



## Criminologie

### Concours de directeur des services pénitentiaires

#### Sujet 2024 : Quels outils pour une véritable régulation carcérale ?

« *Ça va craquer* » ; « *Les personnels sont à bout* » ; « *Nous étions à deux doigts de perdre le bâtiment* » : pendant les auditions et leurs déplacements, les rapporteurs de la mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, ont sans cesse été alertés sur le caractère d'urgence de la situation carcérale. Toute la chaîne pénale se mobilise aujourd'hui, et interpelle d'ailleurs régulièrement le garde des Sceaux, pour appeler à une action efficace en faveur de la régulation carcérale.

Le nombre de détenus en France a atteint un nouveau record au 1er janvier 2024, avec 75 897 personnes incarcérées, soit une hausse de 5,2 % en un an. La surpopulation carcérale apparaît comme un phénomène structurel face auquel les politiques publiques sont manifestement inefficaces depuis plusieurs décennies. Surtout, il s'agit d'un phénomène unanimement dénoncé par les autorités européennes. Ainsi en 1991 le comité de prévention de la torture, à l'occasion d'une visite en France, épinglait les conditions de détention déplorables dans les maisons d'arrêt de Marseille et de Nice, les considérant équivalentes à un traitement inhumain et dégradants. Après une amélioration constatée à la fin des années 90, sa visite de 2003 coïncidait avec le dépassement symbolique de la barre des 60 000 détenus pour 48 000 places. Le comité de prévention de la torture appelait les autorités françaises à mener une stratégie contre le surpeuplement carcéral. En 2006, le comité demandait à la France d'avoir une stratégie multifactorielle en la matière.

La France a également été sévèrement critiquée par le commissaire européen aux droits de l'homme, qui, dès sa mise en place, en 2005 et après sa visite en France, considérait que la surpopulation carcérale empêchait la mise en place d'une politique pénitentiaire efficace.

En 2008, le nouveau commissaire regrettait l'aggravation de la surpopulation carcérale en France. Enfin le conseil de l'Europe dénonce quant à lui la banalisation de la surpopulation carcérale et émettait, dès 1999, une recommandation où il demandait aux États membres de prendre toutes

les dispositions nécessaires, notamment en matière législatives, afin d'endiguer l'inflation carcérale.

Cependant, le phénomène de surpopulation carcérale ne touche pas tous les établissements pénitentiaires. Ce sont en effet les maisons d'arrêts, destinées à accueillir les personnes détenues prévenues ou condamnées à une peine inférieure à deux ans ou ayant un reliquat de peine inférieur ou égale à deux ans, qui sont impactées par des taux d'occupation importants.

La surpopulation carcérale implique une réflexion des pouvoirs publics afin que des moyens soient trouvés pour permettre d'assurer un fonctionnement correct du service public pénitentiaire, lequel suffoque depuis plusieurs années. Par-là, il est nécessaire de penser la régulation carcérale. Se demander quels sont les outils qui permettent une véritable régulation carcérale induit que certains ont déjà été mis en œuvre, en vain, puisque la situation a continué de se dégrader. C'est le cas notamment de la construction de places supplémentaires de prison, lesquelles n'ont pas permis une régulation carcérale et se sont révélées être source de davantage d'incarcérations. Un changement de paradigme doit s'opérer en France, où la peine d'emprisonnement demeure la peine de référence. Elle continue d'ailleurs de faire partie de la liste des peines principales encourues, de sorte que la question de savoir si une véritable régulation carcérale est possible demeure prégnante.

Ainsi, quels outils actuellement en vigueur permettent de tendre vers un fonctionnement optimal du service public pénitentiaire, en contribuant à une régulation carcérale nécessaire ?

Il existe des outils tant préventifs (I) que curatifs (II), tantôt destinés à éviter l'incarcération tantôt utilisés pour réduire la surpopulation carcérale au sein des maisons d'arrêts. Dans un cas comme dans l'autre, lesdits outils ont pour ambition de permettre une véritable régulation carcérale.

## **I. Les outils préventifs favorisant la régulation carcérale, par la subsidiarité du recours à l'incarcération**

### **A. Les choix de politiques pénales, outil central pour une véritable régulation carcérale**

#### **Pour les personnes détenues prévenues :**

- La subsidiarité du recours la détention provisoire
- Les critères de placement en détention provisoire
- La durée limitée du placement en détention provisoire
- Le cas particulier des mineurs

#### **Pour les personnes détenues condamnées :**

- La loi de programmation et de réforme pour la justice (LPJ), du 23 mars 2019, qui a réécrit l'échelle des peines

