais, comme l'inscription et l'examen d'une demande d'aménagement de peine en débat contradictoire peuvent impliquer des délais conséquents, un débat contradictoire peut ne pas encore avoir été audiencé alors que l'échéance d'examen d'une LSC intervient. Des conseillers d'insertion et de probation ont indiqué inciter les détenus à se désister de leur requête en aménagement de peine afin de pouvoir bénéficier d'une LSC, plus aisée à obtenir mais qui n'appelle pas, de leur part, la même implication dans un projet de sortie.

Le second a trait à l'impact du nouveau régime de remise de peine. L'augmentation du *quantum* de peine pouvant être remis d'un coup peut empêcher un condamné de bénéficier pleinement de la LSC¹³¹.

Au total, la gestion de l'ensemble de ces procédures est particulièrement complexe et, par suite, difficile à appréhender non seulement par ceux qui en ont la charge mais aussi par les détenus. Cette complexité renforce le sentiment d'opacité, induit des risques accrus d'erreurs et provoque un contexte de suractivité qui nuit à l'efficacité d'ensemble.

2 - Une suractivité qui nuit à l'efficacité d'ensemble

La juridictionnalisation des procédures, censée donner des garanties aux détenus, se traduit par un « traitement de masse » des dossiers, accompagné d'une multiplicité de procédures, qui ne sont pas garantes d'un examen attentif des situations individuelles. C'est évidemment dans les maisons d'arrêt, où la pression quantitative est la plus forte, que le rythme des CAP et des débats contradictoires est le plus élevé. Dans la plupart des structures contrôlées, les séances de CAP et de débat contradictoire alternent d'une semaine sur l'autre. Au-delà du nombre de séances, c'est le nombre de dossiers examinés qui révèle la saturation du dispositif d'aménagements de peine.

¹³¹ À titre d'exemple, une personne condamnée à un an d'emprisonnement atteint les deux-tiers de sa peine au bout de huit mois, date à laquelle elle a le droit de bénéficier d'une LSC. Mais, dans l'hypothèse où elle obtiendrait le maximum de remise de peine auquel elle peut prétendre (six mois), elle sera libérée au bout de six mois sans LSC.

La situation est bien plus dégradée pour les CAP que pour les débats contradictoires, où la présence du détenu et de son avocat conduit à conserver un temps moins réduit pour les échanges. Les rôles des CAP sont ainsi bien plus conséquents que ceux des débats contradictoires. Par exemple en 2021, à Vivonne, le rôle des débats contradictoires comprenait sept dossiers par audience tandis que celui des CAP en comprenait 64. La situation est comparable à Lille-Sequedin (huit dossiers contre 75 dossiers) et Toulouse-Seysse (huit dossiers contre 108 dossiers). Une audience durant en général cinq heures, le temps accordé à chaque dossier en CAP est très limité (quelques minutes) tandis qu'au moins 30 minutes peuvent être accordées à chaque dossier en débat contradictoire.

Ce constat se traduit dans le nombre de décisions : 21 400 ordonnances en débat contradictoire avaient été rendues en 2016 et 21 800 en 2019 contre 237 000 ordonnances en CAP en 2016 et 261 500 en 2019. Cet écart va encore s'accroître en 2023 en raison de l'entrée en vigueur concomitante du nouveau régime de remise de peine et de la LSC trois mois avant la fin de la peine, qui relèvent des CAP.

Les solutions élaborées pour faire face à cet alourdissement sont diverses dans les établissements visités. À Grenoble-Varces, une CAP supplémentaire a été créée. Aux Baumettes, à Marseille, il a été décidé d'étendre les horaires. Plus généralement, la systématisation des visioconférences est envisagée.

En dépit de ces accommodements, la massification des procédures et la réduction à due concurrence du temps consacré à chaque décision conduisent à douter à la fois de la capacité des magistrats à remplir leur office, de celle des CPIP à formuler des propositions utiles en disposant d'un temps de travail avec les détenus, de la capacité des greffes pénitentiaires et des services de l'exécution et de l'application des peines à préparer et opérer le suivi des situations et de celle des établissements à recueillir les données relatives au comportement en détention. Les mêmes interrogations pèsent sur les garanties données aux condamnés en termes de qualité de la justice rendue et sur la capacité du système à individualiser effectivement les peines en vue de contribuer à la lutte contre la récidive et à la réinsertion.

3 - Des pistes à explorer

La juridictionnalisation et la systématisation des procédures de sortie de détention, dans un contexte d'augmentation des flux en maison d'arrêt, posent d'autant plus question que les condamnés qui y sont incarcérés, souvent pour des peines courtes, sont précisément ceux dont les difficultés et les risques de récidive ont conduit le juge d'audience à écarter la possibilité d'un aménagement de peine *ab initio*. La mise en œuvre de la LSC trois mois de plein droit et la réforme du régime des réductions de peine risquent pourtant de renforcer la pression quantitative.

Pour faire face à cette situation, plusieurs solutions sont envisageables.

a) Une augmentation des moyens dont le principe est déjà acquis

L'augmentation des moyens alloués a été demandée, au-delà des organisations professionnelles, par le rapport de la commission Sauvé faisant suite aux états généraux de la justice. Les besoins sont signalés tant pour les CPIP - liés aussi à la montée en puissance de leurs activités en milieu ouvert - que pour les autres personnels pénitentiaires. S'y ajoutent les besoins concernant les personnels judiciaires et notamment les magistrats, dans le cadre de la prise de conscience collective du malaise d'une profession à laquelle ont entendu répondre les états généraux.

Des créations d'emplois sont d'ores et déjà acquises sans qu'il soit possible à ce stade d'identifier la part qui sera affectée à l'exécution des peines. Bien que la direction des services judiciaires n'ait pas finalisé son référentiel de la charge de travail des magistrats¹³², les travaux déjà aboutis concernant les juges de l'application des peines permettent de mesurer l'importance des besoins. À législation constante, c'est-à-dire avant prise en considération de l'impact de la loi confiance dans l'institution judiciaire et de la LSC à trois mois, l'évaluation des créations d'emplois nécessaires a été conduite à partir de trois indicateurs définis de manière consensuelle¹³³.

Les projections communiquées à la Cour à l'automne 2022 font état d'un besoin de 718 équivalents temps-plein (ETP) de juges de l'application des peines (JAP). 443 ETP de JAP sont déployés actuellement dans les juridictions. Or ils n'interviennent pas seulement sur des fonctions d'application des peines, mais assurent également une contribution au service général du tribunal. Si on limite l'analyse aux seules missions d'application des peines, les effectifs réels mobilisés s'élevaient à 373 ETP en 2021, selon une estimation des chefs de cour. Le besoin non couvert atteindrait donc 345 ETP, soit presque l'équivalent des moyens alloués aujourd'hui. Cette évaluation a été réalisée sans prise en compte de réformes dont le déploiement est d'ores et déjà en cours, notamment la systématisation des LSC.

¹³² Cour des comptes, *Approche méthodologique des coûts de la justice*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, décembre 2018 ; Cour des comptes, *Améliorer la gestion du service public de la justice*, note sur les enjeux structurels pour la France, octobre 2021.

¹³³ Nombre de mesures réalisées dans le milieu ouvert, nombre de saisines par an réalisées dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale, nombre de détenus en milieu fermé.

D'autres services au sein des tribunaux sont en situation difficile et doivent, eux aussi, être renforcés, notamment les parquets ou la filière civile. Les tensions existent également pour les greffiers, dont le nombre devrait augmenter à due concurrence de celui des magistrats, le tout devant s'accompagner d'une hausse des moyens immobiliers et logistiques pour abriter les nouveaux agents et d'un renforcement des fonctions « support » pour en garantir la bonne gestion.

