N°

—

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le .

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

en conclusion des travaux d'une mission d'information [(1)]

sur les **moyens** *de* **lutte** *contre la* **surpopulation carcérale**

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. DOMINIQUE RAIMBOURG ET SÉBASTIEN HUYGHE,

Députés.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale est composée de :

M. Dominique Raimbourg, président et rapporteur ; M. Sébastien Huyghe, vice-président et co-rapporteur ; Mme Élisabeth Pochon, vice-présidente ; MM. Erwann Binet, Marcel Bonnot, Gilles Bourdouleix, Mme Colette Capdevielle, MM. Sergio Coronado, Jean-Pierre Decool, Mme Laurence Dumont, MM. Matthias Fekl, Hugues Fourage, Bernard Lesterlin, Alfred Marie-Jeanne et Alain Tourret, membres.

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION 7

I. LOURDE DE CONSÉQUENCES, LA SURPOPULATION CARCÉRALE EST LE PRODUIT DE CAUSES MULTIPLES 11

A. UNE SITUATION ALARMANTE 11

1. Une décennie d'inflation carcérale 11

2. Un parc pénitentiaire progressivement agrandi et modernisé 12

a) Les grands programmes immobiliers 12

b) L'amélioration des conditions matérielles de détention 16

3. Une surpopulation endémique 17

a) La surpopulation apparente et les « détenus en surnombre » 17

b) Les maisons d'arrêt, principales victimes 19

c) Le cas extrême des outre-mer 21

B. DES CONSÉQUENCES GRAVES UNANIMEMENT DÉNONCÉES 21

1. Des conditions de vie en détention très dégradées 22

a) De multiples effets néfastes sur la vie en détention 22

b) Un obstacle au respect de la loi 27

c) La mise en cause de la responsabilité de l'État 31

2. Des personnels pénitentiaires dans l'incapacité de remplir pleinement leurs missions 32

a) Des victimes à part entière de la surpopulation carcérale 32

b) Des personnels éprouvés et isolés 33

C. DES CAUSES STRUCTURELLES, AGGRAVÉES PAR DES FACTEURS CONJONCTURELS 34

1. Le résultat de tendances de long terme 35

a) La place centrale de la peine d'emprisonnement dans le code pénal 35

b) Une pression populaire et médiatique croissante 37

c) Des magistrats portés à la sévérité 40

2. Les effets d'une politique pénale récente particulièrement stricte 41

a) La pénalisation de certains comportements 41

b) La comparution immédiate, grande pourvoyeuse d'incarcérations 43

c) Le durcissement de la répression de la récidive 45

d) La multiplication des circonstances aggravantes 47

e) La mise à exécution plus rapide des peines prononcées 48

f) La disparition des lois d'amnistie et des mesures de grâce collective 49

II. REPENSER LA PLACE DE LA PRISON DANS LE SYSTÈME RÉPRESSIF 53

A. FAVORISER L'ÉVOLUTION DU REGARD DE LA SOCIÉTÉ SUR LA JUSTICE PÉNALE 53

1. Instaurer un débat annuel sur la politique pénale au Parlement 53

2. Donner une place aux citoyens dans le fonctionnement de la justice 54

3. Accorder un droit d'expression collective aux personnes détenues 57

B. AJUSTER LE PÉRIMÈTRE ET LES MODES D'INTERVENTION DU JUGE PÉNAL . 59

1. Réfléchir à la réduction du champ des infractions correctionnelles 59

2. S'inspirer du modèle des amendes administratives pénales belges pour sanctionner les infractions au droit du travail et de la sécurité sociale 63

3. Développer les alternatives aux poursuites pénales 65

4. Favoriser le recours à l'ordonnance pénale 67

C. FAIRE VÉRITABLEMENT DE L'EMPRISONNEMENT LE DERNIER RECOURS EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE 69

1. Développer le recours aux alternatives à la détention provisoire 70

2. Supprimer les mécanismes qui favorisent l'emprisonnement 75

a) Abroger certaines dispositions récemment introduites 75

b) Assouplir les modalités du sursis simple 77

3. Donner au juge les moyens d'individualiser les peines 79

a) Favoriser les aménagements de peine ab initio *en améliorant l'information des magistrats* 80

b) Mettre en place une césure entre la déclaration de culpabilité et le prononcé de la peine dans la procédure de comparution immédiate 84

c) S'assurer par de nouveaux moyens que le juge de l'application des peines se prononce sur l'aménagement des peines de prison avant leur exécution 86

d) Réduire le quantum de peine encourue en cas d'altération du discernement 87

4. Promouvoir les peines non privatives de liberté 88

a) Accroître la place des peines alternatives à la détention dans notre droit 88

b) Faciliter le recours au travail d'intérêt général 92

5. Créer une nouvelle peine : la contrainte pénale 95

a) Les sources d'inspiration 95

b) Les principales caractéristiques de la contrainte pénale 96

III. PASSER D'UNE CULTURE DE L'ENFERMEMENT À UNE CULTURE DU SUIVI ET DU CONTRÔLE POUR CRÉER DES CONDITIONS FAVORABLES À LA RÉINSERTION ET À LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE 99

A. ADAPTER LE PARC PÉNITENTIAIRE AUX NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE PÉNALE 99

1. Faire de la modernisation du parc pénitentiaire une priorité 99

2. Poursuivre la construction d'établissements destinés à la prise en charge de publics spécifiques 101

B. GÉNÉRALISER L'AMÉNAGEMENT DANS LE PARCOURS D'EXÉCUTION DES PEINES 104

1. Faire bénéficier de la libération conditionnelle davantage de condamnés 106

2. Rééquilibrer le recours aux différents aménagements de peine 108

a) Renforcer l'accompagnement socio-éducatif du placement sous surveillance électronique 108

b) Développer le placement à l'extérieur 110

3. Assouplir les modalités d'exécution des aménagements de peine 111

a) Aménager les conditions de détention de la semi-liberté 111

b) Faciliter l'octroi de permissions de sortir 113

4. Lever certaines restrictions au bénéfice d'une peine aménagée 113

C. RÉNOVER LES MODALITÉS DE SUIVI DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE 117

1. Renforcer les moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation 117

2. Aménager les méthodes d'accompagnement des personnes suivies en milieu fermé et en milieu ouvert 121

3. Associer de nouveaux acteurs à l'exécution des peines en milieu ouvert 124

D. RECOURIR, SI NÉCESSAIRE, À UN DISPOSITIF DE *NUMERUS CLAUSUS* POUR RÉSORBER LA SURPOPULATION CARCÉRALE D'ICI 2017, PUIS PRÉVENIR SA RÉAPPARITION 126

OPINION DIVERGENTE DE M. SÉBASTIEN HUYGHE, VICE-PRÉSIDENT ET CO-RAPPORTEUR 131

EXAMEN EN COMMISSION 138

LISTE DES PROPOSITIONS 139

CONTRIBUTION DU GROUPE UDI 147

PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION 149

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION 155

ANNEXE : DONNÉES STATISTIQUES 157

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 18 juillet 2012, quelques jours seulement après sa première réunion de la législature, la commission des Lois annonçait la création d'une mission d'information de quinze membres sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale. Sa composition, pluraliste comme il convient, était annoncée le 25 juillet et sa réunion constitutive s'est tenue dès le lendemain.

La commission des Lois mettait ainsi l'accent sur l'urgence de la situation. Constituant alors des records historiques, le nombre de personnes sous écrou s'élevait, le 1er juillet 2012, à 78 262 et celui des personnes détenues atteignait 67 373 (1), alors que le nombre de places opérationnelles se limitait à 57 408. Le taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires était ainsi de 117 % et celui des seules maisons d'arrêt de 133 %.

Il convenait de s'interroger d'abord sur les causes d'une telle situation, dont les conséquences sont dramatiques, puis sur les moyens d'y remédier.

En posant la question des moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, la commission des Lois s'est trouvée confrontée aux résultats de la politique pénale menée au cours des dix dernières années, dont la responsabilité dans la situation actuelle peut difficilement être niée. Mais elle s'est aussi placée, dans une certaine mesure, dans la continuité des travaux menés au cours de la XIIIe législature par la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale, dont M. Jean-Luc Warsmann était le président et M. Étienne Blanc le rapporteur pour le volet consacré à la justice pénale des majeurs.

Les travaux de la mission d'information se sont concentrés sur la justice des majeurs, les établissements pénitentiaires ou les quartiers d'établissements pénitentiaires accueillant des mineurs étant heureusement épargnés (à quelques déplorables exceptions près) par le problème de la surpopulation.

Alors que la mission d'information commençait ses auditions, en septembre 2012, deux événements sont intervenus : la publication d'une circulaire pénale de Mme la garde des Sceaux datée du 19 septembre, qui a posé les principes directeurs d'une nouvelle politique pénale et appelé à la vigilance quant à la situation de surpopulation carcérale, et l'installation, le 18 septembre, d'une conférence de consensus sur l'efficacité des réponses pénales afin de mieux

(1) Au 1er décembre 2012, le nombre de personnes détenues a atteint un nouveau record historique, à 67 674.

prévenir la récidive. Ce processus doit se conclure à la mi-février, ce qui a conduit la mission d'information à accélérer ses travaux afin que ses recommandations puissent être prises en compte par la conférence de consensus. Si la prévention de la récidive n'était pas, en tant que telle, l'objet de ses travaux, c'est un sujet qu'elle a été amenée à aborder sous différents angles, notamment dans la mesure où les décisions prises sous les deux précédentes législatures dans le but de renforcer la lutte contre la récidive ont joué un rôle important dans la surpopulation carcérale actuelle.

Bien que contrainte par le temps, la mission d'information a procédé à une trentaine d'auditions et de tables rondes auxquelles ont participé une centaine de personnalités d'horizons divers, tels que des magistrats, des avocats, des personnels de l'administration pénitentiaire, des professeurs d'université, des responsables d'associations [(1)]. Elle a aussi effectué trois déplacements, à Fresnes, à Lyon et à Agen, qui lui ont permis de visiter des établissements pénitentiaires de différents types et de différentes générations, ainsi que l'École nationale d'administration pénitentiaire. Votre Rapporteur tient à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont donné de leur temps à la mission d'information, et en particulier les personnels des établissements qu'elle a visités.

La mission d'information s'est efforcée d'aborder la question des moyens de lutte contre la surpopulation carcérale de manière globale, en considérant l'ensemble des leviers susceptibles d'être utilisés. Constatant la place excessive du droit pénal dans notre société et le manque de temps des magistrats pour adapter la peine qu'ils prononcent à la personnalité des personnes jugées, votre Rapporteur a élargi la réflexion de la mission d'information aux possibilités de dépénalisation de certaines infractions et aux alternatives aux poursuites pénales. En revanche, la mission d'information n'a pas abordé dans ses travaux la question, essentielle mais trop vaste, de la prévention de la délinquance.

Après avoir brièvement décrit la situation actuelle de surpopulation carcérale, ses causes et ses conséquences, votre Rapporteur formule une série de propositions qui visent à :

1/ **éviter autant que possible les incarcérations**, conformément à notre législation qui prévoit que la peine de prison doit être, en matière correctionnelle, le dernier recours ; ces propositions tendent, notamment, à donner plus de temps aux juridictions pour évaluer chaque cas et individualiser chaque peine (en allégeant la charge de travail des tribunaux par la décorrectionnalisation de certains contentieux, en réformant la procédure de comparution immédiate, en supprimant un certain nombre de dispositions conduisant à des incarcérations automatiques, et en favorisant les peines dites alternatives à l'incarcération et les aménagements de peine *ab initio*) ;

(1) La liste des personnes entendues et celle des déplacements effectués figurent en fin de rapport.

2/ **faire de l’emprisonnement une sanction utile pour le condamné dans la perspective de sa réinsertion**, notamment en garantissant des conditions de détention dignes, en réservant l’incarcération aux personnes pour lesquelles elle est véritablement la seule peine envisageable, et en promouvant la généralisation de la libération conditionnelle et des aménagements de peine de manière à organiser un retour à la liberté préparé, progressif, suivi et contrôlé ;

3/ **garantir aux personnes condamnées à des peines ou mesures en milieu ouvert un véritable accompagnement** pour rendre celles-ci efficaces et effectives, favoriser la réinsertion et lutter contre les risques de récidive ; cela passe notamment par l’augmentation des moyens des services pénitentiaires d’insertion et de probation (SPIP), l’aménagement des méthodes de suivi et de contrôle, le renforcement de la coordination entre les différents acteurs (magistrats, SPIP, police et gendarmerie, associations, élus), ainsi que la création d’une peine de contrainte pénale appliquée dans la communauté.

Ce n’est en effet qu’en considérant l’intégralité du parcours judiciaire et l’ensemble des peines et de leurs modalités d’aménagement et d’exécution, qu’il sera possible de repenser la place de la prison dans le système répressif.

Les travaux de la mission d’information conduisent votre Rapporteur à plaider en faveur d’un nouvel équilibre entre incarcérations et mesures de suivi et de contrôle en milieu ouvert, ce qui implique une profonde évolution culturelle et politique. C’est la raison pour laquelle il formule deux volets de propositions supplémentaires, présentées en ouverture et en clôture de ses recommandations.

1/ Il s’agit d’abord de **favoriser l’évolution du regard de la société sur la justice pénale**, de manière à ce que l’ensemble des sanctions prononcées, privatives de liberté ou non, soient perçues comme des peines justes, effectives et efficaces. Pour cela, votre Rapporteur propose notamment une nouvelle modalité d’organisation du débat parlementaire sur la politique pénale, une participation accrue des citoyens au fonctionnement de la justice en tant que service public, ainsi qu’un renforcement du droit d’expression des personnes détenues.

2/ Si l’essentiel des préconisations du présent rapport trouvait une traduction législative, elles devraient conduire à une réduction du nombre d’incarcérations, et par là même à la diminution progressive du surpeuplement des prisons. Néanmoins, votre Rapporteur envisage la mise en place, **si nécessaire, d’une politique temporaire de résorption, puis de prévention, de la surpopulation carcérale**. Elle reposerait sur un recours accru à la libération conditionnelle et aux aménagements de peine et non pas sur le ralentissement de l’exécution des décisions de justice.

Enfin, les propositions de la mission d’information tiennent compte des réalités budgétaires actuelles et du caractère limité des moyens financiers qui pourront être dégagés en faveur de la politique pénale au cours des prochaines années. Ainsi, votre Rapporteur s’est efforcé de formuler des propositions réalistes, et donc réalisables.

I. LOURDE DE CONSÉQUENCES, LA SURPOPULATION CARCÉRALE EST LE PRODUIT DE CAUSES MULTIPLES

A. UNE SITUATION ALARMANTE

Les thèmes de l'inflation carcérale et de la surpopulation des établissements pénitentiaires font, depuis de nombreuses années, partie intégrante des débats sur la prison. Si les développements qui suivent sont largement consacrés à la seconde notion, il semble utile de rappeler que la première correspond à l'évolution de la population sous écrou, ou de la population détenue, rapportée à l'évolution de la population totale. Elle implique une période d'observation suffisamment longue pour ne pas être le reflet de simples évolutions conjoncturelles. De son côté, la surpopulation des établissements pénitentiaires est le produit, à un instant donné, du déséquilibre entre le nombre de personnes détenues et le nombre de places opérationnelles du parc carcéral. De manière concrète, elle se traduit par un taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires supérieur à 100 %, même si, comme votre Rapporteur l'expliquera plus loin, cet indicateur doit être manié avec prudence. Ces brèves définitions permettent d'emblée de tirer une première conclusion : une période d'inflation carcérale ne conduit pas nécessairement à une sur-occupation des prisons. Celle-ci n'apparaît que lorsqu'il existe une inadéquation entre l'évolution du nombre de personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ferme et les capacités d'hébergement du parc carcéral. C'est dans cette situation que se trouve la France depuis de nombreuses années.

1. Une décennie d'inflation carcérale

En dehors de la période 1996-2001, marquée par une déflation de la population sous écrou [(1)], notre pays connaît, depuis 1975, une inflation carcérale à peu près continue (voir tableaux 1 et 9 en annexe), momentanément ralentie par les grâces collectives et les lois d'amnistie, qui semblent toutefois être tombées en désuétude depuis plusieurs années (voir *infra*).

Entre le 1er janvier 2002 et le 1er janvier 2012, le nombre de personnes placées sous écrou est passé, en France, de 48 594 à 73 780, soit une hausse de 52 %, et le nombre de personnes détenues de 48 296 à 64 787, soit un accroissement de 34 %. Dans le même temps, le nombre d'habitants, passé, d'après les chiffres de l'INSEE, de 61,1 à 65,4 millions d'habitants, a progressé de 7 %. **L'augmentation du nombre de personnes sous écrou, détenues ou non, a donc été nettement plus marquée que celle de la population dans son ensemble**. Au total, le taux de placement sous écrou, rapport du nombre de

(1) Le placement sous écrou est l'acte juridique par lequel une personne est placée dans un établissement pénitentiaire, sous la responsabilité de son directeur. Elle peut cependant ne pas être physiquement détenue dans l'établissement, lorsque qu'elle est, par exemple, placée sous surveillance électronique.

personnes sous écrou au nombre d'habitants, s'élevait à 113 pour 100 000 au 1er janvier 2012 alors qu'il était de 80 pour 100 000 au 1er janvier 2002. De son côté, le taux de détention, rapport du nombre de personnes détenues au nombre d'habitants, passait de 79 pour 100 000 à 99 pour 100 000 sur la même période (1).

L'inflation carcérale que connaît la France n'a certes pas commencé au début des années 2000, mais il est indéniable que le phénomène a pris une ampleur particulièrement inquiétante depuis plusieurs années, et notamment au cours des derniers mois. Au 1er décembre 2012, le **nombre de personnes sous écrou s'élevait à 78 082**, soit un taux d'accroissement annuel de 5,4 %, et le **nombre de personnes détenues à 67 674**, en augmentation de 3,7 % sur un an (2). À cette date, le nombre de personnes sous écrou avait légèrement diminué depuis le mois de juillet 2012, mais le nombre de personnes détenues constituait hélas un record absolu. En tout état de cause, ces chiffres restent largement supérieurs aux capacités d'hébergement des 191 établissements pénitentiaires français.

À la lumière de ces quelques données, il apparaît clairement que « *l'augmentation de la population carcérale ne reflète pas celle de la démographie nationale* », comme le rappelait le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues. Votre Rapporteur reviendra plus loin sur les différentes causes, structurelles et conjoncturelles, à l'origine de l'augmentation des entrées en détention.

2. Un parc pénitentiaire progressivement agrandi et modernisé

Face à la hausse du nombre de personnes condamnées à des peines privatives de liberté et à la nécessité de rénover des prisons vieillissantes n'assurant plus des conditions de détention dignes, plusieurs programmes d'expansion et de rénovation du parc carcéral ont été lancés au cours des vingt dernières années. À l'occasion de son audition par la mission, M. Henri Masse, directeur de l'administration pénitentiaire, a rappelé qu'au début des années 1990, le parc pénitentiaire, alors doté de 36 615 places, était sous dimensionné et particulièrement vétuste. À cette date, la quasi-totalité des établissements pénitentiaires en service avaient été construits avant le début du XXe siècle.

a) Les grands programmes immobiliers

Parce qu'il n'apparaît pas possible de s'interroger sur l'opportunité de poursuivre l'agrandissement du parc carcéral sans revenir, du moins brièvement, sur le contenu des programmes précédents, votre Rapporteur a jugé nécessaire d'en mentionner les principales caractéristiques.

---

(1) Pierre V. Tournier, La prison. Une nécessité pour la République, *préface d'Élisabeth Guigou, Les Éditions Buchet & Chastel, coll. « Essais et documents », 261 p., à paraître le 15/02/2012.*

(2) Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés, Tableau de bord du 1er décembre 2012*, sous la direction de Pierre Victor Tournier.*

Lancé en 1987 à l'initiative de M. Albin Chalandon, alors ministre de la Justice, le **programme « 13 000 »** s'est traduit par la construction de 12 788 places réparties dans vingt-cinq établissements pénitentiaires et la fermeture de 1 775 places [(1)].