- La peine d'emprisonnement, si elle n'est pas assortie du sursis, doit faire l'objet, par principe, d'un aménagement de peine telle qu'une semi-liberté ou une détention à domicile sous surveillance électronique.
- Simplification de la peine de probation. Le sursis avec mise à l'épreuve est remplacé par le sursis probatoire. Dans le cadre de ce sursis probatoire, le juge peut prononcer des obligations particulières dont la liste a été enrichie.
- Le législateur a développé les peines alternatives à l'emprisonnement. Il crée ainsi une nouvelle peine : la détention à domicile sous surveillance électronique. Elle peut être prononcée à la place de l'emprisonnement, pour une durée comprise entre 15 jours et six mois. Durant cette période, le condamné aura l'obligation de demeurer à son domicile et de porter un dispositif intégrant un émetteur communément appelé « bracelet électronique »
- Le prononcé de la peine de travail d'intérêt général est simplifié puisqu'il peut être désormais prononcé sans que la personne poursuivie ne soit présente à l'audience.
- Les nombreux types de stages qui existaient auparavant comme, le stage de sensibilisation à la sécurité routière ou le stage de citoyenneté sont regroupés en une peine de stage unique dont le juge fixera le contenu.
- La peine d'emprisonnement ferme comprise entre 1 et 6 mois doit être aménagée.
- La peine d'emprisonnement ferme d'une durée supérieure à 6 mois et inférieure ou égale à 1 an peut être aménagée. La peine d'emprisonnement ferme de plus d'1 an ne peut pas être aménagée.

## **B. L'application des politiques pénales, outil déterminant pour une véritable régulation carcérale**

**Un recours important à la détention provisoire :** Tel que le note le 26e Rapport d'activité du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en 2016, « dans de nombreux pays d'Europe, le problème chronique de la surpopulation dans les prisons (...) résulte en grande partie de la forte proportion de prévenus au sein de la population carcérale ». Ce constat s'applique particulièrement à la France, dont, selon les données du Projet SPACE I en 2021, 28,5 % des détenus étaient placés en détention provisoire. Ce chiffre est bien supérieur à la médiane des pays membres du Conseil de l'Europe qui s'établit à 21,7 %, et de nations de taille comparable à la France comme l'Espagne, l'Allemagne ou la juridiction britannique d'Angleterre et du Pays de Galles.

Première source de placements en détention provisoire, la comparution immédiate a expédié plus de 30 000 personnes derrière les barreaux en 2021, le plus souvent pour quelques jours, dans l'attente d'une audience ou dans le cadre de son renvoi. Viennent ensuite les mandats de dépôt décernés dans le cadre d'une instruction environ 25 000 en 2021. Si le nombre de détentions provisoires liées à la comparution immédiate est le plus important, c'est celles occasionnées par l'instruction qui « pèsent » en réalité le plus lourd en prison. Que ce soit par leur nombre ou par leur durée, les placements en détention provisoire jouent un rôle considérable dans l'état de surpeuplement des maisons d'arrêt qui atteint des proportions toujours plus importantes : les

personnes prévenues représentaient près de 40 % de la population détenue en maison d'arrêt au 1er novembre 2022.

**Le biais des condamnations non définitives :** La détention provisoire concerne des situations différenciables pour les détentions avant jugement se distinguant des détentions après jugement non définitif. Dans ce dernier cas de figure, il est encore possible de distinguer la détention provisoire du fait d'un délai de recours de celle s'écoulant dans l'attente d'un jugement en appel, par exemple quand bien même interviendrait un éventuel désistement allongeant d'autant la détention provisoire alors même que la décision de premier ressort produira seule ses entiers effets.

**Le constat de la mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, remis le 19 juillet 2023 : le développement du recours aux alternatives à l'emprisonnement ces dernières années ne s'est pas accompagné d'une réduction de la population carcérale.** Ainsi, plus que la multiplication des formes d'alternatives ou de leur utilisation, l'enjeu est de favoriser le recours à des peines véritablement alternatives à l'emprisonnement, notamment celles qui sont les plus individualisées. La mission d'information considère que ce changement passe par une simplification du droit existant avec une refonte de l'échelle des peines correctionnelles et la mise en place d'une peine de probation unique et autonome, une peine à part entière, simplifiée et plus lisible.

**Le constat de la mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, remis le 19 juillet 2023 : La hausse de la durée moyenne des peines prononcées :** L'ancien président de la Conférence nationale des procureurs de la République, Jean-Baptiste Bladier, a posé, lors de son audition, le constat suivant : « Quand l'on compare la population pénale de 2004 à celle de 2019, on constate que ce qui explique la persistance de la surpopulation n'est pas tant le nombre de peines mais leur durée (8,3 mois en 2004 contre 10,7 mois en 2019). Si la durée moyenne des peines en 2019 avait été comparable à celle de 2006, la population pénale aurait été de 58 000 au lieu de 70 000 ».

## **II. Les outils curatifs favorisant la régulation carcérale, par la déflation des maisons d'arrêts**

### **A. L'intervention du juge, outil renforcé pour une véritable régulation carcérale**

**Le recours au juge administratif par le référé liberté :** Depuis l'arrêt Blanco du tribunal des conflits de 1873, le juge administratif est compétent à l'égard des activités de service public même si cette compétence a été limitée à l'hypothèse des services publics administratifs (SPA), avec l'arrêt Bac d'Eloka du tribunal des conflits, de 1921. Le service public pénitentiaire est une activité de SPA. Les requérants peuvent obtenir une indemnisation à la sortie de prison. Aussi, depuis la loi du 30 juin 2000, le référé liberté a été consacré à l'article L521-2 du CJA. C'est un référé qui permet,

lorsque l'urgence le justifie de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et le JA intervient dans un délai de 48h.