À supposer que de tels moyens soient accordés au bénéfice de l'exécution des peines, il n'est pas certain que les recrutements puissent aboutir. L'administration pénitentiaire peine déjà à recruter pour ses différentes filières. Quant à la direction des services judiciaires, la question d'un « vivier » de candidats suffisant en quantité et en qualité sera cruciale.

L'augmentation des moyens ne saurait donc être la seule réponse apportée, d'autant plus que les constatations de la Cour des comptes ont montré que c'est aussi la question de l'efficacité voire de la pertinence du système qui est posée. C'est également par des réformes de fond que des améliorations doivent être recherchées.

b) Un recentrage des juges de l'application des peines sur leur office et un renforcement du rôle des parquets et des SPIP

L'enquête de la Cour des comptes a montré que les professionnels de l'exécution des peines ne sont pas en situation de se concentrer sur la spécificité de leur office. Les juges d'application des peines sont excessivement mobilisés pour des décisions leur laissant une marge d'appréciation réduite, dans un contexte de flux qui limite leur capacité à individualiser les peines. Les parquets réalisent seulement au moment des CAP l'analyse globale de la situation pénale des condamnés et manquent de temps tout à la fois pour l'anticiper et pour jouer leur rôle de mise en cohérence de la politique pénale au plan local. Les SPIP sont excessivement mobilisés par les écrits à produire au détriment du suivi « en face à face » avec les condamnés, qui devrait pourtant constituer le cœur de leur activité.

Pour renforcer l'efficacité d'ensemble du dispositif, un rééquilibrage semble nécessaire. Les parquets et les SPIP devraient assumer une part des décisions en matière d'aménagement de peine, permettant ainsi aux juges d'application des peines de se concentrer sur les situations les plus délicates et d'impulser, au sein des juridictions, une pratique effective des aménagements de peine.

- Les SPIP se sont vus assigner de nouvelles missions mais ne disposent que rarement d'une compétence décisionnelle effective, alors même que les CPIP et les directeurs pénitentiaire d'insertion et de probation (DPIP) sont des agents de catégorie A, appelés à exercer de telles responsabilités. La question d'une délégation accrue des compétences des juges d'application des peines mériterait d'être posée.

De telles possibilités de délégation existent mais font l'objet d'une mise en œuvre très variable. Plusieurs magistrats ont évoqué un risque de mise en jeu de leur responsabilité du fait d'un délit ou d'un crime commis par un probationnaire dans le cadre d'une mesure accordée sur délégation. La réunion des conditions de mise en jeu de cette responsabilité est en réalité rare car exigeante¹³⁴. Mais des affaires récentes et fortement médiatisées (par exemple, le féminicide de Mérignac) ont légitimement pu marquer les professionnels. De leur côté, les DPIP sont pour la plupart favorables à une plus grande généralisation des délégations. Cependant ils insistent également sur la responsabilité qui leur incomberait et posent, en conséquence, la question d'une évolution de leur statut.

Dans un tel contexte, il semble indispensable, dans un premier temps, de rappeler le droit existant ainsi que la portée et les limites de la mise en jeu de la responsabilité des agents. Une telle clarification devrait faire l'objet d'une communication en direction de l'ensemble des personnels, et être assortie d'un bilan quantitatif des mises en cause effectives et d'un rappel du soutien alors apporté par l'État à ses agents.

Ensuite, une réflexion gagnerait à être conduite pour élargir le champ possible des délégations. Le rapport sur la justice pénitentiaire rédigé dans le cadre des états généraux de la justice a formulé des propositions en ce sens, touchant principalement à la phase de mise en exécution des peines ou à l'exécution des peines alternatives à l'incarcération. La même logique devrait être suivie pour la détention et les aménagements de peine, les juges ne conservant qu'un contrôle et une possibilité de remise en cause¹³⁵.

¹³⁴ *Une analyse de la responsabilité des acteurs de l'exécution des peines du fait du probationnaire*, Émilie Dubourg, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz 2017/1 N° 1 | pages 101 à 122.

¹³⁵ Par exemple, le choix pourrait être fait de systématiser la délégation consentie pour statuer sur les modifications horaires au cours d'une détention à domicile sous surveillance électronique.

- S'agissant des parquets et des services de l'exécution des peines, le choix avait été fait en 2009 de leur confier une compétence décisionnaire avec la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP), qui s'exerçait dans le cadre d'un contrôle de délégations consenties aux DPIIP. Ce dispositif a été remis en cause alors même que, selon les acteurs rencontrés par la Cour, il commençait à faire la preuve de son efficacité au niveau procédural, le binôme parquet-SPIP étant jugé particulièrement réactif¹³⁶. Un dispositif qui s'en approchait a été mis en œuvre avec succès pendant la crise sanitaire *via* les assignations à domicile gérées par le binôme parquet-SPIP qui, là encore, a fait la preuve de son efficacité. De telles compétences décisionnelles pourraient être à nouveau attribuées aux parquets en matière d'aménagement de peine.

Elles permettraient d'alléger les processus de décision mais aussi de leur donner un rôle de garant de la cohérence de la politique pénale qu'ils pourraient décliner au plan local en exerçant leur pouvoir de décision tant sur les « entrées », notamment par le biais des comparutions immédiates, que sur les « sorties », par une mise en œuvre en temps approprié de la consolidation de la situation pénale des condamnés et des aménagements de peine, lorsque ceux-ci sont possibles.

Des précédents de compétence décisionnaire accrue des parquets en matière d'aménagement des peines

Deux dispositifs se sont traduits par un accroissement des prérogatives des parquets en matière d'aménagement de peine.

La surveillance électronique de fin de peine (SEFIP), instituée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, permettait à tout condamné à une peine de cinq ans maximum d'exécuter la fin de sa peine sous surveillance électronique pendant un maximum de quatre mois. Au niveau procédural, le DPIIP instruisait le dossier et le transmettait au procureur de la République qui rendait sa décision dans les cinq jours ouvrables. La SEFIP a été abrogée par la loi du 15 août 2014 alors qu'elle a pu être critiquée sur le fond pour sa rigidité en matière horaire mais sans qu'aucun bilan de sa mise en œuvre n'a été réalisé.

L'assignation à domicile (ADD), expérimentée pendant l'état d'urgence sanitaire, était prononcée par le procureur de la République sur proposition du DSPIP. Le procureur pouvait rejeter la proposition d'ADD du SPIIP en cas d'impossibilité matérielle ou de risque de réitération ou de dangerosité identifié. Là encore, la réactivité et l'efficacité du dispositif ont été salués par les professionnels rencontrés par la Cour.

¹³⁶ Cette appréciation ne porte pas sur le contenu des SEFIP, dont la rigidité a pu être légitimement critiquée.

- S'agissant des juges de l'application des peines, des délégations accrues aux SPIP et l'exercice de compétences élargies par les parquets leur permettraient de se repositionner sur le cœur de leur office en se mobilisant sur l'individualisation effective des peines pour les cas les plus difficiles.