Par la suite, six établissements, mis en service entre 2003 et 2005, ont été construits dans le cadre du **programme « 4 000 »**, lancé en 1995. Celui-ci a également conduit à la fermeture de cinq maisons d'arrêt et de places dans un quartier de centre de détention.

Afin de prolonger l'effort de construction, la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (dite loi Perben I) a prévu un programme de construction de **13 200 places de détention**. Ce programme, en cours d'achèvement, comprenait la création de 360 places destinées aux mineurs, réparties dans six établissements spécialisés, de 10 900 places créées au sein d'établissements pénitentiaires pour majeurs (dont 1 188 outre-mer) et de 2 000 places consacrées à l'application des nouveaux concepts pénitentiaires dédiés à la réinsertion (quartiers nouveaux concepts) et à la construction de trois quartiers de semi-liberté et centres pour peines aménagées.

Parallèlement au programme « 13 200 », plusieurs opérations de rénovation, qui ont concerné les maisons d'arrêt de Paris-La Santé et Fleury-Mérogis, le centre pénitentiaire de Marseille-Les Baumettes et le centre de détention de Nantes, ont été engagées.

En avril 2004, le ministre de la Justice a fait le choix d'augmenter davantage les capacités du parc carcéral, afin de répondre rapidement à l'insuffisance du nombre de places, les premières livraisons du programme « 13 200 » n'étant pas prévues avant 2008. Cette action s'est traduite par la mise en service de 2 827 places supplémentaires, dont 760 places de semi-liberté, livrées à partir de 2004 [(2)].

Déterminé à étendre les capacités du parc pénitentiaire et à remédier à la vétusté des établissements les plus dégradés, le précédent gouvernement avait lancé, en mai 2011, un « **nouveau programme immobilier pénitentiaire** », prévoyant la construction de vingt-cinq établissements et l'extension de sept structures, le maintien et la rénovation de 2 042 places supplémentaires (par rapport aux annonces faites en juillet 2010) ainsi que la fermeture de trente-six établissements, comprenant 6 827 places [(3)]. Au total, la construction de 7 577 places de prison dans le cadre de ce nouveau programme et l'achèvement du programme « 13 200 » devaient doter la France d'un parc pénitentiaire de **plus de 70 000 places en 2018**.

---

(1) Les chiffres relatifs aux programmes immobiliers pénitentiaires ont été communiqués par M. Henri Masse, directeur de l'administration pénitentiaire, à l'occasion de son audition.

(2) Les dernières places prévues par ce programme devraient être livrées en 2013.

(3) Le nouveau programme immobilier pénitentiaire, *Dossier de presse du ministère de la Justice et des Libertés, 5 mai 2011.*

Dès l'année suivante, la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines a posé comme nouvel objectif de porter la capacité du parc pénitentiaire à **80 000 places en 2017**. Pour y parvenir, les programmes en cours d'exécution devaient être complétés et des établissements pour courtes peines, destinés à permettre la mise à exécution rapide des peines d'emprisonnement ferme prononcées, construits [(1)].

Votre Rapporteur ne peut que se féliciter de l'abandon, par la nouvelle majorité, de ce dernier programme. D'une part, l'augmentation des capacités d'accueil du parc pénitentiaire, présentée comme une nécessité absolue, reposait sur un scénario probable d'évolution de la population carcérale exclusivement fondé sur une croissance des peines privatives de liberté de 2 % par an jusqu'en 2018, correspondant à la tendance observée entre 2003 et 2011. Or, comme l'a rappelé M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, à l'occasion de son audition par la mission, la prise en compte de ce seul critère pour anticiper le nombre de personnes détenues en 2017 relevait d'une approche contingente et contestable. En effet, entre 2003 et 2011, le nombre d'entrées en détention n'avait augmenté que de 0,48 % par an et le nombre de personnes incarcérées d'1,15 % par an. En se fondant sur ces paramètres, l'estimation du nombre de personnes détenues en 2017 aurait donc été différente.

D'autre part, ce scénario, présenté comme inéluctable, semblait traduire un renoncement à mettre en œuvre « *une réelle politique de prévention de la délinquance et d'aménagement des peines* » [(2)], à rebours de l'ambition de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire. L'argument selon lequel **la construction de places de prison devait permettre de remédier à l'inexécution d'un stock de 85 600 peines délictuelles** [(3)] **(fin juin 2011) n'était pas pleinement convaincant**. Comme le rappelait la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans son avis sur le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines, 96,1 % des condamnations en attente d'exécution étaient inférieures à deux ans et donc potentiellement aménageables. Dans le même avis, la Commission soulignait par ailleurs que « *la prévention de la récidive réside moins dans un recours accru à l'emprisonnement que dans un renforcement des moyens qui permettraient un accompagnement socio-éducatif en milieu ouvert* […] » avant d'ajouter que « *les alternatives à la détention obtiennent de meilleurs résultats que la prison en termes de lutte contre la récidive et représentent un moindre coût pour la collectivité* ». La loi du 27 mars 2012, précitée, marquait la volonté du précédent gouvernement d'accentuer la réponse carcérale, y compris pour des peines de courte durée, en contradiction avec nombre de dispositions de la loi pénitentiaire, votée moins de trois ans plus tôt.

---

(1) Rapport définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines, annexe à la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines.

(2) Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines, *adopté par l'assemblée plénière le 26 janvier 2012.*

(3) Ce chiffre est mentionné dans l'étude d'impact de la loi de programmation relative à l'exécution des peines.

Cette nouvelle loi semblait par ailleurs faire de la construction de places de prison supplémentaires la meilleure réponse au problème de la surpopulation carcérale. Or, la très grande majorité des personnes entendues par la mission a rappelé que l'**expansion du parc pénitentiaire n'était pas, à elle seule, un moyen de lutte efficace contre le surpeuplement des prisons**. Ainsi, Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, n'a pas hésité à qualifier l'objectif de 80 000 places de prison de « *pure folie* », tant sur le plan pénal que budgétaire, rappelant que le taux d'incarcération provenait bien davantage des orientations de la politique pénale que de l'état de la délinquance. M. Maxime Cessieux, président de la commission pénale du Syndicat des avocats de France, a d'ailleurs souligné, à l'occasion de son audition par la mission, qu'il n'y avait aucune corrélation entre le taux d'incarcération et le degré de sécurité qui en résultait. Dès lors, l'idée selon laquelle l'accroissement parallèle du parc carcéral et du taux d'incarcération aurait permis de remédier à l'insécurité ne semble pas vérifiée.

À cet égard, votre Rapporteur partage la remarque de M. Jean-René Lecerf, sénateur, qui, dans son avis sur le projet de budget de l'administration pénitentiaire pour 2012, soulignait que « *l'accroissement des capacités de détention n'a d'autre effet que d'encourager de nouvelles incarcérations, à rebours de la volonté exprimée notamment par les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale, de "rompre le cercle vicieux entre l'accroissement du nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil en prison"* » [(1)].

Enfin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme voyait à juste titre dans la loi du 27 mars 2012 une traduction supplémentaire de la « *prolifération de textes législatifs* » [(2)] en matière de politique pénale. Dans son avis du 15 avril 2010 sur l'élaboration des lois, elle soulignait que l'empilement de textes sécuritaires relevait *« davantage de l'opportunité politique que du travail législatif réfléchi, rendant le droit imprécis, voire indéchiffrable et contradictoire, pour les professionnels du droit et* a fortiori *pour le simple citoyen* ». À l'instar de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, votre Rapporteur ne peut que soutenir l'idée selon laquelle **il est impératif de définir une « *politique pénale cohérente, stable et lisible, dont la qualité ne se mesure pas à son degré de réactivité aux faits divers ou aux circonstances du moment* »**.

En conclusion, la loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines constituait, par l'accentuation de la place faite à l'incarcération, y compris pour les courtes peines, un recul préoccupant par rapport à l'esprit de la loi pénitentiaire. Or, pour votre Rapporteur, la lutte contre la délinquance ainsi que la prévention de la récidive ne sauraient être résolues par un recours accru aux peines d'emprisonnement ferme, dont les effets négatifs sur

---

(1) Avis (n° 112 (2011-2012) tome XII) de M. Jean-René Lecerf au nom de la commission des Lois sur les crédits de l'administration pénitentiaire de la mission « Justice », novembre 2011.

(2) Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur l'élaboration des lois, *adopté par l'assemblée plénière le 15 avril 2010.*

l’insertion ou la réinsertion des personnes sont évidents. Si la mise à exécution des décisions de justice demeure bien évidemment un des objectifs centraux de la politique pénale, il n’en demeure pas moins que la place de la prison dans le système répressif doit être repensée. Aussi, votre Rapporteur considère que c’est dans l’expansion raisonnée de son parc carcéral, plutôt que dans la construction de places de prison tous azimuts, que notre pays doit désormais s’engager.

b) L’amélioration des conditions matérielles de détention

Il est indiscutable que la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, conjuguée à la fermeture des prisons les plus vétustes, a conduit à une **amélioration globale des conditions de détention**. La construction de prisons répondant à des standards d’hygiène renforcés, notamment par l’installation de douches en cellule, et disposant de locaux adaptés pour l’enseignement, le travail, les soins ou encore le maintien des liens familiaux, permet d’offrir de meilleures conditions de vie en détention, élément indispensable à la réinsertion des personnes incarcérées.

Au cours de sa visite du quartier maison d’arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes (mis en service en 1898), la mission a pu se rendre compte de l’insuffisance des locaux consacrés à l’enseignement et aux soins au regard du nombre de personnes détenues. Plus généralement, les anciens établissements manquent souvent de locaux destinés au maintien des liens familiaux. À cet égard, la construction d’unités de vie familiale dans les nouveaux établissements ne peut qu’être saluée, tant la conservation des liens avec le monde extérieur influe positivement sur le bon déroulement de la détention.

Même si de trop nombreuses personnes souffrent encore de conditions de détention dégradées, les progrès accomplis depuis plusieurs années n’en demeurent pas moins réels. À l’occasion de sa visite de la maison d’arrêt de Lyon-Corbas, la mission a pu mesurer l’amélioration des conditions de détention dans les établissements modernes, plus adaptés aux besoins des personnes détenues. La surface des cellules y est apparue raisonnable. Chacun des quatre bâtiments de la maison d’arrêt dispose par ailleurs d’une bibliothèque, d’un point d’accès au droit, de salles de cours et d’une salle de sport.

Néanmoins, les personnes entendues par la mission ont fréquemment mis en avant les aspects négatifs des établissements pénitentiaires construits au cours des années récentes, comparés à des « *usines carcérales* » par les représentants du Syndicat national pénitentiaire-personnels de surveillance FO au cours de leur audition par la mission. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a notamment insisté sur le **sentiment de déshumanisation provoqué par les nouvelles prisons**, lié notamment à leurs grandes dimensions et à l’omniprésence de la technologie. Il a, en conséquence, souligné la nécessité de bâtir des établissements à taille humaine, au sein desquels le lien entre les personnes détenues et les surveillants ne serait pas rompu. Il a également rappelé aux membres de la mission que les témoignages recueillis par ses équipes à l’occasion

des visites effectuées insistent régulièrement sur le sentiment d'isolement et d'insécurité ressenti par les personnes incarcérées comme par les surveillants. Le fait que certains disent regretter les anciens établissements, pourtant vétustes et insalubres, prouve que les conditions de détention sont loin d'être optimales dans les nouvelles prisons. Lors de leur audition par la mission, les représentants syndicaux des personnels pénitentiaires de surveillance ont confirmé que l'absence de contacts entre les personnes détenues et les surveillants était préjudiciable au bon déroulement de la détention.

Par ailleurs, **certains établissements pénitentiaires mis en service au cours des dernières années ont été construits loin des centres urbains, dans des zones parfois peu accessibles en transports en commun**. Il y a là un frein évident à la réinsertion des personnes incarcérées pour lesquelles le maintien des liens avec le monde extérieur, prévu par la loi pénitentiaire, est fondamental.

La construction d'établissements pénitentiaires modernes n'a donc pas été sans poser de problèmes, liés à leur éloignement des villes autant qu'à leur fonctionnement déshumanisant. Cependant, les programmes d'expansion du parc carcéral apparaissaient indispensables, au vu de l'insuffisance des capacités d'accueil et de la vétusté de certaines prisons. Aujourd'hui, les conditions de détention demeurent particulièrement préoccupantes dans de nombreux établissements, et principalement dans les maisons d'arrêt. Cette situation appelle une réaction forte des pouvoirs publics, sur laquelle votre Rapporteur reviendra.

3. Une surpopulation endémique

La surpopulation carcérale n'est ni une situation nouvelle, ni un phénomène exclusivement français. À l'occasion de son audition par la mission, M. Lorenzo Salazar, président du Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe, a par exemple rappelé que le taux d'occupation moyen des établissements pénitentiaires italiens s'élevait, en octobre 2012, à 145 %. Au 1er septembre 2010, celui de la Belgique atteignait 125 %. Plus généralement, le phénomène concerne, à un degré certes variable, de nombreux pays européens. Adoptée dès 1999, la Recommandation n° (99) 22 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, faisait déjà de ces deux phénomènes « *un défi majeur pour les administrations pénitentiaires et l'ensemble du système de justice pénale sous l'angle tant des droits de l'homme que de la gestion efficace des établissements pénitentiaires* ».

a) La surpopulation apparente et les « détenus en surnombre »

La construction de nouveaux établissements pénitentiaires, rendue nécessaire par l'augmentation du nombre de personnes condamnées à des peines privatives de liberté et la dégradation progressive des conditions de détention, ne s'est pas traduite par la disparition de la surpopulation carcérale. **Au 1er décembre 2012, il y avait, en France, 67 674 personnes détenues pour**

56 953 places opérationnelles en détention, soit une surpopulation apparente de 10 721 [(1)] (voir tableau 1 en annexe pour la situation au 1er janvier depuis 1990). À cette date, le taux moyen d'occupation des établissements pénitentiaires – maisons d'arrêt et établissements pour peines – s'élevait à **118,8 %**. D'après la statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France publiée par la direction de l'administration pénitentiaire, 129 établissements ou quartiers avaient, au 1er décembre 2012, une densité carcérale supérieure ou égale à 100 % et dix d'entre eux connaissaient un taux d'occupation supérieur ou égal à 200 % (voir tableau 2 en annexe pour la situation au 1er juillet 2012). La situation n'est toutefois pas nouvelle : au 1er décembre 2004, le taux moyen d'occupation atteignait déjà 119 %, et au 1er décembre 2008, 124,8 %.

Le taux moyen d'occupation ne témoigne cependant qu'imparfaitement de la réalité du surpeuplement des prisons, à l'inverse de la notion de « détenus en surnombre ». Développée par M. Pierre Victor Tournier, directeur de recherche au CNRS et président de « DES Maintenant en Europe », elle correspond à l'addition de la surpopulation apparente – obtenue par la différence entre le nombre de personnes détenues et le nombre de places opérationnelles – et du nombre de places opérationnelles inoccupées (égal à 2 286 au 1er décembre 2012 pour la France entière). À l'occasion de son audition par la mission, M. Pierre Victor Tournier a souligné que seule cette notion permettait de disposer des chiffres exacts de la surpopulation carcérale.

À l'échelle nationale, il y avait, au 1er décembre 2012, 13 007 « détenus en surnombre », soit une augmentation de 12 % en un an (voir tableau 3 en annexe). Ce chiffre, de 21 % supérieur à celui de la simple surpopulation apparente, apparaît dès lors indispensable pour rendre compte de l'état réel de la surpopulation au sein des prisons.

SURPOPULATION APPARENTE ET « DÉTENUS EN SURNOMBRE » [(1)]

Afin de bien comprendre ce que recouvrent les deux concepts, il peut être utile de recourir à un exemple concret. Au 1er septembre 2012, il y avait 711 personnes détenues en Eure-et-Loir pour 709 places de prison au total. La surpopulation apparente des établissements pénitentiaires du département était donc égale à 2. En ne retenant que le taux moyen d'occupation, proche de 100 %, on aurait rapidement conclu à l'absence de surpeuplement des prisons dans le département. Or, si 21 places étaient inoccupées au centre de détention de Châteaudun, il y avait 23 « détenus en surnombre » à la maison d'arrêt de Chartres. En réalité, le département connaissait une situation de surpopulation, circonscrite à un seul établissement, mais non moins réelle. Le taux moyen d'occupation ne permet donc pas de connaître, avec précision, l'état de surpeuplement des prisons sur un territoire donné, à l'inverse de la notion de « détenus en surnombre ».

(1) Cet exemple a été mentionné par M. Pierre Victor Tournier à l'occasion de son audition par la mission.

(1) Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés, Tableau de bord du 1er décembre 2012.

b) Les maisons d'arrêt, principales victimes

C'est au sein des maisons d'arrêt et des quartiers maison d'arrêt, où sont détenus, en application de la loi, les prévenus (1) et les personnes condamnées à des peines ne dépassant pas deux ans ou dont le reliquat de peine est inférieur à un an (2), que les taux d'occupation sont les plus élevés, en métropole comme outre-mer. Au 1er décembre 2012, **le taux moyen d'occupation des maisons d'arrêt s'établissait, pour la seule métropole, à 135,4 %**, alors que celui des établissements pour peines s'élevait à 92 %. Par ailleurs, il y avait, dans les premières, **37 % de « détenus en surnombre », soit 11 689 personnes**, et 0,6 % dans les seconds (128 personnes) (3). Certaines maisons d'arrêt affichent des taux d'occupation bien supérieurs à la moyenne nationale. C'était notamment le cas, au 1er juillet 2012, de celles de Béthune (246 %), d'Orléans (228 %), de La Roche-sur-Yon (225 %) ou encore de Nîmes (204 %) (4).

Alors que la plupart des établissements pour peines situés en métropole pratiquent un *numerus clausus* de fait, qui consiste à ne pas accueillir plus de personnes qu'il y a de places disponibles, les maisons d'arrêt sont tenues de recevoir l'ensemble des prévenus placés en détention provisoire ainsi que les condamnés à de courtes peines d'emprisonnement. À l'occasion de leur audition par la mission, les représentants syndicaux des personnels pénitentiaires de direction ont expliqué que les maisons d'arrêt ne disposaient d'**aucun véritable moyen pour limiter les entrées en détention**. Tout au plus les chefs d'établissement peuvent-ils alerter, de manière informelle, les magistrats de leur ressort, sans que cela conduise toujours à une diminution significative des incarcérations.

Par ailleurs, le *numerus clausus* de fait pratiqué par les établissements pour peines se traduit par le **maintien, en maison d'arrêt, de personnes condamnées à des peines d'emprisonnement supérieures à deux ans**, qui ne peuvent être transférées dans le délai de neuf mois prévu par le deuxième alinéa de l'article 717 du code de procédure pénale. D'après les chiffres transmis par la direction de l'administration pénitentiaire, 15 % des condamnés détenus en maison d'arrêt purgeaient, au 1er octobre 2012, une peine supérieure à deux ans.

Face aux flux d'entrées en détention, et notamment à la hausse des condamnations à de courtes peines d'emprisonnement, l'administration pénitentiaire n'a eu d'autre choix que d'installer des lits supplémentaires dans des cellules rapidement devenues sous-dimensionnées. Aussi, **le nombre total de lits a bien souvent dépassé les capacités opérationnelles des établissements**. D'après un document transmis par la direction de l'administration pénitentiaire (voir tableau 4 en annexe), alors que la capacité opérationnelle totale dans les

---

(1) Article 714, alinéa 1er du code de procédure pénale.

(2) Article 717, alinéa 2 du code de procédure pénale.

(3) Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés, Tableau de bord du 1er décembre 2012.

(4) Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés, Tableau de bord du 1er juillet 2012.

quartiers hommes des maisons d'arrêt s'élevait, début août 2012, à 30 415 lits, le nombre de lits installés au-delà de cette capacité était de 16 423 (pour la France entière). **La notion de place de prison, définie par la direction de l'administration pénitentiaire sur la base de la superficie des cellules, détaillée dans une circulaire du 17 mars 1988** (1)**, a donc perdu de son sens** (voir tableau 5 en annexe).