#### **L'influence du juge européen :**

- Les premières condamnations qui sont prononcées contre la France se font sur le fondement de la dignité du détenu (article 3 CEDH). CEDH, 2013, Canali c. France.
- La Cour EDH a changé ensuite l'axe de sa position avec l'arrêt Yengo c. France, 2015 : ce qui est inadmissible dans le droit français est l'absence de recours juridictionnel effectif permettant de protéger la dignité du détenu (article 13 CEDH).
- La Cour EDH, sans utiliser la technique des arrêts pilotes va se fonder sur l'article 46 de la convention (autorité des arrêts de la cour EDH), pour que la France prenne les mesures nécessaires visant à résorber la SP (arrêt JMB c. France, 2020). C'est l'absence de recours permettant d'empêcher la continuation des conditions de détention qui est reproché à la France.

#### **L'intervention du juge judiciaire :**

- Les demandes d'aménagement de peine : les débats contradictoires auxquels sont acteurs les personnels de l'administration pénitentiaire en ce sens que l'avis du représentant de l'administration pénitentiaire est nécessaire.
- Les commissions d'application des peines en vue de l'étude des réductions de peine, des réductions supplémentaires de peines, des libérations sous contrainte et des libérations sous contrainte de plein droit (automatique si la personne détenue a une possibilité d'hébergement matériel)
- Les recours pour conditions indignes : le nouveau recours de l'article 803-8 du code de procédure pénale, lequel est très utilisé, en pratique par les personnes détenues.

**La pratique des « stop écrou » ou « seuil d'alerte » au sein des DISP**, à destination des magistrats : il est très fréquent que les maisons d'arrêt françaises ou les DISP pratiquent l'envoi d'un stop écrou ou d'un seuil d'alerte lorsque leurs effectifs atteignent des seuils critiques. Évidemment l'autorité judiciaire demeure libre de continuer à incarcérer. Cependant cette pratique a le mérite de sensibiliser les magistrats aux difficultés des maisons d'arrêt et de favoriser la communication entre une administration et une autorité intimement liées et relevant du même ministère.

#### **B. Les politiques pénitentiaires, outil pertinent pour une véritable régulation carcérale**

**Favoriser et accélérer les transferts MA700** c'est à dire l'orientation vers les établissements pour peines des personnes détenues qui ne relèvent plus des maisons d'arrêts, autrement dit les personnes condamnées à des peines supérieures à deux ans ou ayant un reliquat de peine supérieur à deux ans.

**Le développement des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) :** des DOT (dossier d'orientation et de transferts). Sur les 15 000 places, le plan prévoit la construction de 21

structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), soit 2 000 places opérationnelles. Les SAS proposent un régime de détention adapté pour des personnes condamnées, afin de les préparer au retour à la vie civile. Elles sont identifiées par le service de probation et d'insertion ainsi que l'établissement pénitentiaire selon plusieurs critères :

- un reliquat de peine égal ou inférieur à deux ans ;
- un risque d'évasion faible ;
- un besoin d'accompagnement soutenu ;
- leur capacité à s'adapter à la vie en collectivité.

Situées à mi-chemin entre le milieu ouvert et le milieu carcéral, les SAS favorisent l'autonomisation et la responsabilisation des personnes détenues, et leur offrent une relative liberté de circulation. Elles sont situées en milieu urbain pour faciliter l'intervention de partenaires extérieurs (Pôle emploi, services sociaux, Éducation nationale, associations...) et le maintien des liens sociaux et familiaux. En facilitant ainsi la réinsertion des personnes détenues, les SAS sont un moyen efficace de lutter contre la récidive.

**Les droits de tirage vers d'autres maisons d'arrêts**, d'autres DISP, moins touchées par la surpopulation carcérale.

\*\*

Le fonctionnement optimal du service public pénitentiaire ne se fera qu'au prix de politiques pénales ambitieuses afin de sortir du tout carcéral. Si l'incarcération se révèle être la seule peine envisageable, la régulation carcérale ne se fera que par des sorties anticipées de la détention ou par des politiques pénitentiaires au service d'une réduction des effectifs en maison d'arrêt.

Le Comité des Etats généraux de la justice a ainsi souscrit à la proposition du groupe de travail chargé des sujets pénitentiaires de définir un seuil de criticité pour chaque établissement pénitentiaire, seuil qui fixerait le niveau de « suroccupation majeure », c'est-à-dire à un taux d'occupation à partir duquel les services de l'établissement ne sont plus en mesure de fonctionner sans affecter durablement la qualité de la prise en charge des condamnés.

Si ce seuil est atteint, les différents acteurs de la chaîne pénale devraient alors se réunir afin d'envisager des mesures de régulation.