Le temps dégagé leur permettrait également de contribuer plus systématiquement au fonctionnement global de la juridiction, notamment aux audiences de comparutions immédiates. À l'image de la pratique observée à Marseille, ceci permettrait d'assurer une meilleure appropriation des aménagements de peine par les autres magistrats du siège. Les juges de l'application des peines pourraient également être force de propositions s'agissant des dispositifs d'accueil effectivement déployés dans le ressort pour les condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine en fonction des besoins par eux identifiés.

c) La systématisation des aménagements pour les courtes peines

L'enquête de la Cour des comptes a mis en lumière la difficulté particulière que soulève, pour les courtes peines, la systématisation des aménagements de peine, *via* la libération sous contrainte (LSC). Elle est justifiée par le ministère de la justice par la volonté d'éviter les sorties sèches et de mettre en place un suivi de quelques semaines en milieu ouvert. Ainsi qu'il a déjà été souligné, cette justification mériterait d'être étayée par une analyse de l'impact de la LSC sur le niveau de récidive et de réitération. Surtout, cette systématisation pose la question de sa cohérence avec la mise en œuvre par le législateur, en 2019, d'une nouvelle échelle des peines où l'incarcération n'est plus la peine de référence.

Dans ce cadre nouveau, si la peine d'incarcération est prononcée, c'est que les juges correctionnels puis les juges de l'application des peines ont explicitement écarté la possibilité d'un aménagement, en raison du profil réitérant ou des fragilités sociales ou médicales présentés par les condamnés. Le caractère paradoxal de la systématisation des aménagements de peine pour ces condamnés apparaît alors : elle revient à mobiliser, dès leur entrée en détention, l'ensemble des acteurs de l'exécution des peines autour du réexamen d'une situation qui a pourtant motivé, peu de temps auparavant, l'incarcération. Cette mobilisation autour de l'objectif d'accélération des sorties se fait au détriment du travail de fond sur les causes qui ont conduit à l'incarcération, qui devrait permettre une réduction du risque de récidive et donc la protection de la société.

Pour lutter contre cette évolution qui va s'accroître avec le déploiement de la LSC systématique à trois mois et la réforme du régime de réduction des peines, et pour renforcer la logique instaurée par la nouvelle politique des peines, qui entend réserver l'incarcération aux situations les plus difficiles, deux voies ont été évoquées par les professionnels.

- Si l'objectif de systématisation des aménagements de peine est motivé par le caractère désocialisant par nature, et donc générateur d'un fort taux de récidive, des courtes peines, alors le choix pourrait être fait d'étendre l'interdiction de peines de prison au-delà de la durée d'un mois désormais prévue par la loi pénale.

L'élargissement de l'interdiction permettrait de ne pas incarcérer les condamnés à des peines inférieures à un seuil à déterminer, reportant ainsi leur prise en charge directement sur le milieu ouvert sans avoir à passer par le truchement d'une procédure de LSC systématisée après un bref passage en détention.

Une telle évolution suppose de renforcer les moyens de prise en charge en milieu ouvert et de redéfinir en conséquence la politique de répression des délits susceptibles de déboucher sur une peine d'incarcération.

- Si l'élargissement de l'interdiction des courtes peines n'est pas jugé possible, il faut alors veiller à ce que ces courtes peines aient un contenu permettant d'agir sur les causes de la récidive. Dans cette logique, cohérente avec le déploiement des structures d'accompagnement à la sortie, le choix pourrait être fait d'exclure les courtes peines, à concurrence d'un *quantum* à définir, du périmètre de la LSC pour « sanctuariser » leur exécution et concentrer l'action des services sur les problématiques identifiées comme facteurs de récidive (mise à jour de la situation pénale, contacts avec les familles, ouverture des droits administratifs et sociaux, organisation d'une prise en charge médicale, psychiatrique et addictologique, le cas échéant, suivi d'une formation, accompagnement à la recherche d'emploi).

Une telle évolution, qui donnerait sa pleine effectivité à la décision du juge d'audience de faire exécuter une peine d'incarcération, permettrait aux détenus de s'inscrire effectivement dans un parcours de préparation et d'accompagnement à la sortie, garant de chances de réinsertion, que les SAS entendent développer.

Cette orientation comporte toutefois un risque : celui d'une aggravation de la suroccupation des maisons d'arrêt, la systématisation des LSC pour les courtes peines étant une forme, implicite, de régulation carcérale confiée au juge. Elle ne pourrait donc se concevoir qu'accompagnée de la mise en place d'un dispositif national et législatif de régulation carcérale, au moins transitoire, dans l'attente du plein effet, s'il se réalise, des décisions prises par le Parlement de construction de nouveaux établissements pénitentiaires et de déploiement d'une nouvelle politique des peines. L'expérience de la crise sanitaire a montré qu'un tel dispositif pouvait fonctionner en accroissant la concertation entre acteurs au niveau local et en mobilisant davantage les délégations de compétences à travers le binôme parquet / SPIP. Hors situation d'urgence, une telle évolution permettrait de renforcer le rôle des parquets comme acteurs clefs de la mise en œuvre d'une politique pénale cohérente en entrée puis en sortie de détention.

Il n'appartient pas à la Cour des comptes de choisir entre ces deux voies, qui relèvent d'orientations très différentes de la politique pénale. Quelle que soit l'option retenue, et pour permettre au législateur de se prononcer, l'évaluation de la nouvelle politique des peines que la Cour recommande est impérative, s'agissant tout particulièrement du déploiement de la LSC à trois mois, sur le plan quantitatif mais également qualitatif, en particulier en termes d'impact sur le niveau de réincarcération, de récidive et de réitération.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans un contexte caractérisé par la complexité croissante du droit, le suivi de l'exécution des peines est réalisé avec difficultés. Liées au retard de la mise à jour de la situation pénale des détenus et aux conditions de fonctionnement des greffes, ces difficultés risquent d'être accentuées par l'entrée en vigueur de la réforme du régime de réduction de peine et la systématisation de la libération sous contrainte (LSC). Pour y faire face, un soutien tant en matière de méthodologie que de moyens est indispensable pour les greffes pénitentiaires comme les greffes judiciaires.

Dans ce contexte de complexité croissante, la mise en œuvre résolue d'une politique de développement des aménagements de peine n'a pas permis de réduire le nombre de « sorties sèches » de détention. Elle s'est par contre traduite par une systématisation des procédures qu'incarne le développement de la libération sous contrainte, déployée sans faire l'objet d'une évaluation de son efficacité, alors même qu'elle n'a pas produit les résultats attendus lors de sa création.

Sa systématisation, en cours, combinée au nouveau régime d'octroi des réductions de peines, risque d'accroître la pression constatée sur les services et les juridictions en charge de l'exécution des peines, et ce, alors que l'accumulation des procédures auxquelles ils doivent faire face les empêche d'ores et déjà d'exercer dans de bonnes conditions leur mission d'individualisation de la peine en vue de prévenir la récidive.

Cette situation nuit à l'efficacité de la politique d'exécution des peines et appelle des mesures correctrices.

L'augmentation des moyens, d'ores et déjà initiée, ne constitue pas une réponse suffisante. Entre les magistrats du siège, du parquet et les SPIP, une clarification des rôles est nécessaire dans le respect de l'office de chacun à travers, notamment, de plus grandes possibilités de délégations. Plus fondamentalement, les constats de la Cour montrent que le système profondément réformé en 2019 n'a pas encore trouvé son équilibre. Son fonctionnement actuel, qui privilégie l'accumulation de procédures, n'est pas satisfaisant au regard d'un objectif ambitieux de prévention de la récidive. Les évolutions envisageables, qui relèvent d'un débat démocratique et d'une orientation forte de politique pénale, requièrent une évaluation approfondie de la politique des peines.