Au total, alors qu'aux termes du premier alinéa de l'article 717 du code de procédure pénale, « *les condamnés purgent leur peine dans un établissement pour peines* », et ne peuvent être maintenus en maison d'arrêt, en application du deuxième alinéa du même article, qu' « *à titre exceptionnel* », il y avait, au 1er octobre 2012, **45 231 personnes incarcérées en maison d'arrêt** (2)**, soit 67,8 % des personnes détenues en France, dont 28 485 condamnés** (3). Les maisons d'arrêt s'apparentent bien souvent à de véritables « fourre-tout ».

CONDAMNÉS DÉTENUS EN MAISON D'ARRÊT (MA) ET QUARTIER MAISON D'ARRÊT (QMA) AU 1ER OCTOBRE 2012, SELON LE RELIQUAT DE PEINE

Reliquat de peine	Effectifs	Part *(en %)*
Moins de 1 mois	2 557	9
De 1 mois à moins de 3 mois	4 787	17
De 3 mois à moins de 6 mois	5 944	21
De 6 mois à moins d'un an	6 375	22
De 1 an à moins de 2 ans	4 592	16
De 2 ans à moins de 3 ans	1 673	6
3 ans et plus	2 557	9
Ensemble des condamnés détenus en MA et QMA	**28 485**	**100**

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

En métropole, ce sont principalement les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt (4) accueillant des hommes, qui souffrent de la surpopulation. En effet, le surpeuplement des quartiers réservés aux femmes, sans être inexistant, est nettement moins fréquent et s'observe surtout, ponctuellement, dans les grandes maisons d'arrêt de la région parisienne. De leur côté, les établissements pénitentiaires pour mineurs demeurent sous-occupés : au 1er décembre 2012, sur 348 places opérationnelles, 95 étaient inoccupées (5).

(1) D'après la circulaire du 17 mars 1988, une cellule dont la superficie est inférieure à 11 m² correspond à une place ; entre 11 m² et 14 m², elle correspond à deux places ; entre 14 m² et 19 m², elle correspond à trois places, etc.

(2) Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés, Arpenter le champ pénal, supplément au n °295*, octobre 2012.*

(3) Ce chiffre a été communiqué par la direction de l'administration pénitentiaire.

(4) Les quartiers maison d'arrêt font partie de centres pénitentiaires, qui sont des établissements mixtes comprenant au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale).

(5) Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés, Tableau de bord du 1er décembre 2012.

c) Le cas extrême des outre-mer

Dans les outre-mer, l'ensemble du parc pénitentiaire souffre d'une surpopulation chronique, comme en attestent les chiffres régulièrement publiés par Pierre Victor Tournier, issus des données fournies par l'administration pénitentiaire. Au 1er décembre 2012, les maisons d'arrêt connaissaient un taux moyen d'occupation de 143,2 % et les établissements pour peines de 117,7 %. Dans les premières, 45 % des personnes détenues étaient en surnombre et 23 % l'étaient dans les seconds.

Les taux d'occupation des établissements pénitentiaires illustrent avec force la gravité de la situation propre aux collectivités et départements ultramarins. Au 1er juillet 2012, ces taux atteignaient 223 % à la maison d'arrêt de Majicavo (Mayotte), 234 % au quartier maison d'arrêt de Nouméa (Nouvelle-Calédonie) et 306 % au quartier maison d'arrêt de Faa'a Nuutania (Polynésie). Au quartier centre de détention de Faa'a Nuutania, ce taux s'élevait à 233 % (1). Les pourcentages de « détenus en surnombre », dont la mission n'a pas connaissance, se révèleraient très probablement plus élevés encore.

À l'occasion de leur audition par la mission, les représentants de la section française de l'Observatoire international des prisons ont insisté sur l'ampleur du surpeuplement des prisons outre-mer. Celui-ci s'explique, plus encore qu'en métropole, par l'insuffisance criante de places de prison ainsi que par la difficulté, voire l'impossibilité, de procéder à des transfèrements de personnes incarcérées compte tenu de l'éloignement géographique qu'ils impliqueraient. L'unique centre pénitentiaire de Nouvelle-Calédonie (230 789 habitants d'après le recensement de 2004) a par exemple vocation à recevoir les prévenus et les condamnés de l'ensemble du territoire. Il en est de même pour le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, situé en Guyane. Faute de capacités d'accueil suffisantes dans les établissements situés outre-mer, 250 ultra-marins seraient incarcérés en métropole, d'après les représentants de la section française de l'Observatoire international des prisons.

Depuis quelques années, la surpopulation carcérale a pris une dimension extrêmement préoccupante, en métropole et encore davantage outre-mer. Très marquée en maison d'arrêt, elle se traduit par des conditions de détention indignes, dont les manifestations sont multiples. Votre Rapporteur souhaite à présent en évoquer quelques unes.

B. DES CONSÉQUENCES GRAVES UNANIMEMENT DÉNONCÉES

Les personnes entendues par la mission ont toutes insisté sur les conséquences dramatiques de la surpopulation carcérale, à la fois sur les conditions de détention, mais également sur le travail des surveillants. Le surpeuplement des prisons n'en est certes pas l'unique responsable, mais il en est

(1) *Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés*, Tableau de bord du 1er juillet 2012.

indiscutablement un facteur aggravant. Aujourd'hui, les conditions de détention dans de nombreux établissements pénitentiaires, au premier rang desquels les maisons d'arrêt, apparaissent parfaitement incompatibles avec l'article 1er de la loi pénitentiaire, aux termes duquel « *le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions* ». Or, à la suite de sa récente visite du centre pénitentiaire des Baumettes, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté à de nouveau parlé d'une « *violation grave des droits fondamentaux, notamment au regard de l'obligation, incombant aux autorités publiques, de préserver les personnes détenues, en application des règles de droit applicables, de tout traitement inhumain et dégradant* » (1). Il n'est donc pas surprenant que les condamnations de l'État prononcées, par le juge administratif, sur le fondement de conditions de détention contraires à la dignité humaine, se multiplient depuis plusieurs années.

1. Des conditions de vie en détention très dégradées

a) De multiples effets néfastes sur la vie en détention

– La promiscuité

L'augmentation des incarcérations, insuffisamment compensée par la construction de nouvelles places de prison, s'est traduite dans de nombreux établissements par une **diminution de la surface disponible pour chaque personne détenue**.

Des cellules en théorie individuelles ont été transformées de fait en cellules collectives, souvent trop étroites pour que du mobilier supplémentaire (placard, table, chaise, *etc*.) y soit installé. De la même manière, des lits supplémentaires ont été installés dans des cellules prévues pour deux ou trois personnes. Dans certains établissements, **le surpeuplement est tel que certaines personnes détenues sont contraintes de dormir sur des matelas posés au sol** (657 personnes fin octobre 2012 pour la France entière).

À l'occasion de la visite du quartier maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes, il a été expliqué à la mission que les cellules prévues pour une personne avaient presque toutes été dotées d'un ou deux lits supplémentaires. Aussi, au 25 octobre 2012, 2 100 personnes occupaient approximativement 1 440 places opérationnelles. À cette date, le taux d'occupation s'élevait donc à 145 % et il y avait 660 « détenus en surnombre ». À la maison d'arrêt d'Agen, où la mission s'est rendue, certaines cellules accueillent parfois jusqu'à huit personnes alors qu'en théorie, il ne devrait pas y en avoir plus de six.

---

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Recommandations du 12 novembre 2012 prises en application de la procédure d'urgence (article 9 de la loi du 30 octobre 2007) et relatives au centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille.

Dans les établissements récents, l'administration pénitentiaire a également eu recours à l'installation de lits supplémentaires pour faire face au nombre d'incarcérations, comme la mission a pu s'en apercevoir à l'occasion de sa visite de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas, où toutes les cellules individuelles ont été meublées pour accueillir deux personnes.

L'impact de la surpopulation carcérale sur la promiscuité en détention apparaît clairement dans de nombreux rapports de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Ainsi, on peut lire dans celui relatif à la maison d'arrêt de Majicavo (1) que « *le taux d'occupation des vingt-huit cellules se caractérise par une densité très forte qui entraîne une grande promiscuité et une absence totale d'intimité, principalement dans les quartiers adultes 1 et 2 et dans le quartier fin de peine* ». Dans certaines cellules, la « *surface par personne* » ne dépassait pas, au moment de la visite, deux mètres carrés. Dans la cellule n° 3 du quartier adulte 2, composée, à la même date, de quinze lits et d'un matelas au sol, elle était d'**1,48 mètre carré**.

Les recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives au centre pénitentiaire de Nouméa, formulées en urgence à la suite de sa visite inopinée du 11 au 17 octobre 2011, offrent un exemple supplémentaire des effets délétères de la surpopulation sur les conditions de détention. Le point 3 des recommandations insiste sur le fait que « *les personnes détenues sont entassées dans des cellules insalubres où elles subissent une sur-occupation frôlant les 200 % dans le centre de détention et le quartier de semi-liberté et atteignant 300 % dans le quartier de la maison d'arrêt* » (2). Le point 3.1 précise que « *la maison d'arrêt est composée de cellules de 12 m² où cohabitent jusqu'à six personnes alors que, selon les normes définies par l'administration pénitentiaire, il ne devrait pas y en avoir plus de deux. Chaque cellule comporte trois lits superposés d'un côté, deux lits superposés de l'autre côté et souvent, entre les deux rangées de lits, un matelas posé à même un sol crasseux et humide où circulent des rats et des cafards. Au moment de la visite des contrôleurs, vingt-sept des trente-quatre cellules composant la maison d'arrêt disposaient ainsi d'un matelas posé par terre* […] ». La promiscuité, l'insalubrité et la dégradation généralisée des conditions de détention du centre pénitentiaire traduisaient une « *violation grave des droits fondamentaux d'un nombre important de personnes* ».

De manière générale, **la sur-occupation des cellules entraîne inévitablement une perte d'intimité**, à l'origine de tensions et de frustrations. Dans les anciennes maisons d'arrêt, comme celle de Fresnes, les toilettes ne sont pas véritablement séparées du reste de la cellule, ce qui génère, chez de nombreuses personnes détenues, un sentiment d'humiliation. Au centre de semi-liberté de Lyon, trois à quatre personnes partagent le même réfrigérateur, où sont

---

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de visite de la maison d'arrêt de Majicavo (Mayotte), 28 et 29 mai, 2 et 3 juin 2009. *Au moment de la visite, le taux d'occupation était de 240 %.*

(2) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Recommandations du 30 novembre 2011 faites en application du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 et relatives au centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie).

conservés leurs éventuels médicaments anti-viraux, aux dépens du respect du secret médical. À l'occasion de leur audition par la mission, les représentants de la section française de l'Observatoire international des prisons ont expliqué que certaines personnes incarcérées en étaient réduites à commettre des actes d'insoumission ou de violence dans le seul but d'être transférées au quartier disciplinaire pour y bénéficier d'un encellulement individuel.

Au total, la promiscuité régnant dans certaines prisons françaises se traduit par des conditions de détention indignes et extrêmement défavorables à la réinsertion des personnes détenues. S'ils n'en sont pas la seule traduction, les matelas posés au sol en sont peut-être le témoin le plus terrible. Plus généralement, la promiscuité témoigne de l'inadéquation entre les capacités d'accueil du parc carcéral et les orientations de la politique pénale des années récentes. Votre Rapporteur reviendra plus loin sur la réponse qu'il convient d'y apporter.

– L'insalubrité

De nombreuses maisons d'arrêt, construites aux XIX^e^ et XX^e^ siècles, connaissent un état d'insalubrité avancé, dont l'origine réside, en partie, dans la **sur-occupation des cellules et la sur-utilisation des locaux et des équipements collectifs**. Les rapports de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté comprennent très souvent un chapitre consacré aux problèmes d'hygiène auxquels sont confrontés les personnes incarcérées ainsi que l'ensemble des personnels intervenant en détention. À la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine (Nanterre), dont le taux d'occupation s'élevait au moment de sa visite à 149,8 % [(1)], « *la propreté est approximative, les lavabos en inox sont notamment souillés par d'épaisses traces noires dans leurs angles, le carrelage entourant les lavabos est fréquemment cassé. La peinture du sol, écaillée et usée, laisse voir le ciment en de larges endroits* ». À la maison d'arrêt de Paris-La Santé, « *les personnes détenues partagent toutes des conditions de vie dégradées du fait de l'état délabré de la plupart des cellules. La dégradation affecte les murs, souvent décrépis et humides, les sols au revêtement défaillant ou absent, les sanitaires, la fermeture défectueuse des fenêtres, la température ambiante* » [(2)].

L'insalubrité n'est toutefois pas l'apanage des maisons d'arrêt. À l'occasion de sa visite du centre de semi-liberté de Lyon, la mission a pu constater que ce type d'établissement n'était pas épargné par les problèmes d'hygiène. Les murs des salles de douche y étaient notamment couverts de moisissures. Dans son avis relatif à la mise en œuvre du régime de semi-liberté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté constate d'ailleurs que les locaux affectés à la semi-liberté sont souvent anciens et n'ont que rarement été rénovés [(3)]. Le même avis

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de visite de la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine (Nanterre), 27-30 avril 2010.

(2) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de visite de la maison d'arrêt de Paris-La Santé, 21-24 décembre 2009.

(3) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Avis relatif à la mise en œuvre du régime de semi-liberté, *26 septembre 2012.*

précise que le « *contrôle général a été* […] *dans l'obligation de demander (et d'obtenir) la fermeture immédiate d'un dortoir dans lequel des fils électriques dénudés avoisinaient dangereusement l'humidité très forte des cloisons* ».

Dans ses recommandations du 12 novembre 2012 prises en application de la procédure d'urgence, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté fait état des conditions de détention épouvantables qui caractérisent le centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille. On y apprend notamment que « *trois ou cinq douches sur dix fonctionnent dans des salles de douche crasseuses, ce qui ne permet pas à tous ceux qui y ont droit de se doucher dans le délai prescrit* […] ». Au total, « *l'insalubrité et l'absence d'hygiène sont consubstantielles à la plus grande partie de l'établissement. Aussi, les greffiers des juges de l'application des peines (et donc les magistrats) et les infirmiers du service psychiatrique (SMPR) refusent catégoriquement (ces derniers au nom de leur indépendance) de mettre les pieds en détention* » (1).

Les établissements pénitentiaires situés outre-mer, dont la vétusté est souvent accentuée par les spécificités climatiques, connaissent une insalubrité particulièrement prononcée, comme en attestent les différents rapports de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Au quartier maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Nouméa, « *des conduites d'arrivée d'eau des WC ont été détournées pour pouvoir servir de douche, sans la moindre protection vis-à-vis des installations électriques pourtant dégradées (fils dénudés, interrupteurs cassés). De nombreux lavabos – qui ne distribuent que de l'eau froide – sont privés de système d'évacuation de l'eau* […] » (2). À la maison d'arrêt de Majicavo, « *les murs du coin toilettes sont sales et révèlent un usage intensif ; la prise de la douche est particulièrement répugnante, du fait de traces d'excréments aux murs et des odeurs permanentes d'égout* » (3).

Pour votre Rapporteur, ces conditions de détention, au-delà de leur caractère parfaitement intolérable, apparaissent entièrement incompatibles avec les missions assignées à la prison par la loi.

– La violence

La promiscuité, conjuguée à l'insalubrité et à l'oisiveté « forcée » sur laquelle votre Rapporteur reviendra, engendre une multitude d'actes de violence, entre personnes détenues ainsi qu'envers les surveillants. Le Syndicat national pénitentiaire FO-Direction a rappelé, à l'occasion de son audition par la mission, que la violence présente dans la société se retrouve

---

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Recommandations du 12 novembre 2012 prises en application de la procédure d'urgence (article 9 de la loi du 30 octobre 2007) et relatives au centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille.

(2) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Recommandations du 30 novembre 2011 faites en application du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 et relatives au centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie).

(3) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de visite de la maison d'arrêt de Majicavo (Mayotte), 28 et 29 mai, 2 et 3 juin 2009.

inévitablement au sein des établissements pénitentiaires. Ainsi, des phénomènes de « bandes », qui se reconstituent parfois en prison, perturbent fortement le maintien de l'ordre en détention. Au centre pénitentiaire des Baumettes, la violence est, en partie, le « *reflet de la vie marseillaise, notamment de ses "quartiers Nord"* » ainsi que la conséquence « *de rivalités de bandes de jeunes ou de délinquants de villes distinctes* » (1).

Le Syndicat national pénitentiaire-personnels de surveillance FO a par ailleurs souligné que de plus en plus de personnes incarcérées, notamment parmi les plus jeunes, n'éprouvent aucun respect envers les autres et refusent même les contraintes les plus anodines de la vie quotidienne. Aussi, dans les maisons d'arrêt, où les frustrations sont nombreuses, des mésententes ou des malentendus *a priori* banals prennent parfois une ampleur démesurée. De plus, la violence y est souvent plus présente que dans les autres catégories d'établissements, indépendamment du phénomène de surpopulation carcérale, en raison de la situation dans laquelle se trouvent les prévenus, qui ne connaissent pas la durée de leur détention.

Les rapports du Contrôleur général des lieux de privation de liberté font très souvent état de la violence qui règne dans les prisons françaises. À la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine, il y a par exemple eu, en 2009, « *424 dégradations,* […]*, 74 mouvements collectifs, 113 faits de violences entre détenus, 657 faits de menaces, insultes ou agressions contre le personnel, 1 suicide, 30 tentatives de suicide et 6 automutilations* » (2). Dans ses recommandations, formulées en urgence, relatives au centre pénitentiaire de Nouméa, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté remarquait que le meurtre commis de nuit dans une cellule de la maison d'arrêt occupée par six personnes « *ne saurait être dissocié des conséquences inéluctables que fait peser la sur-occupation de l'établissement sur les conditions de détention* » (3). Ces quelques exemples illustrent l'ampleur du phénomène.

En outre, la violence, en milieu carcéral, comporte hélas une dimension auto-agressive qui ne saurait être passée sous silence. La France présente à ce titre « ***l'un des taux de suicide carcéral le plus élevé de l'Europe des Quinze*** » (4). En 2010, le taux de mortalité par suicide, égal à 14,6 pour 10 000 placements sous écrou, restait très préoccupant et la « *sursuicidité carcérale anormalement élevée (on se donne la mort cinq à six fois plus en prison qu'à l'extérieur)* ». En moyenne, il se produit un suicide tous les trois jours, ce qui témoigne d'une part,

---

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Recommandations du 12 novembre 2012 prises en application de la procédure d'urgence (article 9 de la loi du 30 octobre 2007) et relatives au centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille.

(2) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de visite de la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine (Nanterre), 27-30 avril 2010.

(3) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Recommandations du 30 novembre 2011 faites en application du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 et relatives au centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie*). Ce meurtre a été commis pendant le déroulement de la mission.*

(4) Observatoire international des prisons, Les conditions de détention en France, *(dossier de presse), 7 décembre 2011.*

du désespoir dans lequel se trouve bon nombre de personnes détenues (notamment les personnes souffrant de troubles mentaux) et d'autre part, des insuffisances de la prévention. Ce dernier point s'explique largement par le fait que les surveillants, dont la charge d'activité croît considérablement avec le surpeuplement des établissements pénitentiaires, ne peuvent consacrer aux personnes les plus fragiles un accompagnement soutenu.

Au total, la violence apparaît consubstantielle au milieu carcéral. Cela s'explique, en partie, par la présence de personnes violentes et agressives dans les établissements pénitentiaires. Toutefois, votre Rapporteur considère, à l'instar des syndicats des personnels pénitentiaires de surveillance, qu'**une partie de la violence carcérale provient directement du surpeuplement des prisons et de ses conséquences immédiates sur les conditions de détention**.

b) Un obstacle au respect de la loi

Outre ces multiples effets néfastes sur la vie en détention, **la surpopulation carcérale constitue un frein considérable à l'application de certaines dispositions de la loi pénitentiaire**, largement inspirée des règles pénitentiaires européennes (RPE), adoptées en 1973 et révisées en 1987 puis en 2006. Sans être juridiquement contraignantes, ces recommandations n'en sont pas moins un guide de bonnes pratiques que l'administration pénitentiaire doit s'efforcer de mettre en place, comme elle le fait avec détermination pour la procédure d'accueil des « arrivants » en détention, issue des RPE 15.1 à 16.

– L'encellulement individuel

Dans de nombreuses maisons d'arrêt, la **surpopulation rend illusoire le respect de l'encellulement individuel pour les prévenus**, pourtant réaffirmé par l'article 87 de la loi pénitentiaire. Tenues d'accueillir, indépendamment de leur taux d'occupation, l'ensemble des personnes placées en détention provisoire ou condamnées à la suite d'une décision judiciaire, les maisons d'arrêt sont dans l'incapacité de garantir le respect de ce principe, prévu par le premier alinéa de l'article 716 du code de procédure pénale. Si la loi admet des dérogations, par exemple pour tenir compte de la personnalité des individus, celles-ci n'expliquent que très partiellement l'ampleur de l'encellulement collectif, qui résulte principalement de l'inadéquation entre les capacités d'hébergement du parc carcéral et les flux d'entrée en détention. Il est par ailleurs évident que le maintien, en maison d'arrêt, de personnes condamnées à des peines d'emprisonnement supérieures à deux ans, en attente d'un transfèrement dans un établissement pour peines, est un obstacle supplémentaire à l'encellulement individuel. Lors de sa visite du quartier maison d'arrêt des hommes du centre pénitentiaire de Fresnes, il a été expliqué à la mission que l'immense majorité des cellules, à l'exception de celles du quartier disciplinaire, avaient été transformées en cellules collectives de deux ou trois places pour faire face à l'augmentation des incarcérations. Dans cet établissement, comme dans la plupart des maisons d'arrêt, l'encellulement collectif est donc la règle.

Sans une réaction volontariste des pouvoirs publics, sur laquelle votre Rapporteur reviendra, il apparaît hautement improbable que l'expiration du moratoire autorisant l'administration pénitentiaire à déroger au principe de l'encellulement individuel « *au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application* » [(1)] se traduise par une amélioration de la situation.

Dans certains centres de semi-liberté surpeuplés, l'encellulement individuel n'est pas possible non plus, comme la mission a pu le constater à Lyon. L'isolement de nuit dans les établissements pour peines, prévu par le premier alinéa de l'article 717-2 du code de procédure pénale, ne peut donc être respecté. Aussi, même si le problème se pose principalement, du moins en métropole, dans les maisons d'arrêt, il serait faux de penser que les établissements pour peines garantissent systématiquement l'encellulement individuel tel qu'il est prévu par la loi.

– La séparation des différentes catégories de personnes détenues

Là encore, **la surpopulation des maisons d'arrêt empêche l'administration pénitentiaire de se conformer à la volonté du législateur**. Leur sur-occupation rend souvent inenvisageable la détention des condamnés « *dans un quartier distinct* » de celui des prévenus, pourtant prévue par le deuxième alinéa de l'article 717 du code de procédure pénale [(2)].

Par ailleurs, le surpeuplement des maisons d'arrêt empêche la séparation des personnes majeures âgées de moins de vingt et un ans du reste de la population carcérale, établie par le premier alinéa de l'article D. 521-1 du code de procédure pénale, selon les représentants du Syndicat national des directeurs pénitentiaires.

De manière générale, la surpopulation carcérale empêche l'administration pénitentiaire de procéder à une répartition pertinente des personnes détenues en fonction de leur personnalité, ce qui ne manque pas de susciter des tensions et des conflits. Le chef de la maison d'arrêt d'Agen, régulièrement confronté à ce problème, a qualifié la répartition des personnes incarcérées de véritable « casse tête » et admis être parfois dépourvu de solutions satisfaisantes. Aussi, faudrait-il que les établissements pénitentiaires disposent de cellules vides afin d'être en mesure d'offrir une solution aux problèmes de cohabitation rencontrés par les personnes détenues.

---

(1) L'article 100 de la loi pénitentiaire a prévu que le moratoire prendrait fin cinq ans après la publication de la loi. La circulaire du 14 avril 2011 relative à l'encellulement individuel des personnes détenues a fixé cette date au 25 novembre 2014.

(2) Le deuxième alinéa de l'article 717 du code de procédure pénale dispose que « les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans peuvent, cependant, à titre exceptionnel, être maintenus en maison d'arrêt et incarcérés, dans ce cas, dans un quartier distinct, lorsque des conditions tenant à la préparation de leur libération, leur situation familiale ou leur personnalité le justifient. Peuvent également, dans les mêmes conditions, être affectés, à titre exceptionnel, en maison d'arrêt, les condamnés auxquels il reste à subir une peine d'une durée inférieure à un an *[…] ».*

– Les activités

Inspiré par les recommandations 26.1 et suivantes des règles pénitentiaires européennes [(1)], l'article 27 de la loi pénitentiaire dispose que « *toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité* ». **Si l'intention du législateur ne peut qu'être saluée, elle se heurte toutefois à l'insuffisance criante des activités, et notamment du travail, dans de nombreuses maisons d'arrêt**.

Au quartier maison d'arrêt des hommes de Fresnes, seules 500 personnes sur un peu plus de 2 000 bénéficiaient d'un travail ou d'une formation professionnelle au moment de la visite de la mission. Il ne s'agit toutefois nullement d'un cas isolé. La maison d'arrêt d'Aix-en-Provence ne proposait, au début du mois de novembre 2012, que 180 places d'activités, dont 80 postes de travail, à 836 personnes détenues [(2)]. L'apparition de listes d'attente pour accéder à un enseignement, un travail, une formation professionnelle, *etc.* est donc inévitable. À cet égard, il a été expliqué à la mission qu'aux divisions 2 et 3 du quartier maison d'arrêt des hommes de Fresnes, la liste d'attente pour accéder au centre scolaire était parfois importante. À la maison d'arrêt d'Agen, les demandes de personnes détenues souhaitant suivre un enseignement ou bénéficier d'un travail ne peuvent pas non plus être toutes satisfaites. D'après le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le centre pénitentiaire des Baumettes souffre d'une « *pénurie d'activités* », les formations professionnelles ne concernant que quelques dizaines de personnes (1 769 personnes y étaient détenues au moment de sa visite). D'après les informations transmises par la direction de l'administration pénitentiaire, 39 % des personnes détenues exerçaient, à l'échelle nationale, une activité rémunérée en 2011 (formation professionnelle rémunérée, travail au service général, travail dans les ateliers du service de l'emploi pénitentiaire, travail en concession, travail à l'extérieur).

L'absence d'activités en détention, et principalement dans les maisons d'arrêt, se traduit par une oisiveté largement répandue, conduisant de nombreuses personnes incarcérées à passer l'essentiel de la journée dans leur cellule. Cette situation, génératrice de tensions, à plus forte raison dans les établissements les plus surpeuplés, s'avère extrêmement préjudiciable à la réinsertion. Aussi, au moment de leur libération, beaucoup de personnes sont dans une situation identique à celle dans laquelle elles se trouvaient à leur entrée en prison. Dans certains cas, notamment lorsque les personnes détenues ont perdu leur emploi, la peine d'emprisonnement n'a d'autre effet que d'aggraver les handicaps, en contradiction avec l'objectif de prévention de la récidive.

(1) Les règles pénitentiaires européennes 26.1 à 26.17 sont relatives au travail en détention.

(2) Ces chiffres ont été communiqués par M. Vincent Penard, président de la commission Justice pénale et droits fondamentaux de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats.

– Le maintien des liens familiaux

La surpopulation carcérale entrave le droit au maintien des liens familiaux, garanti notamment par les articles 34 à 36 de la loi pénitentiaire. Aux termes de l'article 35 de cette loi, le « *droit des personnes détenues au maintien des relations avec les membres de leur famille s'exerce soit par les visites que ceux-ci leur rendent, soit, pour les condamnés et si leur situation pénale l'autorise, par les permissions de sortir des établissements pénitentiaires* ». Aux parloirs classiques, s'ajoute la possibilité pour toute personne détenue de « *bénéficier à sa demande d'au moins une visite trimestrielle dans une unité de vie familiale ou un parloir familial, dont la durée est fixée en tenant compte de l'éloignement du visiteur* » [(1)]. Là encore, si l'intention du législateur est louable, il faut rappeler que **la majorité des maisons d'arrêt ne dispose ni d'unités de vie familiale, ni de parloirs familiaux**. Dans ces établissements, seuls les parloirs, qui ne laissent place à aucune intimité puisqu'ils se déroulent, en application du premier alinéa de l'article R. 57-8-15 du code de procédure pénale, en présence d'un surveillant, sont accessibles aux personnes détenues. En outre, dans les maisons d'arrêt les plus surpeuplées, il arrive que la fréquence de l'accès aux parloirs diminue, faute de temps suffisant pour recevoir toutes les familles, ce qui ne va pas sans créer des tensions et des frustrations. En effet, les personnes entendues par la mission ont souvent insisté sur l'importance du maintien du lien familial dans le processus de réinsertion et les personnels de surveillance ont souligné son impact sur le bon déroulement de la détention.

– Le droit à la santé

L'article 46 de la loi pénitentiaire pose le principe selon lequel *« la qualité et la continuité des soins sont garanties aux personnes détenues dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population »*. Or, **la surpopulation limite fortement l'accès aux soins**, comme l'a indiqué à la mission le chef de l'unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA) du quartier maison d'arrêt des hommes de Fresnes. Elle conduit notamment à un allongement des délais de prise en charge et à une accélération de l'usure du matériel. Dans les établissements les plus anciens, les locaux se révèlent par ailleurs souvent insuffisants et inadaptés au regard de la demande de soins des personnes détenues. La mission a pu s'en apercevoir à l'occasion de son déplacement à la maison d'arrêt d'Agen, où les médecins manquent cruellement de place pour exercer.

Ces carences dans l'accès aux soins, auxquelles le personnel médical s'efforce de remédier, sont d'autant plus problématiques que la population carcérale souffre d'un état de santé souvent dégradé, en raison notamment d'une prise en charge très insuffisante avant l'incarcération et d'un mode de vie parfois dangereux.

(1) Article 36 de la loi pénitentiaire.

Par ailleurs, si l'administration pénitentiaire est, aux termes de l'article 45 de la loi pénitentiaire, tenue de respecter « *le droit au secret médical des personnes détenues ainsi que le secret de la consultation* […] », il est toutefois évident que le manque d'intimité généré par le surpeuplement des cellules se traduit indirectement par le non-respect de ce principe. Dès lors, il arrive que des personnes détenues fassent l'objet de discriminations en raison de leurs pathologies, portées de fait à la connaissance de tous.

c) La mise en cause de la responsabilité de l'État

La dégradation des conditions de détention a conduit le juge administratif à condamner l'État, à partir de 2008, au motif que ces conditions portaient atteinte à la dignité de la personne humaine. Dans une décision du 27 mars 2008, le tribunal administratif de Rouen a considéré que la promiscuité, résultant de la sur-occupation des cellules, l'insalubrité due notamment à l'absence de séparation entre les toilettes et le reste de la pièce, et l'absence d'intimité constituaient des manquements au « *respect de la dignité inhérente à la personne humaine* » (1) de nature à engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire. Depuis cette première condamnation, le nombre des recours portés devant le juge administratif et celui des condamnations prononcées ont régulièrement augmenté. D'après les données communiquées par la direction de l'administration pénitentiaire, le montant des condamnations liées aux conditions de détention s'élevait à 46 000 euros en 2009, à 140 250 euros en 2010 et à 343 000 euros en 2011, soit une progression de 645 % entre 2009 et 2011. Selon M. Éric Senna, conseiller à la cour d'appel de Montpellier, ce montant pourrait atteindre 500 000 euros en 2012.

Si l'État français a fait l'objet de plusieurs condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme en raison de traitements inhumains et dégradants subis par des personnes détenues, la surpopulation ne figurait pas parmi les motifs retenus. L'éventualité d'une condamnation sur ce fondement ne saurait toutefois être écartée, comme l'a souligné M. Éric Senna au cours de son audition par la mission. Dans un arrêt du 22 octobre 2009, la Cour européenne des droits de l'homme soulignait en effet que « *dans certains cas, lorsque la surpopulation carcérale atteint un certain niveau, le manque d'espace dans un établissement pénitentiaire peut constituer l'élément central à prendre en compte dans l'appréciation de la conformité d'une situation donnée à l'article 3* […]. *S'agissant en particulier de ce dernier facteur, la Cour relève que lorsqu'elle a été confrontée à des cas de surpopulation flagrante, elle a jugé que cet élément, à lui seul, pouvait suffire pour conclure à la violation de l'article 3 de la Convention* » (2). Aussi, « *la Cour estime que les faits établis – la longue incarcération du requérant dans une grande exiguïté non compensée par la possibilité de circuler librement en dehors de la cellule et combinée avec des conditions d'hygiène préoccupantes, à quoi s'ajoute la passivité des autorités*

(1) Décision du Tribunal administratif de Rouen, n° 0602590, 27 mars 2008.
(2) Arrêt Norbert Sikorski c. Pologne*, n° 17599/05, 22 octobre 2009.*

internes qui ne se sont pas efforcées d'améliorer sa situation de manière effective – permettent de conclure qu'en l'espèce, le requérant a subi une épreuve d'une intensité qui a excédé le niveau inévitable de souffrance inhérent à l'incarcération. Partant, il y a eu violation de l'article 3 de la Convention. » En conclusion, l'arrêt souligne « *qu'à chaque fois que la Cour sera saisie par un détenu se plaignant d'une incarcération prolongée dans une cellule où il ne dispose pas d'un espace personnel d'au moins 3 m², il existera une forte présomption que l'article 3 de la Convention a été violé* ». Dans un arrêt du 20 octobre 2011 *Mandić et Jović c. Slovénie*, la Cour européenne des droits de l'homme a ainsi considéré que la surpopulation de certaines cellules de la prison de Ljubljana, au sein desquelles la surface par personne était inférieure à trois mètres carrés, constituait un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Au regard de l'état de surpeuplement de nombreuses maisons d'arrêt et de la promiscuité qui en découle directement, il apparaît que la France n'est pas à l'abri d'une condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement de la surpopulation.

2. Des personnels pénitentiaires dans l'incapacité de remplir pleinement leurs missions

a) Des victimes à part entière de la surpopulation carcérale

Les syndicats des personnels pénitentiaires de surveillance entendus par la mission ont tous insisté sur les **conséquences néfastes de la surpopulation carcérale sur les conditions et la qualité de leur travail**. Dans les établissements pénitentiaires les plus surpeuplés, il arrive que cent personnes détenues soient placées sous la surveillance d'un seul agent, pendant plusieurs heures. C'est notamment le cas au quartier maison d'arrêt des hommes de Fresnes, où, de surcroît, plus du dixième des surveillants est encore stagiaire [(1)]. De manière générale, le surpeuplement des prisons se traduit par l'accroissement considérable des mouvements inhérents à la détention mais aussi par la sollicitation incessante des surveillants, contraints de travailler dans l'urgence. La progression de la violence liée à la hausse de la densité carcérale les oblige à une vigilance toujours renforcée, aux dépens de leurs autres missions. Par ailleurs, l'incarcération de plus en plus fréquente de personnes souffrant de troubles mentaux dans des établissements pénitentiaires classiques appelle une prise en charge spécifique, à laquelle les personnels de surveillance n'ont pas été formés. Aussi, comme l'a résumé le Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (SNEPAP-FSU), **les surveillants en sont réduits à gérer des flux plutôt que des individualités, au détriment de l'accompagnement des personnes les plus fragiles**.

(1) Il s'agit de fonctionnaires non titularisés.

Il faut aussi rappeler que les surveillants, ainsi que l'ensemble des personnes intervenant en prison, souffrent de la dégradation générale des conditions de détention, en particulier de la vétusté et de la saleté de nombreux établissements. De plus, ils sont contraints d'accomplir leur travail dans un cadre souvent hostile, et font l'objet d'insultes répétées, voire de violences, intimement liées au surpeuplement. Peu de jours avant le déplacement de la mission à Fresnes, une personne détenue s'en était pris physiquement à un surveillant, entraînant pour celui-ci une interruption totale de travail de plus de huit jours. Dans son rapport de visite de la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine, largement surpeuplée, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté indiquait qu'au cours des quatre premiers mois de l'année 2010, 240 faits de violence sur le personnel, dont « *5 agressions graves, 8 coups avec arme, 46 coups et bousculades, 6 morsures et crachats, 3 projections d'objets et 172 menaces et insultes* » (1) avaient été recensés. Le rapport poursuivait en soulignant que « *ces chiffres montrent que les faits agressifs envers le personnel sont d'une importance considérable avec une tendance à augmenter* ». Cet exemple témoigne avec force de la réalité du quotidien des surveillants.

b) Des personnels éprouvés et isolés

À l'occasion de la table ronde qui les a réunis, les syndicats de surveillants ont tous dit **la grande lassitude qu'ils éprouvaient face à la pénibilité de leurs conditions de travail**. Ils ont ajouté que le surpeuplement des établissements pénitentiaires représentait une source de tension et de stress supplémentaire. Leurs témoignages corroborent ceux très souvent recueillis par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté à l'occasion de ses visites. Au cours de celle de la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine, les contrôleurs avaient perçu chez de nombreux surveillants « *une grande lassitude et une fatigue avérée devant l'état de violence de la population pénale, le surencombrement, et l'accroissement de la charge de travail, qui induisent un absentéisme conséquent* ».

Le rapport d'activité 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté résume bien le sentiment dans lequel se trouve une part importante des personnels de surveillance. Les signes de lassitude maintes fois observés « *témoignent du rejet d'un isolement croissant dans l'exercice de leurs tâches, de situations vécues comme dangereuses, de tensions avec des personnes détenues malades et imprévisibles, bref d'une aspiration forte à une meilleure vie professionnelle* […] » (2).

La difficulté des conditions de travail se traduit de surcroît par **un taux de suicide supérieur d'environ 30 % à celui de la population dans son ensemble**, comme l'a rappelé la CGT pénitentiaire. Pour celle-ci, il est à la fois regrettable et révélateur que ce chiffre ne soit pas connu du public. La « sursuicidité » des

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport de visite de la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine (Nanterre), 27-30 avril 2010.

(2) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport d'activité 2011.

personnels de surveillance apparaît bien comme l'illustration la plus flagrante du mal-être et de la solitude dans laquelle certains se trouvent.

Enfin, les syndicats de surveillants ont fait état du manque de reconnaissance et de l'indifférence quasi générale dont ils sont l'objet. Ils ont notamment déploré le traitement médiatique entourant la prison, l'image du « maton » prenant souvent le pas sur la réalité de leur activité.

Les conséquences de la surpopulation carcérale ont été unanimement dénoncées par les personnes entendues par la mission. Si cette surpopulation est, d'une part, amplement responsable de la dégradation des conditions de détention, elle apparaît, d'autre part, parfaitement incompatible avec les objectifs d'insertion ou de réinsertion et de prévention de la récidive, consacrés par la loi pénitentiaire. À cet égard, votre Rapporteur considère que la prison ne pourra remplir ses missions que lorsque le surpeuplement des établissements pénitentiaires aura disparu. Aussi, la lutte contre la surpopulation apparaît bien comme le préalable indispensable à toute amélioration d'un système carcéral aujourd'hui dans l'impasse.

C. DES CAUSES STRUCTURELLES, AGGRAVÉES PAR DES FACTEURS CONJONCTURELS

Lors de son audition par la mission, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, a évalué à environ 20 000 le nombre de personnes actuellement en prison, dont la détention s'explique par une manière de juger différente de celle de 1968. Il a estimé que, si le recours à l'emprisonnement était similaire à celui de la fin des années soixante, il y aurait 47 000 personnes détenues et non pas 67 373, comme c'était le cas au 1er juillet 2012. Son calcul repose sur l'évolution du nombre de poursuites engagées par le parquet, qu'il prend comme indicateur stable : alors qu'en 1968, il n'y avait que 500 000 poursuites par an, en 2009, 673 000 poursuites avaient été engagées, ce qui représentait une augmentation de 34,8 %. En ajoutant ces 34,8 % aux 35 000 personnes détenues en 1968, on obtiendrait un total de 47 000. Il observe en outre que les longues peines sont plus fréquentes qu'alors : environ 2 000 très longues peines sont actuellement en cours d'exécution (1), nombre qu'il rapproche des 200 condamnations à la peine de mort qui étaient en attente d'exécution au moment de son abolition. Enfin, il constate que les nombreuses petites incriminations conduisent à la multiplication des courtes peines.