La Cour adresse les recommandations suivantes au ministre de la justice :

5. *développer un outil de suivi de la situation des greffes judiciaires et déployer à leur attention une politique d'animation (DSJ, DACG) ;*
 6. *renforcer les échanges entre les greffes judiciaires et les greffes pénitentiaires, notamment par la programmation pluriannuelle d'un volume de détachements de greffiers judiciaires dans les services pénitentiaires (DAP, DSJ, DACG, SG) ;*
 7. *procéder à une évaluation semestrielle du déploiement quantitatif et qualitatif de la « libération sous contrainte à trois mois » et de son impact sur les réincarcérations, la récidive et la réitération (SG, DACG, DSJ, DAP).*
-

Liste des abréviations

AICS.....	Auteur d'infraction à caractère sexuel
ALIP.....	Antenne locale d'insertion et de probation
AME.....	Ajournement avec mise à l'épreuve
ANJAP.....	Association nationale des juges d'application des peines
APIJ.....	Agence publique pour l'immobilier de la Justice (jusqu'en 2008, l'APIJ s'appelait AMOTMJ : agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice)
APPI.....	Application des peines, probation et insertion
ARSE.....	Assignation à résidence sous surveillance électronique
CAP.....	Commission administrative paritaire ou commission d'application des peines
CEDH.....	Cour européenne des droits de l'homme
CD.....	Centre de détention
CGLPL.....	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CJN.....	Casier judiciaire national
CNE.....	Centre national d'évaluation
CNO.....	Centre national d'orientation
CP.....	Centre pénitentiaire
CPA.....	Centre pour peines aménagée
CPIP.....	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
CPP.....	Code de procédure pénale
CPI.....	Commission pluridisciplinaire interne
CPT.....	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Conseil de l'Europe)
CPU.....	Commission pluridisciplinaire unique
CRP.....	Crédits de réduction de peine
CSL.....	Centre de semi-liberté

DACG.....Direction des affaires criminelles et des grâces
DAPDirecteur ou direction de l'administration pénitentiaire
DDCH.....Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DDSEDétenue à domicile sous surveillance électronique
DISPDirection interrégionale et/ou directeur interrégional
des services pénitentiaires
DPIPDirecteur pénitentiaire d'insertion et de probation
DPIPPRDépartement des politiques d'insertion et de probation
et de prévention de la récidive
DPSDétenue particulièrement signalé
DSJDirection des services judiciaires
DSP.....Directeur des services pénitentiaires
DSPIP Directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation
EGJ.....États généraux de la justice
ÉNAPÉcole nationale d'administration pénitentiaire
ESR.....Enquête sociale rapide
GENESISGestion nationale des personnes écrouées pour le suivi
individualisé et la sécurité
IGJInspection générale de la justice
JAPJuge de l'application des peines
JDD.....Journée détention/détenu
JLD.....Juge de la liberté et de la détention
LCLibération conditionnelle
LPJ.....Loi de programmation pour la justice
LSC.....Libération sous contrainte
MAMaison d'arrêt
MAFMaison d'arrêt des femmes
MAH.....Maison d'arrêt des hommes
MC.....Maison centrale
OPEFECEX ..Observatoire mensuel des peines d'emprisonnement ferme
et de leur mise à exécution
PACEPPlan d'accompagnement de la personne et d'exécution
de la Peine
PEPlacement extérieur
PEP.....Projet d'exécution des peines
PLAT.....Plan de lutte anti-terroriste
PPR.....Programme de prévention de la récidive
PPSMJPersonne placée sous-main de justice

PSE.....	Placement sous surveillance électronique
PTN	Plan de transformation numérique
QA	Quartiers arrivants
QCD	Quartier centre de détention
QCP	Quartier courtes peines
QCPA	Quartier centre pour peines aménagées
QD	Quartier disciplinaire
QER.....	Quartier d'évaluation de la radicalisation
QI	Quartier d'isolement
QMA	Quartier maison d'arrêt
QMC.....	Quartier maison centrale
QPR	Quartier de prise en charge de la radicalisation
QSL	Quartier semi-liberté
RBR.....	Risques besoins réceptivité
REP.....	Règles européennes de probation
RP	Réduction de peine
RPE.....	Règles pénitentiaires européennes
RPO	Référentiel des pratiques opérationnelles en SPIP
RPS	Réduction de peine supplémentaire
SAP.....	Service d'application des peines
SAS	Structure d'accompagnement vers la sortie
SEFIP	Surveillance électronique de fin de peine
SEP.....	Service d'exécution des peines
SL	Semi-liberté
SME.....	Sursis avec mise à l'épreuve
SMPR	Service médico-psychologique régional
SPIP.....	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
TIS.....	Terrorisme islamique
TJ.....	Tribunal judiciaire
TIG	Travail d'intérêt général
UDV	Unité pour détenus violents
UHSA	Unité hospitalière spécialement aménagée
UHSL.....	Unité hospitalière sécurisée interrégionale
UVF.....	Unité de vie familiale

Annexes

Annexe n° 1 : dépense budgétaire liée à l'exécution des peines	132
Annexe n° 2 : sites ayant fait l'objet d'une mission de la Cour des comptes	135
Annexe n° 3 : carte des structures pénitentiaires.....	136
Annexe n° 4 : évolution historique des populations incarcérées	137
Annexe n° 5 : comparaison internationale	140

Annexe n° 1 : dépense budgétaire liée à l'exécution des peines

L'exécution des peines n'est pas individualisée en tant que telle dans le budget de l'État. La dépense qu'elle occasionne, qui doit être reconstituée, n'est pas facile à évaluer en raison de deux facteurs qui se cumulent : la difficulté à cerner la notion et l'insuffisante précision de la comptabilité analytique et budgétaire du ministère de la justice. Seule une approche approximative permet de disposer d'un ordre de grandeur, sur le fondement de plusieurs hypothèses simplificatrices.

La première hypothèse conduit à limiter l'analyse au périmètre de la mission justice, sans prendre en considération le concours apporté par les autres services de l'État (forces de l'ordre, services de l'Éducation nationale), les structures sanitaires ou les partenaires institutionnels ou associatifs. Au sein du ministère de la justice et pour les populations sous-main de justice majeures, le périmètre à prendre en considération relève des programmes 107 *Administration pénitentiaire* et 166 *Justice judiciaire*.

Au sein de ces deux programmes, la seconde hypothèse conduit à ne pas distinguer les dépenses selon qu'elles relèvent du suivi en milieu ouvert ou en milieu fermé puisque ni les documents budgétaires ni la comptabilité analytique disponible ne retiennent cette catégorisation.

Pour le programme 107, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) calcule un agrégat, le coût d'une journée de détention (JDD) pour le milieu fermé. Mais il est surtout destiné à comparer le coût de fonctionnement des différents modes de gestion des établissements (déléguée ou en régie). Il ne constitue pas un coût complet et n'intègre pas les dépenses d'investissement.

En tant que simple indicateur de coût de fonctionnement, il ne peut être comparé qu'au coût d'une journée en semi-liberté et de placement sous surveillance électronique, seuls ces deux dispositifs donnant lieu à un suivi.

En moyenne une journée d'incarcération en établissement pénitentiaire coûte 105 € par détenu. Ce coût est évidemment beaucoup plus élevé que celui de semi-liberté ou de PSE. Le régime de la semi-liberté, par exemple, revient moitié moins cher, avec une dépense quotidienne moyenne de 50 €. Pour ce qui est du système de placement sous surveillance électronique, c'est une alternative encore moins coûteuse puisqu'en moyenne une journée sous ce régime correspond à une dépense de 10 €.

Pour le programme 166, l'exécution des peines est intégrée à l'action 2 *Conduite de la politique pénale* dont le périmètre est beaucoup plus large puisqu'il intègre notamment tout le fonctionnement des parquets. Or, au sein de l'action 2, les données de comptabilité analytique de la Chancellerie ne permettent pas d'identifier le poids des services de l'application ou de l'exécution des peines. Celui-ci ne peut être qu'approché de manière itérative, en vue d'obtenir un simple ordre de grandeur.