Cette situation résulte d'une série de facteurs de différentes natures. Le durcissement de la politique pénale des dernières années a joué un rôle important, mais il n'a été possible et n'a pu se traduire aussi fortement dans les faits que parce qu'il a trouvé un terreau favorable dans la société française et dans sa culture juridique.

---

(1) Au 1er janvier 2012, 2 317 personnes détenues purgeaient des peines fermes de réclusion supérieures à vingt ans selon le tableau de bord du 1er septembre 2012 de l'Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés.

1. Le résultat de tendances de long terme

a) La place centrale de la peine d'emprisonnement dans le code pénal

C'est au XIX^{e} siècle que l'emprisonnement est devenu la peine par excellence dans notre pays. Elle apparaissait alors plus « civilisée » que les peines spectaculaires et cruelles appliquées sous l'Ancien Régime et cohérente avec la consécration de la liberté comme le bien le plus sacré. La réflexion portait surtout sur la meilleure manière de mettre en œuvre la privation de liberté.

La deuxième moitié du XX^{e} siècle a été marquée au contraire par le développement des critiques à l'encontre du caractère « criminogène » de la prison, en particulier pour les personnes condamnées à de courtes peines, pour lesquelles elle était perçue comme une véritable « école de la récidive ». Lors de son audition par la mission, Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, a ainsi posé la question de savoir si la peine de prison n'était pas une « peine perdue », selon l'expression utilisée par Louk Hulsman dans le titre de son ouvrage, *Peines perdues : le système pénal en question*, paru en 1982. La nécessité et même l'inévitabilité des longues peines ne sont en revanche guère contestées dans la mesure où elles permettent la mise en œuvre d'un véritable traitement pénal et où elles apparaissent comme la seule réponse concevable aux infractions les plus graves.

Cette acceptation à la fois résignée et limitée de l'emprisonnement comme un mal nécessaire est parfaitement illustrée par cet extrait de l'exposé des motifs du nouveau code pénal, entré en vigueur le 1er mars 1994 : « *L'emprisonnement, en l'état de notre société, ne saurait disparaître de notre système de peine* […]. *Mais la prison ne doit point demeurer le fondement principal sinon exclusif du système des peines correctionnelles. Toujours nécessaire à la répression des délits les plus graves, l'emprisonnement ne doit pas apparaître comme une peine inévitable et usuelle.* » (1)

Traduisant ce principe dans les faits, le deuxième alinéa de l'article 132-19 du code pénal dispose qu'« *en matière correctionnelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement sans sursis qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette peine* » – obligation levée en 2005 en cas de récidive (voir *infra*). De fait, les peines d'emprisonnement ferme sont nettement moins nombreuses que les peines avec sursis, celui-ci pouvant être complet ou partiel. Ainsi, en 2010, sur 303 972 peines d'emprisonnement prononcées pour des délits, seules 88 318 étaient des peines fermes (soit 29 %), 33 842 bénéficiant d'un sursis partiel (11,1 %) et 181 812 d'un sursis total (59,8 %) (2). Le nouveau code pénal a en outre supprimé la peine de prison pour réprimer les contraventions de cinquième classe.

---

(1) Cité par Frédéric Desportes et Francis Le Gunehec, Droit pénal général, *Économica, seizième édition, 2009, p. 760.*

(2) Ministère de la Justice et des Libertés, Les condamnations en 2010.

Néanmoins, la peine d'emprisonnement, avec ou sans sursis, reste de loin la plus prononcée. Depuis le milieu des années 1980, on a toujours compté plus de 50 % de peines d'emprisonnement parmi les peines correctionnelles et l'entrée en vigueur du nouveau code pénal n'y a rien changé. C'est toujours le cas aujourd'hui, comme le montre le tableau de la page suivante.

PEINES PRONONCÉES DANS LES CONDAMNATIONS EN 2010

Nature de la peine principale	Toutes condamnations					
			Dont crimes		Dont délits	
Toutes condamnations	**628 052**	**100,0**	**2 706**	**100,0**	**581 867**	**100,0**
Réclusion	**1 147**	**0,2**	**1 147**	**42,4**	**0**	**0**
Emprisonnement	**305 488**	**48,6**	**1 516**	**56,0**	**303 972**	**52,2**
– Ferme	89 135	14,2	817	30,2	88 318	15,2
– Sursis partiel	34 245	5,5	403	14,9	33 842	5,8
avec mise à l'épreuve	*29 174*	*4,6*	*285*	*10,5*	*28 889*	*5,0*
simple	*5 071*	*0,8*	*118*	*4,4*	*4 953*	*0,9*
– Sursis total	182 108	29,0	296	10,9	181 812	31,2
avec mise à l'épreuve	*55 759*	*8,9*	*175*	*6,5*	*55 584*	*9,6*
avec TIG	*9 301*	*1,5*	*0*	*0*	*9 301*	*1,6*
simple	*117 048*	*18,6*	*121*	*4,5*	*116 927*	*20,1*
Amende	**224 224**	**35,7**	**1**	**0**	**183 898**	**31,6**
Peines de substitution	**62 721**	**10,0**	**1**	**0**	**60 841**	**10,5**
dont						
Suspension de permis de conduire	*12 725*	*2,0*	*0*	*0*	*11 948*	*2,1*
Travail d'intérêt général	*16 851*	*2,7*	*1*	*0*	*15 936*	*2,7*
Jours-amendes	*24 246*	*3,9*	*0*	*0*	*24 246*	*4,2*
Interdiction du territoire	*498*	*0,1*	*0*	*0*	*498*	*0,1*
Interdiction du permis de conduite	*1 749*	*0,3*	*0*	*0*	*1 748*	*0,3*
Mesures éducatives	**25 306**	**4,0**	**32**	**1,2**	**24 617**	**4,2**
Sanctions éducatives	**1 939**	**0,3**	**7**	**0,3**	**1 908**	**0,3**
Dispenses de peine	**7 227**	**1,2**	**2**	**0,1**	**6 631**	**1,1**

Source : Ministère de la Justice et des Libertés, Les condamnations en 2010.

52,2 % des peines délictuelles prononcées en 2010 ont été des peines privatives de liberté, les amendes ne représentant que 31,6 % du total et les peines de substitution (voir *infra*) **10,5 %**. La durée moyenne de la partie ferme des peines d'emprisonnement sanctionnant des délits s'est établie à 7,4 mois en 2010.

Près de 84 % des peines prononcées en 2010 consistaient donc en une peine privative de liberté ou en une amende. Cette situation n'est probablement pas sans lien avec le fait que ces deux peines sont, à quelques exceptions près, les seules à être des **peines principales**, c'est-à-dire que, en application de la loi, la quasi-totalité des crimes et des délits est punie par l'une et/ou l'autre de ces peines. En matière correctionnelle, les peines principales peuvent être remplacées par des peines dites alternatives ou « de substitution », mais leur dénomination suffit à démontrer leur caractère marginal au sein de notre droit pénal, même si

elles n'ont cessé de se diversifier et de s'étendre au cours des dernières décennies. Les plus prononcées étaient, en 2010, la peine de **jours-amende**, qui, pour les délits passibles d'une peine d'emprisonnement, permet d'étaler dans le temps le paiement d'une amende, la partie non payée pouvant être transformée en jours de détention, la peine de **travail d'intérêt général** et la peine de **suspension du permis de conduire**.

Cette situation conduit M. Pierre Victor Tournier, directeur de recherche au CNRS et président de « DES Maintenant en Europe », à affirmer qu'« *aujourd'hui, en matière correctionnelle, la prison est la sanction de référence, sans l'être, tout en l'étant* ».

b) Une pression populaire et médiatique croissante

La rareté du prononcé de peines alternatives est à la fois une cause et une conséquence de la perception que la société en a. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont estimé que, pour le grand public, les peines de substitution n'étaient pas considérées comme de véritables peines. Même s'il a du mal à se faire une idée exacte de la réalité de la situation des personnes incarcérées, il voit la prison comme la seule véritable sanction. C'est du moins sur l'idée selon laquelle la réponse carcérale est la seule susceptible d'être comprise par l'opinion publique qu'a été fondée la politique pénale conduite au cours de la dernière décennie (voir *infra*).

Alors qu'il est difficile pour un Français de s'identifier à une personne incarcérée, il lui est très facile de se mettre à la place de la victime. Or, comme l'a souligné M. Jacques Beaume, procureur général près la cour d'appel de Lyon, lors de son audition devant la mission, on assiste à une **confusion entre le rôle public de la peine et son rôle réparateur**. L'incarcération est perçue comme un élément de réparation pour la victime et la tentation de donner à cette dernière un droit de regard sur la peine et son exécution se développe. La justice a incontestablement pour rôle d'accueillir et d'accompagner les victimes et leurs besoins doivent être pris en considération, mais toute immixtion dans le choix de la peine et son déroulé pose problème.

Le droit positif n'en est certes pas encore là, mais certaines associations plaident en ce sens et, en tout état de cause, la voix des victimes, volontiers relayée par les médias, se fait de plus en plus entendre et tend à appeler la justice à une plus grande sévérité.

La pression exercée par les médias sur la justice a été déplorée à plusieurs reprises au cours des auditions de la mission, et ce pas uniquement par des magistrats. Des avocats ont ainsi fait observer que, si la délinquance avait changé, il n'y avait pas plus d'affaires criminelles aujourd'hui que quelques années auparavant mais que le développement des nouvelles technologies et la sur-médiatisation des affaires judiciaires leur donnaient un écho considérable en les portant à la connaissance d'un très large public.

Sous l'œil extrêmement attentif des médias, les juridictions auront tendance à prononcer des peines d'emprisonnement et à décerner des mandats de dépôt [(1)] pour se mettre à l'abri de toute critique, et ne pas risquer d'être taxées de laxisme. Seule cette voie est présentée comme de nature à donner à l'opinion le sentiment que le risque de récidive et les droits des victimes sont pris en compte de manière satisfaisante.

Les juges de l'application des peines sont aussi soumis à cette pression lorsqu'ils ont à se prononcer sur des aménagements de peines. Comme les avocats reçus par la mission l'ont expliqué, l'aménagement de peine, pourtant fondamental pour le condamné, représente une prise de risque pour les magistrats. Il suffit qu'une personne purgeant une peine aménagée, qui reste une peine à part entière, commette une nouvelle infraction pour que la pertinence du dispositif soit mise en question et que les magistrats soient désignés comme responsables. Dans ce contexte, les hésitations du juge au moment de prononcer un aménagement de peine sont bien compréhensibles, surtout en l'absence d'un soutien politique ferme.

Il n'est pourtant pas démontré que les médias relaient avec exactitude la perception de la société française en la matière. À cet égard, le Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI) a réalisé deux études en 1995 et en 2003. Dès la première étude, il apparaissait qu'environ les deux tiers des personnes interrogées estimaient que certains délits ne méritaient pas la peine d'emprisonnement prévue par la loi et pensaient que la prison devait évoluer. 60 % d'entre elles qualifiaient d'« inacceptable » ou de « trop longue » une détention provisoire de six mois et 65 % jugeaient « normal » qu'une personne détenue obtienne une libération anticipée pour bonne conduite. Dans le cadre de l'enquête suivante, les deux tiers des personnes interrogées ont critiqué les conditions matérielles de détention, jugées « mauvaises », voire « très mauvaises », et seules 15 % ont estimé que la prison réinsérait les condamnés.

Cette perception négative de la prison a été confirmée récemment. Selon une enquête du ministère de la Justice portant sur un échantillon représentatif de la population française de 3 008 personnes interrogées en juin 2009, dont les résultats n'ont été rendus publics par le cabinet de la garde des Sceaux qu'à l'automne 2012, « *si 75 % des Français considèrent que la prison a un rôle à jouer dans la dissuasion des délinquants, 77 % pensent qu'elle ne remplit pas ce rôle. Ainsi, pour 44 %, la prison n'empêche pas la récidive, et 33 % vont jusqu'à affirmer qu'elle la favorise. Seuls 20 % considèrent que la prison permet de lutter contre la récidive. Les Français sont 64 % à penser que les aménagements de peines constituent un moyen efficace pour lutter contre la récidive. Cette position semble prise en connaissance de cause, puisque dans leur très grande majorité,*

(1) En application de l'article 122 du code de procédure pénale, le mandat de dépôt est l'acte juridique, décerné par la juridiction de jugement ou le juge des libertés et de la détention qui ordonne « au chef de l'établissement pénitentiaire de recevoir et de détenir la personne à l'encontre de laquelle il est décerné ».

les Français déclarent connaître la liberté conditionnelle (97 %), le bracelet électronique (98 %) et la semi-liberté (86 %) » [(1)].

Il n'en demeure pas moins que la sensibilité de la société et des médias vis-à-vis des différentes infractions évolue. Comme le Contrôleur général des lieux de privation de liberté l'a expliqué à la mission sont aujourd'hui détenues des personnes qui ne l'auraient pas été en 1968, et, de la même façon, se trouvaient en détention à cette date des personnes qui ne s'y trouveraient plus aujourd'hui. Par exemple, le vol simple faisait alors l'objet d'un emprisonnement bien plus fréquent qu'à l'heure actuelle. À l'inverse, les étrangers en situation irrégulière ne font plus l'objet d'un emprisonnement du seul fait de leur présence irrégulière sur le territoire, ce qui était le cas il y a quarante ans. En revanche, les auteurs d'infractions à caractère familial ou au code de la route sont beaucoup plus souvent poursuivis et sévèrement punis aujourd'hui.

De même, la perception de la maladie mentale et de la manière dont il convient de traiter les individus souffrant de troubles mentaux coupables de délits ou de crimes n'est plus la même qu'il y a vingt ou trente ans. Les psychiatres rencontrés par la mission ont observé un accroissement de leur nombre dans les établissements pénitentiaires ; 20 % des personnes incarcérées seraient atteintes de troubles psychotiques selon une enquête réalisée en 2003-2004. Cette situation trouverait son origine dans l'affaiblissement des moyens de la psychiatrie, qui s'est traduit par une dégradation du suivi des malades, désormais souvent à la rue, livrés à eux-mêmes et n'ayant d'autres moyens pour survivre que la commission d'actes de délinquance. M. Xavier Bébin, délégué général de l'Institut pour la Justice, partage ce diagnostic : il a indiqué que le nombre de lits en hôpital psychiatrique avait diminué de 50 000 unités entre 1980 et 2000. Les malades sont désormais hospitalisés trop brièvement pour que leur état soit durablement stabilisé.

La société semble se désintéresser des personnes présentant des troubles mentaux tout en voulant en être protégée. Selon M. Michel David, président de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire, le nombre de déclarations d'irresponsabilité, fondées sur l'abolition du discernement, a toujours été de l'ordre de 200 à 250 par an au cours des vingt dernières années. À côté de la notion d'abolition du discernement, le nouveau code pénal a introduit celle **d'altération du discernement**, qui permet le jugement de l'intéressé. Le deuxième aliéna de l'article 122-1 du code pénal prévoit que la juridiction en tient compte dans le prononcé de la peine, mais celle-ci s'avère souvent plus longue car l'individu est considéré comme potentiellement dangereux. Des personnes en grande souffrance sont ainsi maintenues en détention pendant de nombreuses années, sans espoir de bénéficier d'un aménagement de peine – d'autant que la suspension de peine pour raison médicale, introduite à l'article 720-1-1 du code de procédure pénale par la loi dite « Kouchner » de mars 2002 [(2)], ne leur est pas

(1) Informations publiées dans l'hebdomadaire de l'Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés Arpenter le champ pénal, *n° 291, du 15 octobre 2012.*

(2) Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 sur les droits des malades.

applicable. Le souci des victimes a même conduit à la création, par la loi du 25 février 2008 [(1)], d'un dispositif permettant, à la demande du juge d'instruction, du parquet ou des parties civiles, de faire comparaître en audience devant la chambre de l'instruction la personne pour laquelle une déclaration d'irresponsabilité est envisagée.

c) Des magistrats portés à la sévérité

Si les magistrats subissent la pression de l'opinion publique, relayée et amplifiée par les médias, ils sont présentés par beaucoup comme « culturellement » portés à prononcer des mesures ou des peines privatives de liberté.

C'est cette culture qui est avancée pour expliquer la rareté du recours au contrôle judiciaire et à l'assignation à résidence avec surveillance électronique à la place de la détention provisoire ou la fréquence du prononcé de peines d'emprisonnement, qui sont perçues comme la bonne réponse pénale. Selon certains avocats, en audience correctionnelle, les magistrats du siège n'arbitreraient qu'entre trois peines : l'emprisonnement ferme, l'emprisonnement avec sursis simple et l'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve. Quelle que soit la peine alternative en faveur de laquelle la défense plaide, c'est une peine d'emprisonnement qui est presque systématiquement prononcée.

Le procureur général Jacques Beaume reconnaît lui-même que **le recours à l'emprisonnement appartient à la culture juridique française** et que les magistrats sont « formatés ». Il n'en défend pas moins l'utilité de certaines courtes peines d'emprisonnement, qui peuvent avoir un rôle pédagogique pour une partie de la population pénale, souffrant d'une profonde perte de repères.

Pour certains avocats, la tendance des juges du siège à placer en détention provisoire ou à prononcer des peines d'emprisonnement est accentuée par leur connaissance imparfaite de la réalité carcérale et des conditions de détention. Ils affirment que les magistrats autres que les juges de l'application des peines et les procureurs n'effectuent pratiquement jamais de visites d'établissements pénitentiaires, ce qui est révélateur de leur distance par rapport au monde carcéral.

Cette tendance culturelle est accentuée par la **très importante charge de travail qui pèse sur les magistrats** (le nombre d'affaires pénales traitées était de 500 par magistrat du siège en 2010 et de 512 en 2011 [(2)]), et sur la chaîne pénale dans son ensemble.

---

(1) Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental.

(2) Ces chiffres sont extraits du projet annuel de performance de la mission « Justice » pour 2013 ; ils incluent les jugements correctionnels, les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité homologuées, les compositions pénales réussies et les ordonnances pénales.

Saisis de très nombreuses affaires, les magistrats n'ont pas toujours le temps d'étudier assez précisément la situation des personnes mises en cause ou déclarées coupables pour être en mesure d'envisager une alternative à la détention provisoire ou à la peine privative de liberté. Les services censés leur fournir les informations qui leur seraient utiles pour élaborer ces solutions alternatives n'ont souvent ni le temps ni les moyens de mener des enquêtes suffisamment poussées. Aussi, il n'est pas facile pour les juges du fond d'adapter la peine prononcée à la personnalité et à la situation des personnes jugées. Certains d'entre eux estiment en outre qu'il revient au juge de l'application des peines d'aménager la peine privative de liberté prononcée, alors même qu'elle aurait pu l'être *ab initio*.

Une partie de l'encombrement des tribunaux est imputable aux **instructions données aux parquets afin que le taux de réponse pénale augmente**. Comme l'Union syndicale de la magistrature l'a fait observer à la mission, ce taux est désormais proche de 90 %. Cette augmentation résulte de l'abandon de l'ancienne régulation du flux d'affaires à juger par le biais du classement sans suite de certains dossiers portant sur des infractions de faible gravité, ce dont votre Rapporteur ne peut que se féliciter. Si une partie de ces dossiers est traitée par un recours accru à la troisième voie pénale, c'est-à-dire aux procédures alternatives au procès pénal classique, les autres ont contribué à l'augmentation de la charge de travail des tribunaux correctionnels.

2. Les effets d'une politique pénale récente particulièrement stricte

Un ensemble de tendances de long terme conduit ainsi les juges à prononcer davantage de peines d'emprisonnement qu'ils ne l'auraient fait il y a quelques dizaines d'années, le nombre de personnes détenues ayant atteint son point le plus bas, en France, à la fin des années 1960.

Mais la tendance à l'augmentation de ce nombre, sensible depuis le milieu des années 1970, a connu une inflexion marquée depuis 2002 sous l'effet d'une politique pénale visant ouvertement à renforcer la répression dans le but déclaré de combattre l'insécurité. Cette volonté politique a suivi plusieurs voies, qui ont toutes eu pour conséquence, bien qu'à des degrés variables, de conduire à une hausse des incarcérations.

a) La pénalisation de certains comportements

De nombreux interlocuteurs de la mission ont dénoncé la **correctionnalisation d'un certain nombre de comportements**, observée au cours des dernières années.

Les infractions les plus citées ont pour la plupart été créées par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure :

– le racolage passif, puni de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende (article 225-10-1 du code pénal) ;

– la mendicité « agressive », puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende (article 312-12-1 du code pénal) ;

– l'occupation d'un terrain en réunion, punie des mêmes peines que la mendicité « agressive » (article 322-4-1 du code pénal), ainsi que des peines complémentaires de confiscation du véhicule et de suspension du permis de conduire ;

– l'occupation en réunion de hall d'immeuble (article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitat) : en application de la loi du 18 mars 2003, le délit, puni des mêmes peines que le racolage passif, était constitué seulement en cas de voies de fait et de menaces ; la loi du 2 mars 2010 (1) a aggravé les peines dans ce cas (les portant à six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende) et prévu que la seule occupation, sans voie de fait ni menace, constituait en elle-même un délit passible de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ; elle a aussi ajouté la peine complémentaire de travail d'intérêt général.

Plus récemment, la « vente à la sauvette », qui constituait auparavant une contravention de quatrième classe passible d'une amende de 750 euros, a été transformée par la loi du 14 mars 2011 (2) en un délit, puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

La création de tels délits apparaît comme l'ultime recours face à des comportements perçus comme gênants par la société et contre lesquels aucune autre solution n'est apparue efficace. Il est très probable que la création de ces délits ne l'a pas été davantage, mais la majorité alors au pouvoir avait l'impression de « faire quelque chose » en correctionnalisant ces comportements.

On observe d'ailleurs que chacun de ces délits est puni d'une peine d'emprisonnement. Il n'est pourtant pas nécessaire que tout délit soit sanctionné par une telle peine. Ainsi, la loi du 9 septembre 2002, précitée, avait fait de l'inscription de graffiti « *sans autorisation préalable, sur les façades, les véhicules, les voies publiques ou le mobilier urbain* » un délit sanctionné par 3 750 euros d'amende et une peine de travail d'intérêt général « *lorsqu'il n'en est résulté qu'un dommage léger* », une peine d'emprisonnement (jusqu'à deux ans) n'étant encourue que pour les cas plus graves (premier aliéna de l'article 322-1 du code pénal).

Le fait que le législateur ait choisi, en 2003 comme en 2011, de sanctionner par des peines de prison des comportements dont les conséquences matérielles sont généralement moins coûteuses à réparer que celles des graffitis témoigne de l'atmosphère répressive qui régnait alors.

---

(1) Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

(2) Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Évidemment, il est rare qu'une peine de prison, *a fortiori* ferme, soit prononcée pour l'un de ces délits commis pour la première fois. Mais il arrive que ces comportements, répétés et sanctionnés à plusieurs reprises, conduisent finalement à l'incarcération de leurs auteurs.

La création de ces délits a entretenu l'idée selon laquelle il reviendrait à la justice pénale de tout régler, alors même que les comportements sanctionnés ont pour l'essentiel des causes sociales qu'une peine pécuniaire ou privative de liberté ne saurait résoudre.

b) La comparution immédiate, grande pourvoyeuse d'incarcérations

Créée par la loi du 10 juin 1983 (1), **la comparution immédiate permet de juger une personne majeure dans un délai très court à la suite de sa garde à vue**. Elle était initialement réservée au jugement des flagrants délits, mais a vu son champ d'application progressivement élargi. Depuis la loi du 9 septembre 2002 déjà évoquée, elle est applicable à tout délit passible d'une peine comprise entre deux ans (six mois en cas de flagrant délit) et dix ans d'emprisonnement, contre une fourchette de peines comprise entre un an et sept ans auparavant. Cette extension du champ d'application rend donc possible le prononcé d'une peine pouvant aller jusqu'à vingt ans d'emprisonnement en cas de récidive. Seuls en sont exclus les délits de presse, les délits politiques et les infractions dont le régime de poursuite est prévu par une loi spéciale (article 397-6 du code de procédure pénale).

En application de l'article 395 du code de procédure pénale, le procureur de la République peut décider de mettre en œuvre cette procédure s'il estime que les éléments de l'espèce le justifient et que les charges réunies sont suffisantes. La personne mise en cause ou son avocat peuvent demander un supplément d'information, et donc un délai supplémentaire, s'ils considèrent que l'affaire n'est pas en état d'être jugée ; un renvoi peut alors être ordonné, pour une durée maximale de six semaines, portée à quatre mois si la peine encourue est supérieure à sept ans d'emprisonnement. En l'absence de renvoi, le prévenu comparaît devant le tribunal le jour même ou le plus vite possible si la réunion du tribunal est impossible le jour même, à cause d'une fin de semaine ou d'un jour férié par exemple – dans ce cas de figure, le juge des libertés et de la détention peut décider de placer le prévenu en détention provisoire si les conditions sont réunies. Généralement, les personnes mises en cause sont présentées à l'audience dans les soixante-douze heures, ce qui constitue un délai très bref pour la préparation de leur défense mais aussi pour l'étude du dossier de l'affaire par le magistrat.

Cette procédure est très souvent utilisée : dès 2002, le nombre d'affaires poursuivies en comparution immédiate (38 300) a dépassé celui des affaires faisant l'objet d'une instruction (37 400) ; en 2011, on a procédé à plus de 43 000 comparutions immédiates, nombre à peu près stable par rapport à 2010,

(1) Loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale.

alors que seulement 17 548 affaires étaient l'objet d'une instruction. Les représentants de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) ont expliqué à la mission qu'il était de plus en plus souvent recouru à la comparution immédiate pour des affaires lourdes, susceptibles de déboucher sur le prononcé de longues peines d'emprisonnement, car les procureurs ont reçu l'instruction de limiter l'ouverture d'informations judiciaires : il est évident que, dans un contexte de surcharge des tribunaux, beaucoup estiment préférable le jugement d'une affaire en quelques jours, quelques mois au plus, à l'ouverture d'une instruction dont la durée moyenne est de l'ordre de 25 mois [(1)]. La procédure de la comparution immédiate est aussi parfois choisie uniquement pour éviter un audiencement tardif.

En 2011, sur les 28 732 personnes condamnées pour un délit après une détention provisoire, 13 176 l'ont été à la suite d'une comparution immédiate. Mais les placements en détention provisoire sont naturellement nettement moins longs (en 2012, 0,5 mois en moyenne, contre 6,6 mois pour les affaires faisant l'objet d'une instruction) [(2)]. Au 1er janvier 2012, 11,1 % des prévenus détenus étaient en attente d'une comparution immédiate [(3)].

Sur les 88 058 personnes incarcérées au cours de l'année 2011, 24,3 % étaient prévenues dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate, 29,4 % étaient prévenues dans une affaire faisant l'objet d'une information judiciaire et 45,2 % étaient des condamnés correctionnels ou en réclusion criminelle [(4)] (voir tableau 6 en annexe) : la comparution immédiate est donc une grande pourvoyeuse d'entrées en détention provisoire alors que seulement 7,5 % environ des condamnations pour délits sont prononcées dans ce cadre.

On observe surtout que **la comparution immédiate conduit à un nombre très important de mandats de dépôt**. En 2010, sur les 15 947 mandats de dépôt décernés, 15 291 l'ont été à l'issue d'une comparution immédiate [(5)]. Si l'on rapproche ce chiffre des 43 327 condamnations prononcées dans le cadre de cette procédure la même année, on constate que 35 % des condamnations ont été suivies d'un mandat de dépôt. Le nombre de condamnations à une peine d'emprisonnement ferme étant forcément supérieur au nombre de mandats de dépôt, on peut affirmer que la comparution immédiate conduit au prononcé d'une peine ferme (en totalité ou en partie) de privation de liberté dans plus de 35 % des cas, alors que les peines d'emprisonnement ferme ou avec sursis partiel ne représentent en moyenne que 21 % des condamnations correctionnelles [(6)]. Cette proportion est en partie la conséquence du profil pénal des personnes jugées en comparution immédiate – elle est souvent utilisée pour juger des personnes en état

(1) 24,8 mois en 2010 et 25,8 mois en 2011 selon Ministère de la Justice, Les chiffres clés de la justice 2012.
(2) Ministère de la Justice et des Libertés, Les chiffres clés de la justice 2011.
(3) Ministère de la Justice et des Libertés, Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1er janvier 2012.
(4) Ibidem.
(5) Ministère de la Justice et des Libertés, Les chiffres clés de la justice 2011.
(6) Ministère de la Justice et des Libertés, Les condamnations en 2010.

de récidive légale ou de réitération, coupables de faits de violence –, mais ce facteur n'est certainement pas le seul en cause, votre Rapporteur y reviendra.

Les personnes jugées dans ce cadre sont ainsi non seulement très fréquemment condamnées à des peines d'emprisonnement ferme, mais aussi incarcérées sans délai, ce qui empêche l'aménagement de la sanction avant le début de son exécution.

c) Le durcissement de la répression de la récidive

Alors qu'il résultait déjà des dispositions des articles 132-8 et suivants du code pénal que la récidive emportait le doublement des peines d'amende et d'emprisonnement encourues pour la seconde infraction, l'aggravation étant encore renforcée lorsque celle-ci est un crime, **plusieurs lois se sont efforcées, au cours des dernières années, d'accentuer la sévérité à l'encontre des récidivistes, en incitant les magistrats à prononcer des peines d'emprisonnement plus fréquentes et plus longues**.

La loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales a notamment élargi les catégories de délits entrant dans le champ de la récidive légale et modifié les règles du sursis avec mise à l'épreuve pour les récidivistes : la durée maximale de la mise à l'épreuve est portée de trois ans à cinq ans, et même à sept ans lorsque la personne se trouve à nouveau en état de récidive légale (premier alinéa de l'article 132-42 du code pénal) et le nombre de peines d'emprisonnement assorties en totalité d'un sursis avec mise à l'épreuve pouvant être prononcées contre une personne en état de récidive légale est désormais limité à une ou deux selon le type d'infractions commises (troisième alinéa de l'article 132-41 du même code). D'une manière générale, cette loi a prévu une exception à la motivation spéciale du prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme en matière correctionnelle lorsque la personne est en état de récidive légale (deuxième alinéa de l'article 132-19 du même code).

La même loi a prévu que, si le condamné est en état de récidive légale, le tribunal peut, par décision spéciale et motivée, décerner un mandat de dépôt ou d'arrêt à son encontre, quelle que soit la durée de la peine d'emprisonnement prononcée. Si le condamné est en état de récidive légale pour des délits d'agressions ou de violences sexuelles (articles 132-16-1 et 132-16-4 du code pénal), c'est, à l'inverse, la décision de ne pas délivrer de mandat de dépôt qui doit être spécialement motivée. Désormais, nombre de récidivistes se retrouvent donc exclus des procédures d'aménagement avant le début de l'exécution de la peine.

Si l'impact de la loi du 12 décembre 2005 est loin d'être négligeable, ce sont surtout les conséquences de la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs qui ont été évoquées par les personnes entendues par la mission. C'est en effet cette loi qui a créé le mécanisme connu sous la dénomination de « peines plancher ».

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, la loi pénale française fixe pour chaque infraction la peine maximale encourue, que le juge ne peut dépasser mais dont il est libre de faire une application très partielle en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de l'auteur des faits. Jusqu'en 2007, notre système pénal ne connaissait qu'un seul cas comparable à un mécanisme de « peine plancher » : en application de l'article 132-18 du code pénal, la cour d'assises qui reconnaît un accusé coupable d'un crime puni de la réclusion criminelle à perpétuité ne peut prononcer contre lui une peine inférieure à deux ans d'incarcération (ou un an si le crime est puni d'une peine de réclusion criminelle à temps).

La loi du 10 août 2007 a instauré un système restreignant la liberté des juges dans la fixation du quantum de certaines peines d'emprisonnement ou de réclusion. Désormais, les crimes ou délits commis en état de récidive légale ne peuvent plus être punis d'une peine inférieure à certains seuils, fixés par la loi et proportionnels – de l'ordre du tiers et quinze ans en cas de peine de réclusion criminelle à perpétuité – au maximum encouru (articles 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal). Toutefois, la juridiction garde la possibilité de prononcer une peine inférieure à ces seuils, si ce choix fait l'objet d'une motivation spéciale relative aux circonstances de l'infraction, à la personnalité de son auteur ou aux garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci – garanties qui doivent même être exceptionnelles en cas de deuxième récidive, situation dans laquelle les circonstances de l'infraction ou la personnalité de l'auteur ne suffisent pas à justifier une peine inférieure à la peine minimale. La situation sociale souvent précaire dans laquelle se trouve la population pénale rend difficile la formulation d'une telle motivation. Une étude dont le ministère de la Justice a publié les résultats en octobre 2012 conclut que, en 2010, les peines minimales ont été prononcées dans 38 % des cas éligibles et que, s'il n'a pas été davantage recouru aux peines d'emprisonnement dans ces cas, **la durée des peines prononcées a augmenté, passant en moyenne de 8,2 mois à 11 mois entre l'entrée en vigueur de la loi et 2010**. Cela correspond à une augmentation d'environ 4 % des années de détention prononcées.

La loi du 14 mars 2011 [(1)] a étendu ce dispositif de peine minimale à la répression des violences les plus graves (punies d'au moins sept ans d'emprisonnement), même lorsqu'elles ne sont pas commises en état de récidive légale (article 132-19-2 du code pénal). La peine minimale correspond dans ce cas à environ le cinquième de la durée maximale de la peine encourue.

Si ces lois n'ont pas créé de véritables « peines plancher », puisqu'elles n'ont pas supprimé toute faculté pour le juge d'individualiser le quantum de la peine, elles ont modifié notre tradition en matière de droit répressif et contribué, d'une manière générale, à l'allongement de la durée des peines privatives de liberté prononcées, et donc exécutées. Ainsi, par exemple, en 2002, la durée

(1) Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

moyenne passée sous écrou était de 7,7 mois ; après s'être stabilisée autour de 8,4 mois entre 2004 et 2007, elle a atteint 8,8 mois en 2008 et s'est établie à 9,7 mois en 2010 et 9,6 mois en 2011 (1) (voir tableau 7 en annexe).

d) La multiplication des circonstances aggravantes

La récidive est une circonstance aggravante générale, c'est-à-dire qu'elle s'applique à l'ensemble des infractions. Depuis la loi du 21 juin 2004 (2), il existe une seconde circonstance aggravante générale, l'utilisation d'un moyen de cryptologie, prévue à l'article 132-79 du code pénal. Mais **ce sont surtout les circonstances aggravantes spéciales, déterminées par infraction, qui se sont multipliées récemment**.

Lors de son audition par la mission, le procureur général Jacques Beaume a dénoncé ce processus, qui alimente aussi bien l'augmentation du nombre des incarcérations que la prolongation de la durée des peines d'emprisonnement. Il a donné comme exemple la sanction du délit de violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail, qui a été aggravée à vingt-et-une reprises depuis 1994 : ainsi, il y a désormais vingt alinéas de circonstances aggravantes à l'article 222-13 du code pénal. Lorsqu'il y a cumul de circonstances aggravantes, les peines prononcées peuvent être considérablement allongées. En application du dernier alinéa de cet article, la peine de trois ans d'emprisonnement est en effet portée à sept ans lorsque l'infraction comporte trois circonstances aggravantes.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs lois ont créé de nouvelles circonstances aggravantes ou ont élargi leur champ d'application. Peuvent être citées :

– la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe : pour les crimes de meurtre (article 221-4 du code pénal) et de tortures ou actes de barbarie (article 222-3 du même code), la peine est aggravée « *lorsque l'infraction est commise à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* » ;

– la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs : elle élargit le champ d'application de la circonstance aggravante découlant du mariage, du concubinage ou du pacte civil de solidarité à de nouvelles infractions et précise qu'elle est aussi applicable entre anciens conjoints, concubins et partenaires (article 132-80 du code pénal) ;

---

(1) Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2012, *juillet 2012*.

(2) Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

– la loi nº 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance : elle crée la circonstance aggravante de guet-apens (définie à l'article 132-71-1 du code pénal), qu'elle associe à celle de préméditation ou de bande organisée.

Les juges ne sont pas obligés de prononcer une peine plus sévère lorsque l'une ou plusieurs de ces circonstances sont constatées, mais, en votant des textes de ce type, le législateur attire leur attention sur ces situations et les invite à en tirer les conséquences.

e) La mise à exécution plus rapide des peines prononcées

Début 2011, le gouvernement d'alors a décidé de faire un **effort important en faveur de l'accélération de la mise à exécution des peines**, notamment en milieu ouvert, à la suite d'un drame survenu à Pornic en janvier [(1)].

Ainsi, mi-février 2011, le garde des Sceaux a-t-il annoncé le recrutement de quatre cents vacataires dès le mois d'avril, pour renforcer le fonctionnement de la chaîne pénale (greffe correctionnel, service de l'exécution des peines, service de l'application des peines, service pénitentiaire d'insertion et de probation). Les quatorze juridictions les plus en difficulté se sont vu proposer des contrats d'objectifs, accompagnés de moyens renforcés, pour améliorer leur situation.

Cet effort s'est traduit par une augmentation notable du taux de mise à exécution des décisions de justice et par un raccourcissement du délai moyen de mise à exécution, qui apparaissent clairement dans le rapport annuel de performance de la mission « Justice » pour l'exercice 2011. Les indicateurs 3.3 et 3.4 du programme Justice judiciaire mesurent au 1er septembre d'une année l'exécution des peines prononcées l'année précédente. S'agissant des jugements contradictoires (c'est-à-dire lorsque la personne était présente au moment du prononcé de sa peine), le taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme est passé de 74,2 % en 2010 à 92,4 % en 2011, le taux d'exécution des travaux d'intérêt général a augmenté de douze points (85,1 % en 2010, 97,1 % en 2011), le taux d'exécution des sursis avec mise à l'épreuve de plus de treize points (83,9 % en 2010, 97,2 % en 2011), celui du recouvrement des amendes de huit points (73,6 % en 2010, 81,8 % en 2011) ; tous plus faibles, les taux d'exécution des peines prononcées en l'absence de la personne jugée, donc par des jugements contradictoires à signifier, ont aussi augmenté dans des proportions importantes.

Les délais moyens de mise à exécution se sont logiquement réduits. En ce qui concerne les jugements contradictoires, ils ont diminué entre 2010 et 2011 de près d'un mois pour les emprisonnements fermes et les travaux d'intérêt général, passant respectivement de 4,7 mois à 3,9 mois et de 3,8 mois à 2,9 mois. Certes, ces deux indicateurs ne prennent en compte que les résultats des sept

(1) Un homme récemment libéré de prison est mis en examen pour le meurtre d'une jeune femme : il devait exécuter une peine de sursis avec mise à l'épreuve à sa sortie de prison, mais n'avait pas été convoqué pour ce faire, le service de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation n'ayant pas considéré son dossier comme prioritaire bien qu'il eût déjà été condamné à plusieurs reprises auparavant, notamment pour viol.

juridictions franciliennes, ce qui conduit à relativiser l'amélioration constatée, mais l'augmentation du taux de mise à exécution des décisions de justice est incontestable. Elle a contribué à aggraver la situation de surpopulation carcérale, comme l'ont fait observer plusieurs des interlocuteurs de la mission. En effet, les entrées sous écrou des condamnés correctionnels ont représenté un flux de 40 000 personnes en 2011 (39 688 exactement), alors qu'elles étaient limitées à 34 291 en 2010, le chiffre le plus élevé depuis 2005 étant 36 018 en 2008. Les flux de 2011 étaient ainsi supérieurs de plus de 15 000 personnes à ceux observés en 2005 (seulement 24 158), soit 64 % de plus ; la part des peines de moins de six mois est de 60 %, en 2005 comme en 2011. Si l'on compare le nombre de personnes purgeant une peine de moins d'un an au 1er janvier, la différence est encore plus marquée : elles étaient 11 526 au 1er janvier 2005 et 20 645 au 1er janvier 2012 (1).