C'est cet exercice qu'a conduit la Cour selon la méthodologie suivante, à partir des données du rapport annuel de performances (RAP) et des ETP communiqués par la direction des services judiciaires (DSJ) :

- à partir du rapport annuel de performance, en identifiant la part (E= C/D) des ETP affectés à l'action 2 (C) dans l'ensemble des ETP du programme (D) ;
- d'appliquer ce pourcentage (E) au nombre d'ETP de magistrats en vue d'en déduire une évaluation des ETP de magistrats affectés à l'action 2 (F) ;
- de calculer à partir des données communiquées par la DSJ le nombre d'ETP de magistrats de l'exécution des peines, comme la somme des ETP de magistrats affectés en SAP et SEP (G) ;
- de calculer au sein des ETP de magistrats de l'action 2 (F), la part (H) que représente les magistrats de l'exécution des peines (G) ;
- d'appliquer le pourcentage ainsi identifié (H) à la dépense totale de l'action 2 (A) en vue d'approcher le montant de la dépense occasionnée par l'exécution des peines au sein du programme 166 (I) ;
- pour le programme 107, les actions 1 et 2 ont été retenues, l'action 3 de formation et de soutien ayant été exclu en cohérence avec le traitement opéré par le programme 166.

Cette approche très approximative montre que l'exécution des peines représente près de 4 Mds€ en exécution 2021, en hausse de 12 % de 2019 à 2021.

**Tableau n° 10 : la dépense budgétaire liée à l'exécution des peines
(en €)**

	2019	2020	2021
Crédits de Paiement P107 Actions 1 et 2 (A)	3 303 178 156	3 454 949 862	3 732 507 724
Crédits de paiement P166 Action 2 action pénale (B)	1 242 553 046	1 269 748 276	1 354 726 038
ETP en nombre Action 2 P166 (C)	10 491	10 569	11 905
Total ETP P166 (D)	33 142	33 613	34 907
Part ETP-action 2/ETP 106 (E=C/D))	32 %	31 %	34 %
Magistrats P106	9 499	9 552	9 574
Magistrats Action 2 (application du ratio ETP Action 2 /ETP) (F))	3 007	3 004	3 265
ETP JAP action 2 déclarés chefs de Cour	326	332	335
ETP SEP déclarés chefs de Cour	133	139	133
ETP magistrats exécution des peines (G)	459	471	468
% des ETP exécution des peines/Total de ETP magistrats action 2 (H=G/F)	15 %	16 %	14 %
Évaluation de la dépenses exécution des peines au sein du programme 166 I=H*B	189 675 642	199 110 801	194 189 787
Évaluation du coût de l'exécution des peines	2019	2020	2021
Au sein du programme 107 Actions 1 et 2 (A)	3 303 178 156	3 454 949 862	3 732 507 724
Évaluation de la dépenses exécution des peines au sein du programme 166 (I)	189 675 642	199 110 801	194 189 787
Coût programmes 166 et 107	3 492 853 798	3 654 060 663	3 926 697 511

Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : sites ayant fait l'objet d'une mission de la Cour des comptes

Nature	Lieu
Cour d'appel de Versailles	Versailles
Tribunal judiciaire de Strasbourg	Strasbourg
Tribunal judiciaire de Grenoble	Grenoble
Tribunal judiciaire de Toulouse	Toulouse
Tribunal judiciaire de Marseille	Marseille
DISP de Strasbourg	Strasbourg
DISP de Toulouse	Toulouse
DISP de Lille	Lille
DISP de Paris	Paris
DISP de Bordeaux	Bordeaux
Centre pénitentiaire – QMA – QSL – CNE	Lille Sequedin
Centre pénitentiaire- SPIP	Toulouse – Seysses
Centre pénitentiaire – SPIP	Grenoble – Varcès
Maison d'arrêt –Semi-liberté – SPIP	Nancy – Maxéville
Maison d'arrêt – SPIP	Strasbourg
Centre de détention -S	Écrouves
Centre de détention	Toul
Centre pénitentiaire – Maison centrale	Réau
Centre pénitentiaire	Marseille - Les Baumettes
SAS – centre de semi-liberté	Poitiers

Annexe n° 3 : carte des structures pénitentiaires



Annexe n° 4 : évolution historique des populations incarcérées

Le nombre de personnes écrouées a plus que doublé pendant les 40 dernières années : 37 000 personnes étaient incarcérées en 1980, elles étaient 83 000 en 2020 soit une augmentation de 55 % supérieure de près de 20 points à celle de la population française

Cette évolution s'est faite par paliers, en lien avec l'évolution des attentes sociales et de la norme pénale. L'écho de certains faits divers a aussi pu emporter des conséquences non négligeables.

Entre 1980 et 1995, la population carcérale progresse de façon continue, sauf les années où des amnisties sont adoptées par le Parlement à la suite des élections présidentielles (en 1981, 1988 et, pour la dernière fois, en 2002).

Entre 1996 et 2001, intervient la seule période de décroissance continue de la population carcérale des quarante dernières années (- 7000 écroués en 5 ans). Cette période est plus particulièrement marquée par une forte baisse du nombre de prévenus, le nombre de détenus condamnés restant stable. Cette baisse a été interprétée comme la conséquence d'une plus grande attention portée aux critères de placements en détention provisoire, qui se serait concrétisée, au niveau législatif, par l'adoption de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

Cette tendance s'inverse fin 2001, avec une forte reprise des placements en détention de prévenus liée, notamment, à un fait divers dramatique impliquant un récidiviste remis en liberté après détention provisoire¹³⁷. La population écrouée passe ainsi de 48 594 à 66 178 personnes entre 2002 et 2009 (soit une hausse de 38 %), avec une forte accélération à partir de 2007. La population carcérale passe de 60 000 à 67 000 détenus entre 2007 et 2009, soit une augmentation de 11 %. Cette forte poussée a été analysée comme une conséquence, d'une part, de la fin des grâces collectives¹³⁸ qui produisait des « effets de baisse saisonnière » permettant de limiter l'augmentation de la population carcérale¹³⁹ ; d'autre part de l'introduction de peines planchers par la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive.

¹³⁷ L'affaire dite du « Chinois » (arrestation en flagrant délit de cambriolage dans des conditions dramatiques – avec la mort de deux policiers – d'un repris de justice remis en liberté après détention provisoire).

¹³⁸ La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 supprime la possibilité d'accorder des grâces collectives. Entre 1991 et 2006, une grâce collective était accordée chaque l'occasion de la fête nationale, aux alentours du 14 juillet afin de désengorger les établissements pénitentiaires.

¹³⁹ Annie Kensey et Aurélie Ouss, « Mesure des effets d'une nouvelle politique pénale : la suppression de la grâce collective », *Champ pénal/Penal field*.

La période 2009-2011 est ensuite une période de stagnation de la population carcérale (autour de 66 000 écroués), notamment liée à l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui étend les conditions de recevabilité des aménagements de peine.

L'affaire dite de Pornic¹⁴⁰, en janvier 2011, inaugure une nouvelle phase de forte croissance : la population écrouée gagne 10 000 personnes entre janvier 2011 et janvier 2013. Le nombre des détenus dépasse les 66 000 en janvier 2013. Cette évolution est plus particulièrement liée à l'augmentation du nombre de condamnés.

La conférence de consensus sur la prévention de la récidive organisée en 2013 et la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, qui mettent l'accent sur la préparation à la sortie et les alternatives à l'incarcération, se traduisent brièvement par une légère baisse du nombre de détenus entre janvier 2014 et janvier 2015 (- 800 détenus en un an).