Ce taux élevé de mise à exécution s'est semble-t-il maintenu depuis : le projet annuel de performance de la mission « Justice » pour 2013 réactualise à la hausse les prévisions de réalisation pour 2012. Elles devraient atteindre les taux obtenus en 2011, et donc dépasser largement les prévisions initialement retenues pour 2012. Ces prévisions réactualisées constituent les prévisions pour 2013 et les objectifs cibles pour 2015 sont fixés à des niveaux élevés (93,5 % pour la mise à exécution des emprisonnements fermes, 97,5 % pour les travaux d'intérêt général, 97,5 % pour les sursis avec mise à l'épreuve, 82 % pour les amendes).

La mise à exécution plus rapide des peines prononcées est incontestablement une bonne chose et c'est un objectif qu'il convient de poursuivre. Mais l'effort consenti à partir du printemps 2011 a d'abord conduit à la **mise à exécution de peines anciennes, voire très anciennes**, ce qui a été déploré par de nombreuses personnes entendues par la mission. Des personnes condamnées à de courtes peines des années auparavant ont été soudainement incarcérées, alors qu'elles étaient parvenues à se réinsérer : **des années d'efforts ont ainsi été anéanties, la peine ayant perdu tout son sens**. Ces peines ont en outre été purgées dans des conditions très difficiles, compte tenu des effets de la surpopulation carcérale. C'est pour résoudre ce problème des stocks de peines en attente d'exécution que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a suggéré, dans son avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues, d'apurer le passé par une loi d'amnistie spécifique, qui aurait porté sur les courtes peines inexécutées prononcées antérieurement à 2012.

f) La disparition des lois d'amnistie et des mesures de grâce collective

La proposition du Contrôleur général des lieux de privation de liberté a suscité de vives réactions d'hostilité, alors même que les décisions politiques visant à « donner de l'air » aux prisons, pour reprendre l'expression de Mme Pierrette Poncela, professeure de droit pénal, ont longtemps été courantes. Aujourd'hui, elles semblent être devenues inacceptables.

---

(1) Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés, Tableau de bord du 1er septembre 2012.

À la suite de son élection à la présidence de la République, M. Nicolas Sarkozy a renoncé à proposer au Parlement le vote d'une loi d'amnistie, rompant avec une tradition ancienne – une trentaine de lois d'amnistie a été promulguée depuis la Libération, et une loi de ce type a été votée à la suite de chacune des élections présidentielles de la V^e^ République. Le Président François Hollande n'a pas renoué avec cette tradition. **Il n'y a donc plus eu aucune loi d'amnistie depuis la loi n° 2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie, qui avait suivi la réélection de M. Jacques Chirac à la présidence de la République** et dont la portée était déjà plus limitée que celle de la précédente loi d'amnistie.

M. Nicolas Sarkozy a aussi mis un terme à la pratique, constante depuis 1991, de la grâce collective du 14 juillet. Il est vrai que le champ d'application de cette grâce s'était déjà progressivement réduit au cours du second mandat de son prédécesseur. Outre les personnes condamnées pour terrorisme, trafic de stupéfiants, crimes et délits contre les mineurs de moins de quinze ans, ont été successivement exclus les auteurs de délits financiers, de violences contre les forces de l'ordre, d'infractions routières et d'actes racistes. En 2006, le décret avait exclu les condamnés qui n'étaient pas encore incarcérés, alors qu'ils avaient bénéficié d'une remise de peine d'un mois d'emprisonnement en 2005, et de deux mois en 2004. Depuis 2005, les récidivistes n'en avaient plus été bénéficiaires. Néanmoins, en 2006, le chef de l'État avait encore octroyé quinze jours de remise de peine par mois de détention restant à purger, dans la limite de quatre mois maximum, ce qui avait permis la sortie anticipée de 5 000 prisonniers entre les mois de juillet et de novembre.

Non seulement M. Nicolas Sarkozy n'a plus pris de **décret de grâce collective**, mais **cette possibilité a même été supprimée de la Constitution à l'occasion de sa révision du 23 juillet 2008**. Son article 17 n'accorde plus au président de la République que le droit de grâce à titre individuel.

Il est certain que ce droit de grâce collective, prérogative régalienne héritée de l'Ancien Régime, était contraire à la séparation des pouvoirs et que sa mise en œuvre, tout comme la pratique de la loi d'amnistie – qui, pour sa part, reste possible – étaient critiquées, notamment parce qu'elles s'opposaient au principe de l'individualisation des peines.

Lors de son audition par la mission, M. Claude Got, professeur honoraire de médecine et spécialiste des questions de lutte contre la violence routière, a rappelé que les lois d'amnistie étaient anticipées par les conducteurs, ce qui se traduisait par un moindre respect des règles du code de la route dans les mois précédant une élection présidentielle, source d'une surmortalité importante (estimée à plusieurs centaines de morts avant l'amnistie de 1988). M. Xavier Bébin, délégué général de l'Institut pour la Justice, a affirmé que le taux global de criminalité avait augmenté de près de 10 points entre 1981 et 1982 (passant de 53,5 pour mille à 63 pour mille), progression qu'il impute à la remise en liberté de 5 000 personnes détenues en application de la loi d'amnistie ayant suivi l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République. Votre Rapporteur a aussi

eu l’occasion de constater que les magistrats avaient tendance à allonger certaines des peines de prison prononcées pour les faire sortir du champ de celles qui seraient probablement concernées par l’amnistie ou la grâce collective attendues.

Pour imparfaits qu’ils étaient, ces outils n’en étaient pas moins utiles pour réduire le taux d’occupation des établissements pénitentiaires, notamment à l’approche des fortes chaleurs estivales. Ils constituaient un instrument à l’efficacité certaine et rapide pour désencombrer les prisons.

Si votre Rapporteur n’est favorable ni au rétablissement du droit de grâce collective ni au recours aux lois d’amnistie, il va s’efforcer de proposer d’autres solutions afin de mettre un terme à la situation actuelle de surpopulation carcérale, fruit de dérives de long terme et de décisions politiques plus récentes.

II. REPENSER LA PLACE DE LA PRISON DANS LE SYSTÈME RÉPRESSIF

Les orientations de la politique pénale conduite au cours de la dernière décennie ont accentué la tendance de la société française à attendre de la justice pénale qu'elle règle des problèmes qui ne devraient pas être de son ressort. L'aggravation des sanctions encourues et la recherche de boucs-émissaires ont contribué à durcir les relations sociales. L'augmentation du nombre de personnes incarcérées ne constitue pourtant en rien la garantie d'un renforcement de la sécurité ; elle est même contreproductive à moyen comme à long terme.

Pour sortir de cette situation, votre Rapporteur est persuadé qu'il convient d'adopter une démarche globale. Le premier axe qu'il a retenu vise à faire évoluer la perception que la société a de la justice pénale ; le second a pour objectif de redéfinir le champ d'intervention du juge correctionnel afin de lui permettre de se concentrer sur les infractions qui justifient réellement son intervention ; enfin, votre Rapporteur proposera une série de mesures plus techniques destinées à faire en sorte que la prison soit effectivement le dernier recours en matière délictuelle.

A. FAVORISER L'ÉVOLUTION DU REGARD DE LA SOCIÉTÉ SUR LA JUSTICE PÉNALE

Si la précédente majorité a donné l'impression de se laisser dicter sa politique pénale par ce qu'elle présentait comme les aspirations sécuritaires de la population française, **votre Rapporteur parie sur l'intelligence de nos concitoyens et leur capacité à comprendre qu'une autre politique sera plus efficace**. Il reviendra plus loin sur les efforts de pédagogie à consentir à propos des peines alternatives à la détention et des aménagements de peine.

1. Instaurer un débat annuel sur la politique pénale au Parlement

Depuis trop longtemps, **les lois réformant le droit pénal sont votées en urgence, sans véritable réflexion, dans un sens toujours plus répressif, sous le coup de l'émotion provoquée par un fait divers**. Elles se sont accumulées, sans que ceux qui étaient chargés de les appliquer aient eu le temps d'en comprendre toutes les subtilités, et sans que soit jamais effectué le moindre travail d'évaluation de leurs effets. L'absence de ce travail d'évaluation a été vivement déplorée par les personnes entendues par la mission.

Seule la question des crédits de la justice fait l'objet du traditionnel examen budgétaire de l'automne. Il est évident que l'efficacité de la justice dépend pour une partie importante des moyens financiers et humains qui lui sont consacrés, mais, d'une part, elle résulte aussi d'autres facteurs et, d'autre part, dans la situation actuelle des finances publiques de notre pays, le budget de la justice, comme tous les autres, est nécessairement contraint. Aussi faut-il

améliorer l'efficacité de la justice en jouant sur d'autres leviers, et lui donner des marges de manœuvre budgétaires en supprimant les dépenses dont l'utilité n'est pas avérée. Cela suppose d'en débattre régulièrement, de manière dépassionnée.

Pour ce faire, **votre Rapporteur estime qu'il conviendrait d'organiser chaque année un débat sur la justice pénale**, qui soit déconnecté de tout projet de loi et de l'examen des crédits. Ce débat pourrait se tenir en janvier, afin de s'appuyer sur l'ensemble des chiffres de la justice, dont la publication s'achève en principe en décembre. Il pourrait être l'occasion de commenter ces chiffres, de faire le bilan de la mise en œuvre des lois récemment entrées en vigueur, de discuter avec le garde des Sceaux des projets et propositions de loi susceptibles d'être examinés par les assemblées au cours de l'année à venir, et, plus généralement, de sa politique pénale et des problèmes rencontrés par la justice, des thèmes qui mériteraient d'être approfondis et des conclusions des missions d'information réalisées au cours de l'année précédente. Ce débat pourrait se tenir dans le cadre d'une semaine de contrôle entièrement dédiée à ces questions.

Proposition n° 1

Afin de permettre une discussion régulière, dépassionnée et rationnelle sur la politique pénale, prévoir l'organisation d'un débat annuel au Parlement (par exemple dans le cadre d'une semaine de contrôle entièrement dédiée à ce thème), à la suite de la publication par le ministère de la Justice des chiffres relatifs à l'année précédente.

2. Donner une place aux citoyens dans le fonctionnement de la justice

Traditionnellement, en France, les citoyens participent au jugement des affaires criminelles en remplissant les fonctions de jurés en cour d'assises. La loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs a, à compter du 1er janvier 2012, ramené de neuf à six le nombre de jurés composant la cour d'assises en première instance et de douze à neuf leur nombre en appel, dans le but d'accélérer la tenue des procès et de limiter le phénomène de correctionnalisation (consistant, pour les autorités chargées des poursuites et de l'instruction à appliquer à des agissements constitutifs d'un crime au regard de la loi une qualification correctionnelle, ce qui conduit à faire juger par un tribunal correctionnel l'auteur des faits qui aurait dû l'être par une cour d'assises).

La même loi a créé de nouveaux dispositifs, présentés comme visant à rapprocher les citoyens de la justice. Elle a prévu que deux citoyens tirés au sort siègeraient aux côtés de trois magistrats professionnels au sein des juridictions suivantes : le tribunal correctionnel et la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel pour le jugement de certains délits (atteintes violentes aux personnes telles que vols avec violence, agressions sexuelles, destructions et dégradations de biens dangereuses pour les personnes) ; le tribunal correctionnel des mineurs pour

le jugement de ces mêmes délits commis par des mineurs récidivistes âgés de plus de seize ans ; le tribunal de l'application des peines et la chambre de l'application des peines de la cour d'appel pour l'examen des demandes de libération conditionnelle des personnes condamnées à des peines de plus de cinq ans d'emprisonnement.

Les dispositions relatives aux citoyens assesseurs devaient faire l'objet d'une expérimentation dans le ressort de plusieurs cours d'appel du 1er janvier 2012 au 1er juin 2014. Cette expérimentation est menée dans les ressorts des cours d'appel de Dijon et Toulouse depuis le 1er janvier 2012 ; la garde des Sceaux a en revanche abrogé, le 13 juin 2012, les deux arrêtés des 16 février et 2 mai 2012 qui étendaient cette expérimentation, à compter du 1er janvier 2013, à huit cours d'appel supplémentaires. Elle a en effet estimé que cette extension ne pouvait être poursuivie du fait du défaut de bilan complet de l'expérimentation en cours. Dans le cadre de son avis budgétaire sur la justice judiciaire et l'accès au droit (1), **Mme Catherine Tasca**, sénatrice, en a dressé un premier bilan : après avoir signalé les nombreuses difficultés posées par la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs, elle **juge le coût potentiel de leur mise en œuvre élevé et le bénéfice pour les citoyens et les magistrats relatif. Elle estime que l'expérience n'est pas concluante**.

Sans préjuger des conclusions du bilan qui va être prochainement réalisé par la chancellerie, **votre Rapporteur préfère orienter la réflexion dans une autre direction**. Il pense que l'on peut **rapprocher les citoyens de la justice** sans inventer de nouveaux dispositifs pour les faire participer directement à des jugements ou des décisions, mais **en les associant à son fonctionnement**.

Il souhaite s'inspirer des conseils de surveillance des établissements publics de santé, qui ont remplacé les conseils d'administration en application de la loi du 21 juillet 2009 (2) dite « hôpital, patients, santé et territoires ». Selon le type de l'établissement, ils sont composés de neuf ou de quinze membres, qui sont pour un tiers des représentants des collectivités territoriales, pour un tiers des représentants du personnel et pour un tiers des personnalités qualifiées, dont deux au moins sont des représentants des usagers. Le conseil de surveillance élit son président parmi les représentants des collectivités territoriales et les personnalités qualifiées, pour une durée de cinq ans.

On pourrait s'inspirer de la composition de ce conseil de surveillance pour mettre en place, auprès de chaque tribunal de grande instance, un conseil composé à égalité de représentants des collectivités territoriales, de représentants des personnels (et pas exclusivement des magistrats) et de personnalités qualifiées, parmi lesquelles une majorité de représentants des usagers du service public de la justice et au moins un représentant des avocats intervenant auprès de ce tribunal.

---

(1) Avis (n° 154 (2012-2013), tome XII) de Mme Catherine Tasca au nom de la commission des Lois sur les crédits de la justice judiciaire et de l'accès au droit de la mission « Justice » pour 2013, novembre 2012.

(2) Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

Ces compétences ne sauraient en revanche être aussi intrusives dans le fonctionnement de la justice que le sont celles du conseil de surveillance des hôpitaux dans leur gestion, celui-ci se prononçant sur la stratégie de l'établissement et exerçant le contrôle permanent de sa gestion. Le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire fait en effet obstacle à un tel contrôle de l'administration de la justice. Ses missions pourraient plutôt être inspirées de celles confiées au conseil d'évaluation des établissements pénitentiaires, créé par l'article 5 de la loi pénitentiaire de novembre 2009 en remplacement des anciennes commissions de surveillance. Son rôle est « *d'évaluer les conditions de fonctionnement de l'établissement et de proposer, le cas échéant, toutes mesures de nature à les améliorer* ». Son fonctionnement est régi par les articles D. 234 à D. 238 du code de procédure pénale, complétés par la circulaire du 23 janvier 2012 relative au conseil d'évaluation. Celle-ci précise que la notion de « *conditions de fonctionnement* » de l'établissement doit être entendue au sens large, et comprend notamment le respect des droits des personnes détenues, la sécurité, les activités, l'accès aux soins, les actions de prévention de la récidive, les actions de prévention du suicide, la politique conduite en termes d'aménagement de peine et les actions de préparation à la sortie, les problèmes liés au taux d'occupation de l'établissement et à la détention provisoire, les politiques conduites avec la participation des partenaires extérieurs. Le conseil d'évaluation des établissements pénitentiaires se réunit au moins une fois par an, cette réunion obligatoire devant intervenir avant le 30 avril de chaque année, « *afin de débattre sur la base des éléments arrêtés au titre de l'année civile précédente* ».

Le conseil établi auprès de chaque tribunal de grande instance, qui aurait une fonction exclusivement consultative, pourrait, dans le même esprit, se réunir au moins une fois par an, pour évaluer les conditions de fonctionnement de l'administration de la justice dans son ressort et proposer, dans le respect du principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire, des mesures visant à les améliorer. Ce rendez-vous serait à la fois l'occasion d'établir des synergies entre la justice et les collectivités territoriales, et de donner à la « société civile » une forme de droit de regard sur la justice, même si ce droit n'est pas accompagné de celui d'intervenir directement dans son administration. Si cette proposition s'avérait trop ambitieuse, un comité d'usagers pourrait au moins être constitué dans chaque tribunal de grande instance.

Proposition n° 2

Réfléchir aux moyens de rapprocher les citoyens de la justice par une autre voie que leur participation directe aux jugements : la mise en place de conseils consultatifs auprès des tribunaux de grande instance, inspirés des conseils de surveillance des hôpitaux et des conseils d'évaluation des établissements pénitentiaires, pourrait être envisagée.

3. Accorder un droit d'expression collective aux personnes détenues

Alors que l'article 1er de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 fait de la préparation à une « *vie responsable* » l'un des objectifs de la peine privative de liberté, la détention tend à déresponsabiliser les condamnés, comme certains interlocuteurs de la mission l'ont indiqué.

Pris en charge par l'administration pénitentiaire, ils n'ont guère leur mot à dire sur les conditions de leur détention et sur leur vie quotidienne. Afin de leur rendre un droit à la parole, la **règle pénitentiaire européenne n° 50** prévoit que « *sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus sont autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet* ».

Pour l'heure, et en dépit des efforts réalisés depuis quelques années dans les prisons françaises pour se conformer à certaines des règles pénitentiaires européennes, ce principe n'est pas mis en œuvre dans notre pays.

La loi pénitentiaire ne contient qu'une avancée modeste dans ce domaine. Son article 29 dispose que « *sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité des établissements, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées* », cette mesure apparaissant comme le corollaire de l'article 27 de la même loi qui rend obligatoire l'exercice d'une activité en détention. Les modalités pratiques de l'application de cette disposition sont semble-t-il laissées à l'appréciation des chefs d'établissement pénitentiaire puisqu'il n'est pas prévu de décret pour les préciser et qu'aucune circulaire n'est intervenue en la matière.

Votre Rapporteur a interrogé les chefs des établissements qu'il a visités dans le cadre des travaux de la mission sur la manière dont cette disposition était appliquée dans leur établissement. Le chef du centre de semi-liberté de Lyon a indiqué qu'il ne disposait ni des locaux, ni du personnel, ni des moyens nécessaires à l'organisation de telles activités, ce que la visite des lieux a confirmé. Le directeur du centre pénitentiaire de Fresnes a répondu que différents processus informels concouraient, au quotidien, à la prise en compte des avis des personnes détenues sur les activités qui leur étaient proposées : les entretiens avec le personnel pénitentiaire menés en détention, la mesure de l'intérêt porté par les personnes détenues à une manifestation culturelle, le nombre de personnes s'inscrivant à une manifestation sportive participent de ces processus informels de consultation. Il a souligné que la prise en compte des avis des personnes détenues était un gage de leur participation aux activités, qui sont ainsi en adéquation avec leurs attentes, et la garantie du bon usage des moyens mobilisés pour les financer.