Les attentats terroristes de janvier 2015 inaugurent cependant une nouvelle période, davantage marquée par les enjeux sécuritaires, et qui perdure jusqu'aujourd'hui. L'effectif des détenus augmente ainsi de 4 381 personnes entre les 1^{ers} janvier 2015 et 2020, soit une augmentation de 6,6 % sur 5 ans qui s'explique majoritairement par une hausse du nombre de prévenus (+ 27 % pendant la période).

La période la plus récente, à partir de 2019, est marquée sur le plan normatif par deux lois. D'abord, la loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 (LPJ) qui introduit un « bloc des peines » visant, notamment, à réduire le niveau de la surpopulation carcérale (en limitant le prononcé de courtes peines d'emprisonnement et en renforçant les peines alternatives à l'emprisonnement ainsi que les aménagements de peine ab initio). Ensuite, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021 qui systématise l'exécution des fins de peine dans le cadre de mesures probatoires et modifie le régime de remise de peine. L'entrée en vigueur du « volet peines » de la LPJ, le 24 mars 2020, coïncide cependant avec le début du confinement lié à la covid 19 qui provoque deux mouvements brutaux cumulés : d'abord, une chute historique du nombre de détenus. La population carcérale passe ainsi de 71 377 détenus au 1^{er} mars 2020 à 58 109 détenus au 1^{er} juin 2020, soit une baisse de plus 13 000 détenus (environ 20 % de la population carcérale).

¹⁴⁰ L'affaire de Pornic, relative au meurtre d'une jeune-femme par un homme récidiviste, placé en sursis avec mise à l'épreuve, dont le suivi n'avait pas été réalisé par l'antenne SPIP locale, a entraîné une mise en cause de la responsabilité du JAP et du SPIP compétent, qui a provoqué une réaction importante dans la profession.

Cette baisse s'explique pour moitié par le ralentissement des placements en détention (annulation d'un grand nombre d'audiences, télétravail) et pour l'autre moitié par une accélération des libérations favorisée par divers mécanismes introduits par l'ordonnance du 25 mars 2020 (remises de peines exceptionnelles, assignations à domicile, simplifications des procédures d'aménagements de peine, etc.).

Ensuite, un rebond spectaculaire à partir de juillet 2020. Un an après le point bas de juin 2020 (58 000 détenus), la population carcérale atteignait ainsi 66 500 détenus au 1^{er} juin 2021 (+ 8 500 détenus en un an) et 71 500 détenus au 1^{er} juillet 2022 (+ 14 000 détenus en deux ans) avant d'atteindre le niveau maximum de 72 809 détenus au 1^{er} novembre 2022.

Annexe n° 5 : comparaison internationale

L'orientation du détenu vers un établissement et son affectation en établissement

- En Allemagne

Les critères d'orientation et d'affectation sont décidés au niveau local en Allemagne qui est un pays fédéral. Selon les procédures d'admission (*Einweisungsverfahren*) ou de diagnostic (*Diagnostikverfahren*) des *Länder*, une première évaluation de la situation et des besoins des détenus est réalisée dans un quartier spécialisé de l'établissement pénitentiaire auquel ils ont été affectés, ou au sein d'établissement dédiés. Dans le *Land* de Berlin, les personnes condamnées sont invitées à se présenter dans un établissement relevant du milieu ouvert afin qu'il soit procédé à la mise à l'écrout et à la procédure de diagnostic. Les personnes qui ne se présentent pas volontairement font l'objet de la procédure de diagnostic au sein de l'établissement fermé de Moabit. Certains *Länder* (Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Bade-Wurtemberg) ont développé un moteur de recherche qui, sur la base des critères (âge, sexe, juridiction ayant prononcé le jugement, nature de l'infraction, durée de la peine) permet, de déterminer quel sera l'établissement d'affectation d'un détenu.

La procédure d'arrivée d'un détenu peut connaître des variations d'un *Land* à un autre. Des traits communs peuvent néanmoins être identifiés. La première étape est généralement l'admission au cours de laquelle il est procédé à l'enregistrement administratif du détenu et à une fouille. Un premier entretien est organisé avec un agent pénitentiaire, au cours duquel celui-ci informe le détenu de ses droits et obligations. À l'issue de l'entretien, le détenu est conduit à sa cellule, le principe étant celui d'un encellulement individuel, en particulier pour les nouveaux arrivants.

Dans la phase ultérieure du diagnostic, un plan d'exécution de la peine (*Vollzugsplan*) individualisé est élaboré sur la base des conclusions d'entretiens approfondis. Il définit les mesures appropriées et nécessaires pour atteindre l'objectif de réinsertion assigné à la peine et trace des perspectives pour l'évolution future du détenu au cours de l'exécution de sa peine. Il contient généralement des informations sur le placement en milieu fermé ou ouvert, l'affectation du détenu à une unité de vie (*Wohngruppe*) ou de traitement (*Behandlungsgruppe*) ou encore au sein d'un établissement socio-thérapeutique, la participation à des thérapies, la mise en place d'autres mesures d'aide ou de soutien, le travail ou la

formation professionnelle, les perspectives en termes d'aménagements des modalités d'exécution de la peine, etc. Le plan d'exécution est élaboré puis adapté lors de réunions avec tous les acteurs concernés de l'établissement (services sociaux, service médical, service psychologique, service général, service pédagogique etc.) et, le cas échéant, des intervenants extérieurs. Le plan d'exécution et sa mise en œuvre font l'objet d'un réexamen régulier et sont adaptés en fonction de l'évolution des détenus.

- Au Royaume-Uni

Le prévenu doit se constituer prisonnier quand il arrive à l'audience à l'issue de laquelle une peine sera prononcée. Si le juge prononce une peine d'emprisonnement, celle-ci est donc immédiatement exécutable sauf circonstances particulières permettant d'en différer l'emprisonnement. L'orientation des détenus dans les différentes catégories d'établissements résulte de la nature de l'infraction commise et de la durée de la peine. Les peines de moins de quatre ans d'emprisonnement relèvent des prisons locales. *A contrario* les peines de plus de quatre ans de prison relèvent des Dispersal Prisons. Le critère géographique et la prise en compte des besoins et des risques du détenu sont officiellement mis en avant pour déterminer son affectation.

L'évaluation des détenus relève, le plus souvent, de la responsabilité de la prison locale. Il est possible pour un détenu de changer de catégorie si son évolution en détention l'exige. Des dispositifs spécifiques sont mis en œuvre pour l'évaluation de la radicalisation des détenus, condamnés pour des faits de terrorisme ou des faits de droits communs.

Les détenus sont également encouragés et aidés à prendre la responsabilité de leur propre réhabilitation. Ainsi, les détenus sont impliqués dans la préparation de leur plan de détention basé sur la probabilité de récidive, le risque de danger pour les autres et leurs atouts, compétences et objectifs individuels.

En général, à leur arrivée dans un établissement, les nouveaux détenus disposent d'un programme spécifique d'accueil impliquant de multiples agences et incluant la mise en place d'un programme préparant à la sortie de prison à travers différents aspects (travail, logement etc.). Il est également proposé des temps d'entretien individuel avec les officiers de détention ainsi qu'avec des détenus particuliers qui font office d'auxiliaires.

The Prison Strategy White Paper, publié en décembre 2021, prévoit une évaluation individuelle systématique des addictions à la drogue et à l'alcool des détenus entrants pour permettre une prise en charge le plus rapidement possible.

- En Espagne

L'orientation du détenu est arrêtée par le centre de direction (organe central du secrétariat général des institutions pénitentiaires) et l'administration. Le conseil de traitement ou « *Junta de Tratamiento* » procède à une analyse exhaustive pour fixer le régime de détention du condamné sur la base de laquelle l'administration centrale détermine l'établissement pénitentiaire dans lequel le condamné exécutera sa peine et suivra le programme individualisé qui aura été élaboré pour lui.

Il n'y a pas de centre d'orientation ou de répartition des détenus en tant que tel mais, s'agissant de détenus présentant certaines caractéristiques, un centre d'observation pénitentiaire central examine la situation du condamné et propose à la direction générale le classement (régime de détention) et l'affectation qu'elle juge appropriés en fonction de chaque situation personnelle.

Une fois les détenus admis en centres pénitentiaires, l'équipe de traitement procède à une évaluation de leur situation personnelle, de leurs besoins thérapeutiques, de leur enracinement social, et fait une proposition de classification et d'affectation à la direction générale de l'exécution des peines et de la réinsertion sociale du ministère de l'intérieur qui décide de la destination des intéressés.

Lors de l'admission, un dossier personnel est ouvert pour chaque détenu concernant sa situation procédurale et pénitentiaire, dont il a le droit d'être informé, et un protocole de personnalité est établi.

Le détenu bénéficie d'un parcours de détention individualisé dans le cadre de trois régimes possibles de détention (ordinaire, ouvert et fermé). Le détenu, dès son arrivée dans le centre de détention, sera examiné par le service médical et interrogé par une équipe technique de traitement composée de différents professionnels, tels qu'un éducateur, un assistant social ou un psychologue et du directeur de la prison. Cette équipe est nommée la *Junta de Tratamiento* (conseil de traitement).

- En Italie

La loi pénitentiaire accorde aux détenus le droit d'être affectés à l'établissement le plus proche de leur résidence habituelle de leur famille ou, s'ils sont identifiables, de leur principal centre de référence sociale, à moins que des raisons particulières ne s'y opposent.

Au début de leur peine, les condamnés sont affectés provisoirement à un établissement destiné au type de peine auquel ils sont soumis, situé dans la région où ils se trouvent. Lorsque cela n'est pas possible, faute d'établissement de ce type ou de place disponible, ils sont affectés à une autre institution de même catégorie située dans une localité voisine.

Les affectations temporaires ou permanentes impliquant des transferts d'une direction régionale à une autre sont sous la responsabilité de l'administration centrale (département de l'administration pénitentiaire). À l'intérieur d'un même district, cette responsabilité incombe au directeur régional.

Les prévenus sont affectés aux différentes ailes de l'établissement de l'établissement de détention provisoire en fonction de leur âge, de leurs antécédents pénitentiaires, de la nature intentionnelle ou non de l'infraction et de son caractère générique. Les détenus dont le comportement exige des mesures de précaution particulières, notamment pour protéger les autres détenus contre d'éventuelles agressions ou abus, doivent être affectés à des établissements ou à des quartiers spéciaux où ces mesures de précaution seront adoptées plus facilement. Le maintien des mesures de précaution doit être vérifié tous les six mois.

Un expert en observation et en traitement doit s'entretenir avec le détenu lors de son admission dans l'établissement, afin de vérifier s'il peut supporter convenablement l'état d'incarcération. Les résultats de ces examens sont communiqués à l'agent chargé de l'exécution de la peine et au personnel de l'équipe d'observation et de traitement. Les éléments de risque sont communiqués aux instances judiciaires.

Une fois achevées ces opérations, dans les délais les plus brefs, la direction de l'établissement demande au département de l'administration pénitentiaire des informations sur les éventuelles détentions précédentes, afin d'obtenir le dossier personnel préexistant. Le directeur de l'établissement ou son représentant s'entretient avec le détenu, afin de recueillir les informations nécessaires et de commencer à constituer son dossier personnel.

Le parcours de détention et les conditions de détention

- En Allemagne

Les activités en détention s'articulent essentiellement autour des soins, de la formation ou du travail.

Jusqu'à la réforme du fédéralisme de 2006, les dispositions applicables au travail en détention relevaient exclusivement de la loi fédérale relative à l'exécution des peines dont l'article 41 dispose que le travail est une obligation.

Depuis la réforme du fédéralisme et le transfert aux *Länder* de la compétence en matière d'administration pénitentiaire et d'exécution des peines, le droit applicable est plus hétérogène. En effet, si la plupart des *Länder* ont maintenu dans leur législation régionale une obligation de travail rédigée dans les mêmes termes que celles contenue dans la loi fédérale, certains autres ont assoupli cette obligation, les détenus ne pouvant travailler que s'ils en font la demande ou ont exprimé leur accord. De fait, le taux d'activité des détenus oscillait, pour l'année 2016, entre 53 % (Mecklembourg-Poméranie occidentale) et 74 % (Basse-Saxe), en raison principalement de l'insuffisance des places de travail disponibles.

- Au Royaume-Uni

Le détenu bénéficie d'un parcours de détention individualisé dans le cadre de son régime de détention qui dépend de la catégorie de son établissement d'affectation. De manière générale, le directeur de l'établissement dispose d'une très large autonomie dans la mise en œuvre du régime de détention.

Dans les prisons pour homme, des surveillants, les *key workers*, sont chargés du suivi personnalisé de cinq ou six condamnés. Ce suivi prend la forme d'entretiens hebdomadaires individuels, permettant de créer un contact privilégié entre le détenu et l'administration pénitentiaire et ayant pour effet de réduire la violence et la consommation de stupéfiants en détention.

La mise en œuvre des programmes de réinsertion commence dès l'arrivée des prisonniers dans les prisons. Chaque détenu se voit attribuer un gestionnaire de cas qui suit la mise en œuvre de son plan de détention conçu pour répondre à ses besoins spécifiques, gérer le risque de danger et réduire le risque de récidive.

Le ministre de la justice a inauguré un nouveau modèle d'établissement pénitentiaire le 4 mars 2022 : la *smart prison*. La conception et la construction de ces six nouvelles prisons sont axées sur l'éducation, la formation et l'emploi des prisonniers afin de réduire la criminalité et protéger le public. Ces prisons sont également construites avec des technologies avancées. La conception architecturale et les activités proposées sont dédiées à la réinsertion des détenus.

- En Espagne

Il existe trois régimes de détention (ordinaire, fermé et semi-ouvert). Le régime fermé, le premier degré de détention, est appliqué aux détenus considérés comme très dangereux ou manifestement et gravement inaptes au régime ordinaire. Ce régime a pour conséquence des mesures de sécurité renforcées (isolement ou/et limitation des activités communes). Le régime

ordinaire, dit du deuxième degré, regroupe les détenus qui ne sont pas considérés comme dangereux. Ces condamnés peuvent recevoir la visite de leur famille et de leurs amis, travailler en prison, participer à des activités et présenter des demandes de permission de sortie de prison. Le régime ouvert est le troisième régime de détention dans lequel les prisonniers sont en semi-liberté, passent la journée en dehors de la prison et ne reviennent que pour y dormir. Pour y accéder, le détenu doit avoir un bon comportement mais aussi de bonnes capacités de réinsertion. Le 3ème degré implique aussi la possibilité d'une libération conditionnelle dans le futur. Une réévaluation de la situation du détenu par le conseil de traitement (*Junta de Tratamiento*) est réalisée tous les six mois et peut mener à une progression ou une régression de degré, et au transfert éventuel vers un autre établissement.

Les activités possibles en détention sont le travail, l'étude ou la formation et la participation à des programmes individualisés au regard de leur condamnation. Chaque établissement comprend une école pour l'instruction des détenus. Afin de prévenir les risques de récidive, de nombreux programmes sont mis en place en fonction des infractions commises par le détenu.

- En Italie

Les activités que les détenus peuvent exercer pendant leur détention relèvent des thèmes fixés par l'article 15 de la loi pénitentiaire italienne : éducation, formation professionnelle, travail, participation à des œuvres communautaires, religion, activités culturelles, récréatives et sportives, et contacts appropriés avec le monde extérieur.

La préparation à la sortie et les conditions de sortie

- En Allemagne

La préparation de la sortie se fait dans le cadre d'un processus de « gestion de la transition » (*Übergangsmanagement*) qui s'inscrit dans le prolongement du plan d'exécution de la peine et qui couvre divers domaines de prise en charge du détenu (en particulier santé, emploi et logement). Il associe, notamment à l'occasion de réunions portant sur les cas individuels, les acteurs au sein de l'établissement pénitentiaire et ceux à l'extérieur, en particulier les agents de probation chargés du suivi des personnes admises au bénéfice d'une mesure de libération conditionnelle.

Les principales mesures d'aménagement de peine en Allemagne sont : l'admission au régime ouvert de détention (*offener Vollzug*) ; le placement à l'extérieur sous surveillance de l'administration pénitentiaire (*Außenbeschäftigung*) ; la semi-liberté (*Freigang*) ; la libération conditionnelle (*Aussetzung des Strafrestes auf Bewährung*).

L'ensemble des mesures d'aménagement de peine nécessitent l'accord préalable du détenu. À l'exception de la libération conditionnelle, elles sont décidées par l'administration pénitentiaire. Les décisions de l'administration pénitentiaire peuvent faire l'objet d'un recours devant un juge.

La libération conditionnelle est en principe accordée par la chambre de l'exécution des peines (*Strafvollstreckungskammer*) du tribunal régional dans le ressort duquel est situé l'établissement pénitentiaire où est incarcéré la personne condamnée. Elle peut en principe être accordée lorsque les deux tiers de la peine (15 ans pour les peines de réclusion à perpétuité) ont été exécutés, que la mesure n'est pas de nature à mettre en danger la sécurité de la population et que le condamné y consent. Le seuil des deux tiers de peine peut être ramené à mi-peine s'il s'agit de la première peine d'emprisonnement ferme à laquelle la personne a été condamnée et si cette peine n'excède pas deux années d'emprisonnement.

- Au Royaume-Uni

Les aménagements de peine avant la sortie de détention dépendent de la seule décision du jugement de condamnation prononcée par le juge. Seules pourront intervenir les mesures d'aménagement ou de libération qui découlent de l'application de la loi, à la suite de la décision du juge. Le juge doit motiver sa décision. Souvent, cette décision est précédée d'un rapport pré-sentenciel qui doit tenir compte de l'aptitude de la personne condamnée à exécuter les peines proposées. En cas de peines d'emprisonnement, le juge doit préciser la durée et le moment où une demande de libération conditionnelle peut être demandée, et éventuellement les caractéristiques du sursis et des périodes de sûreté. Lorsqu'il prononce une peine alternative - travail d'intérêt général, bracelet électronique et autres - il doit en préciser les modalités au condamné.

Le suivi de l'exécution des peines est confié à un organisme public, le *National Offender Management Service* qui supervise le milieu ouvert et fermé. Il délègue au *HM Prison Services*, la gestion des peines en milieu fermé et au *National Probation Service*, celle du milieu ouvert.

Lorsque l'incarcération est décidée, la responsabilité de calculer les réductions de peine incombe au directeur de la prison qui doit s'assurer que la personne reste détenue le temps fixé par le juge. Un guide, fourni par l'administration pénitentiaire aux directeurs d'établissements, précise qu'ils ne disposent d'aucun pouvoir discrétionnaire.

Les remises de peines ont été prévues par la *Part II of the Criminal Justice Act 1991*, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1992 et depuis lors modifiée à de nombreuses reprises. Ainsi, la remise de peine doit être accordée automatiquement à la moitié de la peine lorsque celle-ci est de moins de quatre ans. Le prisonnier qui n'aurait pas été libéré à la moitié de sa peine doit être libéré dès lors qu'il en a accompli les deux tiers. La décision de libération est prise par le *Parole Board* (cf. *infra*) à partir des rapports établis par le National Probation Service. Cette décision dépend des projets futurs du détenu, de son comportement en prison, de ses futures conditions de logement etc. Le détenu peut solliciter cette liberté six mois avant la *parole eligibility date (PED)*, c'est-à-dire la date à laquelle il peut bénéficier en théorie de sa libération conditionnelle.

Pour les peines de prison supérieures à quatre ans, c'est le *Parole Board* qui examine le dossier, deux mois avant la PED, en évaluant à la fois le risque que constituerait la remise en liberté du détenu et les bénéfices d'une telle liberté. Organisme national, le *Parole Board* comprend plus de 200 membres – juges, fonctionnaires, psychiatres, etc. qui sont chargés d'assurer les décisions de libération conditionnelle. Ils tiennent des audiences qui sont soit écrites soit orales. Il n'y a pas de droit à appel à l'encontre des décisions du *Parole Board*.

À leur sortie de prison, les détenus sont suivis par le *National Probation Service (NPS)*. La personne est placée sous le contrôle d'un agent de probation (*Probation Trusts*) pendant les trois quarts de sa libération conditionnelle. Toutefois, la personne peut être à nouveau incarcérée si elle commet une infraction entre la date de sa remise en liberté et la date théorique de la fin de sa détention.

- En Espagne

Il peut être accordé jusqu'à 36 ou 48 jours de congé par an respectivement aux condamnés du deuxième et du troisième degrés, à titre de préparation à la vie en liberté, sous réserve d'un rapport favorable de l'équipe technique de traitement, à condition qu'ils aient purgé un quart de leur peine et qu'ils ne se soient pas rendus coupables de mauvaise conduite (article 155 du règlement pénitentiaire).

Le seul type d'aménagement de peine prévu par le droit espagnol est la liberté conditionnelle. La liberté conditionnelle ne sera accordée par le juge d'application des peines que si les conditions suivantes sont respectées (article 90 du code pénal) : le détenu est classé au troisième degré de détention ; les trois quarts de la peine qui lui a infligée ont été purgés ; le détenu a eu une bonne conduite. Le conseil de traitement doit estimer qu'il a de bonnes possibilités et des capacités de réinsertion dans sa vie sociale et professionnelle.

L'octroi de la liberté conditionnelle est subordonné au respect de certains droits et obligations. Le juge d'application des peines peut en ajouter ou en supprimer au regard des circonstances.

- En Italie

Les mesures alternatives préparatoires à la sortie sont toutes prévues et réglementées par la loi pénitentiaire : congés bonifiés, libération anticipée, affectation du délinquant au service de probation, semi-liberté, détention à domicile, travail à l'extérieur.

Le système pénitentiaire italien a opté pour la juridictionnalisation de l'exécution de la peine, ce qui signifie qu'il y a toujours une autorité judiciaire qui prend les décisions applicables aux détenus ou à laquelle ceux-ci peuvent faire appel lorsque la première décision est prise par le directeur de la prison ou par l'administration au niveau régional ou central. Par conséquent, les mesures alternatives à la détention sont accordées par le juge de surveillance, à l'exception du travail à l'extérieur de la prison, qui est accordé par le directeur de la prison et approuvé par le juge de surveillance.

Le juge de surveillance, en tant que juge unique, décide de l'octroi des congés bonifiés et de la libération anticipée. Le tribunal de surveillance, en tant qu'organe judiciaire collectif, décide de l'affectation du détenu au service de probation, de sa mise en semi-liberté et de sa détention à domicile.