La consultation des personnes détenues apparaît plus formalisée au sein de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas. L'adjointe au chef d'établissement, qui a reçu la délégation de la mission lors de son déplacement, a expliqué qu'un comité de

personnes détenues était réuni tous les deux mois. Il est composé des auxiliaires chargés de la bibliothèque de chacun des trois bâtiments destinés aux hommes, de la personne détenue qui remplit les fonctions de journaliste au sein du secteur socio-culturel de l'établissement, de deux membres de l'association socio-culturelle, de l'officier qui est en charge de l'organisation des activités du site et de membres du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Un comité similaire existe à la maison d'arrêt des femmes, l'officier qui en est responsable participant également à ses réunions. Il existe en outre un « journal des détenus ». La directrice a précisé que ces modalités d'expression existaient avant l'application de la loi pénitentiaire.

Pour réduit qu'il soit, cet échantillon témoigne de la **diversité des pratiques** et du fait que **l'inscription dans la loi pénitentiaire de la consultation des personnes détenues sur les activités en détention ne les a pas révolutionnées**.

Accorder à toutes les personnes détenues un véritable droit à l'expression collective reste donc un objectif à atteindre. Au cours des auditions de la mission, cet objectif a notamment reçu le soutien du Défenseur des droits, du Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (SNEPAP-FSU) et de M. Éric Senna, conseiller à la cour d'appel de Montpellier, qui y voient le moyen d'apporter une bouffée d'oxygène aux personnes détenues subissant les effets de la surpopulation carcérale. Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Jean-René Lecerf, auteurs d'un rapport sénatorial sur l'application de la loi pénitentiaire [(1)], en ont d'ailleurs fait une de leurs propositions.

Une réflexion sur les formes que ce droit pourrait prendre a été conduite à la demande de la direction de l'administration pénitentiaire par Mme Cécile Brunet-Ludet, magistrate, au lendemain de l'examen de la loi pénitentiaire [(2)]. Après avoir présenté les expériences conduites par le passé dans certains établissements à l'initiative de leur chef, elle y analyse les pratiques en cours dans quelques pays européens et formule des propositions et des pistes d'action pour une mise en œuvre formalisée du droit d'expression des personnes détenues. **Une expérimentation est actuellement en cours dans une dizaine d'établissements**. Il conviendra d'en faire le bilan et d'en tirer des leçons. Même si, comme M. Éric Senna l'a signalé, l'institutionnalisation de ce droit se heurtera certainement à des résistances, votre Rapporteur estime qu'il faut avancer dans cette direction. Si certains chefs d'établissement ont pris des initiatives en la matière, c'est qu'ils ont compris les avantages que l'on pouvait en attendre en termes de qualité des relations entre l'administration pénitentiaire et les personnes détenues et d'atmosphère au sein des établissements, en plus de leur intérêt pour la préparation de la réinsertion des personnes incarcérées. **Un travail d'explication et de pédagogie devrait donc permettre de lever les réticences**.

---

(1) Rapport d'information (n° 629, session extraordinaire 2011-2012) de M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, fait au nom de la commission des Lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois, sur l'application de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, juillet 2012.

(2) Ministère de la Justice et des Libertés, direction de l'administration pénitentiaire, Le droit d'expression collective des personnes détenues, *rapport de Mme Cécile Brunet-Ludet, février 2010.*

Proposition n° 3

Mettre en œuvre la règle pénitentiaire européenne n° 50 selon laquelle « *sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus sont autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet* », en s'inspirant de modèles étrangers et en tirant rapidement les leçons des expérimentations en cours dans certains établissements pénitentiaires.

B. AJUSTER LE PÉRIMÈTRE ET LES MODES D'INTERVENTION DU JUGE PÉNAL

Comme votre Rapporteur l'a souligné *supra*, notre pays souffre d'un phénomène de surpénalisation qui a pour effet de faire peser une charge de travail excessive sur le juge pénal, dont on attend la solution à tous les maux de la société. C'est pourquoi, il estime indispensable une réflexion sur le périmètre d'intervention de ce juge.

Si le juge pénal n'a pas à être saisi de problèmes qui pourraient être réglés plus efficacement à l'extérieur du tribunal correctionnel, il ne peut pas non plus consacrer beaucoup de temps à des affaires simples sans se priver de la possibilité d'étudier avec toute l'attention qu'elles méritent les affaires plus complexes. Comme la situation budgétaire de notre pays ne permet pas d'envisager un accroissement très marqué du nombre de magistrats, ceux-ci doivent pouvoir traiter rapidement certains dossiers pour être en mesure d'accorder plus de temps à la réflexion sur les peines qu'ils sont amenés à prononcer dans les autres affaires. **Votre Rapporteur a la conviction que cette démarche globale est la seule possible** si l'on veut parvenir à développer les peines non privatives de liberté et les aménagements de peine *ab initio*, afin de réduire durablement la surpopulation carcérale.

1. Réfléchir à la réduction du champ des infractions correctionnelles

Les interlocuteurs de la mission ont souvent mentionné des délits dont la suppression leur semblait nécessaire. Les **comportements érigés en délits au cours de la dernière décennie**, rappelés *supra*, ont été les plus cités.

Les statistiques relatives aux condamnations publiées par le ministère de la Justice, quoique très détaillées, ne le sont pas suffisamment pour que l'on puisse connaître précisément le nombre et la nature des condamnations prononcées sur ces différentes incriminations. Leur utilité pratique est certainement limitée, certaines d'entre elles étant en outre difficiles à caractériser, et la résolution des problèmes posés par ces délits (racolage passif, mendicité « agressive », occupation d'un terrain en réunion, occupation d'un hall d'immeuble, « vente à la sauvette ») passe nécessairement par l'accompagnement social des personnes concernées, lequel peut être mené indépendamment de toute poursuite pénale.

Il n'en demeure pas moins qu'il faut **absolument éviter que la suppression de ces délits soit interprétée par leurs auteurs potentiels comme l'autorisation donnée par la société de se livrer à des comportements qui constituent bel et bien des nuisances, et par les personnes qui en subissent les conséquences comme une négation de la gêne qu'ils entraînent**. Comme l'a fait observer le syndicat FO Magistrats lors de son audition, la dépénalisation d'un comportement suscite souvent de vives réactions de la part des élus, mais aussi du corps social.

Un travail d'évaluation de l'utilité de chacun de ces délits devrait être mené, avant que le législateur envisage soit leur suppression pure et simple, soit leur transformation en contravention de cinquième classe par exemple.

Proposition n° 4

Évaluer l'utilité de la pénalisation récente de certains comportements (tels que le racolage passif, la mendicité « agressive », l'occupation d'un terrain en réunion, l'occupation d'un hall d'immeuble, la « vente à la sauvette ») et procéder à leur dépénalisation si elle apparaît pertinente ; mettre l'accent sur la nécessité d'assurer l'accompagnement social des personnes concernées.

D'autres délits, beaucoup moins récents – voire fort anciens –, ont parfois été signalés comme susceptibles d'être supprimés par les personnes reçues par la mission. Les représentants du Syndicat de la magistrature ont mentionné le **délit d'offense au chef de l'État**, créé par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881 [(1)], comme exemple d'infractions constituant en fait des atteintes à la liberté d'expression et ayant perdu leur pertinence au regard des standards actuels en matière de liberté publique.

Le traitement de la **filouterie** semble aussi devoir être revu : pour M. Ludovic Fossey, secrétaire général de l'ANJAP, il conviendrait de la contraventionnaliser ; pour les représentants du Syndicat de la magistrature, il faudrait revoir le partage actuel entre juge pénal et juge civil selon le type de filouterie en transférant l'ensemble au juge civil. Le contentieux du **droit de la presse** devrait aussi, de l'avis de nombreux magistrats entendus par la mission, revenir au juge civil, les infractions pénales pouvant se limiter aux injures et diffamations à caractère discriminatoire ou raciste.

Proposition n° 5

Mieux répartir le contentieux entre juge pénal et juge civil au profit de ce dernier (pour la filouterie et les délits de presse notamment).

(1) La loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a néanmoins supprimé la peine d'emprisonnement ; est encore encourue une peine d'amende de 45 000 euros.

Dans la même logique, le Syndicat de la magistrature a estimé que **les infractions à la police des étrangers devraient être de la compétence exclusive des tribunaux administratifs**, et que le projet de loi alors en discussion [(1)], qui supprimait le délit de séjour irrégulier, n'allait pas assez loin, dans la mesure où il créait un délit de maintien irrégulier sur le territoire français. La question de la dépénalisation des infractions de ce type a été soulevée par d'autres personnes entendues par la mission, le secrétaire général de l'ANJAP proposant par exemple de les contraventionnaliser. Indépendamment de la question de principe, il faut néanmoins reconnaître que les poursuites pénales en matière de police des étrangers sont limitées à quelques centaines par an – 500 condamnations ont été prononcées à ce titre en 2010.

D'une manière générale, le procureur général Jacques Beaume a observé que l'activité des tribunaux de police, chargés de juger les contraventions de cinquième classe, avait beaucoup diminué et que, en dehors du code de la route, la notion de contravention était « quasiment morte ». Pourtant, **certains délits actuels pourraient être transformés en contraventions de cinquième classe, lesquelles peuvent être sanctionnées par des amendes, mais aussi par des peines alternatives**.

La contraventionnalisation a été évoquée pour l'**usage du cannabis**. Force est de constater que les poursuites pénales pour ce chef d'accusation encombrent les tribunaux correctionnels : en 2010, sur 581 867 condamnations prononcées pour des délits, 50 100, soit plus de 8,5 %, ont concerné des infractions sur les stupéfiants (voir tableau 8 en annexe pour le détail des condamnations par catégorie d'infractions), dont 28 146 cas d'usage illicite, soit près de 5 % de l'ensemble des condamnations. Un commissaire de police entendu par la mission a même proposé que les forces de l'ordre puissent prélever une amende forfaitaire sur le lieu de l'infraction d'usage de cannabis, estimant que la certitude d'avoir à payer une amende sur le champ est plus dissuasive que l'éventualité d'une peine plus lourde mais dont la mise à exécution est incertaine.

Mais cette question de la contraventionnalisation se pose de manière encore plus aiguë en matière de **délits routiers**. Ceux-ci représentaient plus de 45 % des condamnations délictuelles en 2010 comme en 2011. Sur les 240 454 condamnations prononcées en 2010 pour de tels délits, 122 546 sanctionnaient des conduites en état alcoolique, 36 129 des conduites sans permis, 31 147 des défauts d'assurance et 22 616 des conduites malgré la suspension du permis. À l'exception du défaut d'assurance, chacun de ces délits peut être puni d'une peine de prison (de un ou deux ans au plus). Cette peine n'est que rarement prononcée, et exclusivement pour sanctionner des multirécidivistes : selon M. Frédéric Péchenard, délégué interministériel à la sécurité routière, seulement 1 600 incarcérations pour conduite en état alcoolique ont été recensées en 2011, sur les 150 565 condamnations prononcées sur ce motif, soit moins d'1 %.

(1) Ce projet de loi a, depuis lors, été définitivement adopté et est devenu la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

L’essentiel des peines prononcées consiste donc en des amendes et des jours-amende, ainsi qu’en certaines peines alternatives ou complémentaires (voir *infra*).

Votre Rapporteur n’est pas favorable à un relâchement de la vigilance vis-à-vis de ces infractions, mais il souhaite que **soit envisagée la possibilité de transformer en contraventions de cinquième classe certaines infractions routières telles que la conduite sans permis ou malgré sa suspension, le défaut d’assurance et la conduite sous l’emprise de l’alcool ou de stupéfiants**. En application du deuxième alinéa de l’article 132-11 du code pénal, **la récidive de ces infractions constituerait un délit**, comme c’est actuellement le cas pour les grands excès de vitesse (supérieurs ou égaux à 50 km/h).

La contraventionnalisation de ces délits se traduirait par une diminution de la sévérité des sanctions encourues puisque les contraventions ne sont pas passibles d’une peine privative de liberté et que la peine d’amende maximale pour une contravention de cinquième classe est actuellement de 1 500 euros (montant qui peut être doublé en cas de récidive), alors que les amendes dont sont actuellement passibles les délits routiers peuvent être nettement plus élevées : de 4 500 euros dans la plupart des cas, elles peuvent atteindre 15 000 euros en cas de conduite sans permis. Il faut néanmoins garder à l’esprit que les peines d’amende prononcées pour les délits routiers en 2010 ne s’élevaient qu’à 355 euros en moyenne, et que le montant moyen des amendes pour conduite sans permis était de 420 euros, bien loin du maximum légal. En outre, **votre Rapporteur n’est pas hostile à ce que le montant maximal de l’amende encourue pour contravention de cinquième classe soit relevé**, à 3 000 euros, par exemple.

Ce changement dans la qualification des infractions n’aurait pas d’incidence sur les mesures administratives prises par le préfet, telles que l’immobilisation temporaire du véhicule, la rétention et la suspension du permis de conduire, la récupération de ce dernier étant conditionnée aux résultats d’une visite médicale en cas de conduite sous l’emprise de l’alcool ou de stupéfiants.

La réflexion pourrait même aller plus loin s’agissant de la sanction de certaines infractions routières, et en particulier de la conduite en état alcoolique, hors cas de réitération et de récidive légale et lorsqu’il n’y a pas eu d’accident. En effet, le rôle du tribunal se limite actuellement, dans la plupart des cas, à réapprécier la durée de la suspension du permis de conduire décidée par le préfet, et à prononcer une amende ou une courte peine d’emprisonnement avec sursis. Votre Rapporteur s’interroge sur l’opportunité de prévoir, pour ces infractions, **une sanction administrative prise par les préfectures, sans qu’il soit nécessaire de saisir le juge pénal**. Dans les affaires présentant une difficulté sérieuse (gravité particulière, contestation des faits), le préfet aurait la possibilité de transmettre le dossier au parquet. Le tribunal pénal redeviendrait alors compétent pour en juger et prononcer la peine. Pour que la répression soit efficace, il faudrait que la sanction administrative prononcée par le préfet soit inscrite au casier judiciaire et que les faits constituent le premier terme de la

récidive légale. La réitération ou la récidive de ces infractions constituerait un délit, passible des sanctions actuellement encourues.

Votre Rapporteur ne sous-estime pas le caractère sensible de ces sujets, mais il défend la démarche préconisée par les différents spécialistes entendus par la mission en faveur de la dépénalisation de certaines infractions, sous réserve qu'elle soit précédée d'une étude sur l'impact que l'on peut en attendre auprès des populations concernées, qu'elles soient auteures ou victimes potentielles des actes visés.

Proposition n° 6

Envisager de transformer en contraventions de cinquième classe certains délits tels que l'usage de stupéfiants, la conduite sans permis ou malgré sa suspension, le défaut d'assurance et la conduite sous l'emprise de l'alcool ou de stupéfiants ; pour ces infractions routières, la récidive constituerait un délit.

Proposition n° 7

Engager une réflexion sur l'opportunité de sanctionner administrativement certaines infractions routières commises hors cas de récidive légale et de réitération, de manière à répartir le traitement des affaires entre les préfectures et les tribunaux en fonction de leur degré de complexité.

2. S'inspirer du modèle des amendes administratives pénales belges pour sanctionner les infractions au droit du travail et de la sécurité sociale

Dans la logique visant à libérer le juge pénal des affaires pour lesquelles son intervention n'a que peu ou pas de valeur ajoutée, votre Rapporteur s'est intéressé, dans le cadre des travaux de la mission, au régime des amendes administratives pénales belges, que trois éminents experts ont eu l'amabilité de venir présenter à ses membres.

Créées par la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, et progressivement étendues à d'autres matières, ces amendes permettent de sanctionner administrativement des infractions dont certaines pourraient être punies d'une peine d'emprisonnement devant le juge correctionnel.

Présenté de manière simplifiée, le mécanisme est le suivant : saisi d'une affaire, le parquet décide si elle est classée, jugée par le tribunal correctionnel ou renvoyée à l'administration pour le prononcé d'une amende administrative. La procédure administrative est respectueuse des droits de la défense mais elle est écrite (sauf si l'auteur des faits demande à se défendre oralement) ; l'administration décide du niveau de l'amende dans la fourchette fixée par le

législateur en fonction de la gravité de l'infraction [1] – son montant peut théoriquement atteindre 1,8 million d'euros dans certains cas, mais il reste inférieur au montant maximal de l'amende qu'aurait pu prononcer le juge pénal. La personne condamnée peut faire appel devant un tribunal de la décision infligeant une amende administrative. Si cette dernière n'est pas payée, le dossier est envoyé à l'administration fiscale, qui utilise ses prérogatives pour la recouvrer.

Ce régime a fait ses preuves en Belgique, en particulier pour sanctionner les infractions au droit du travail et de la sécurité sociale. Entre 2005 et 2010, plus de 3 000 amendes administratives ont été infligées, représentant environ 40 % des dossiers traités dans ce domaine, la part des poursuites pénales étant de l'ordre de 25 % (les autres ayant été classés sans suite). Le taux de perception des amendes est de 75 % ; leur montant moyen s'élève à environ 1 400 euros entre 2000 et 2011. Le taux de recours contre une amende administrative, compris entre 2 et 3 % au cours des dernières années, est en outre très faible.

Votre Rapporteur estime qu'un système directement inspiré de l'exemple belge pourrait être mis en place en France pour traiter des infractions au droit du travail et de la sécurité sociale, domaines dans lesquels près de 6 000 condamnations ont été prononcées par le juge pénal en 2010. **L'administration du travail pourrait être chargée de fixer le montant des amendes, dans le respect d'un plafond prévu par la loi, sous le contrôle du juge administratif**. Comme les experts belges l'ont expliqué, l'amende demeurant pénale au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le législateur devrait veiller à respecter le principe d'égalité, le principe de légalité, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale, à moins qu'elle soit plus douce, et le principe *non bis in idem*. L'administration devrait aussi offrir des garanties procédurales, relatives aux droits de la défense (information, consultation du dossier, délai pour organiser la défense, assistance d'un avocat, droit d'être entendu, *etc.*), à la personnalité des peines [2], au respect d'un délai raisonnable entre les faits et leur sanction, à la proportionnalité entre eux, au principe *non bis in idem*. Enfin, le juge administratif devrait exercer un contrôle de pleine juridiction sur la sanction, c'est-à-dire être en mesure d'examiner en fait comme en droit tous les éléments sur lesquels l'administration a porté une appréciation. À ces conditions, ce dispositif ne devrait poser de problème ni au regard de la jurisprudence de la CEDH, ni au regard de celle du Conseil constitutionnel [3].

---

(1) Il existe quatre niveaux d'infractions : seules les infractions de niveau 4 sont passibles devant le juge pénal de peines d'emprisonnement comprises entre six mois et trois ans. Pour les infractions de niveaux 2 à 4, les montants minimal et maximal des peines d'amende encourues sont toujours deux fois plus élevés devant le juge pénal que devant l'administration.

(2) Les héritiers d'un condamné ne peuvent être obligés de payer une amende qui lui a été imposée.

(3) Dans sa décision 89-260 DC du 28 juillet 1989 sur la loi relative à la sécurité et la transparence du marché financier, le Conseil constitutionnel a en effet posé le considérant suivant : « le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis ».

Non seulement la création de ce régime d'amende administrative ne pourrait pas être interprétée comme dévaluant la gravité des infractions poursuivies, qui restent des délits, mais elle se traduirait par une accélération du prononcé des sanctions, voire par davantage de poursuites – c'est en tout cas ce qui s'est passé en Belgique – dans un domaine décisif pour le bon fonctionnement de notre économie. La charge de travail des tribunaux correctionnels se verrait allégée de plusieurs milliers d'affaires par an, le traitement de ces dossiers étant assuré par des fonctionnaires de l'administration du travail, qui sont spécialisés dans cette matière.

Proposition n° 8

Créer un régime d'amende administrative pour sanctionner les délits en matière de droit du travail et de la sécurité sociale, sur le modèle des amendes administratives du droit pénal social belge.

3. Développer les alternatives aux poursuites pénales

Un autre moyen de désencombrer les tribunaux correctionnels réside dans le développement des alternatives aux poursuites pénales. Le droit français propose déjà la médiation pénale et la composition pénale.

Prévue à l'article 41-1 du code de procédure pénale, la médiation pénale n'est utilisée que pour des faits simples, clairement établis, reconnus et constitutifs d'une infraction de faible gravité, telle que des injures ou des menaces, du tapage nocturne, des violences légères, des vols simples, des dégradations, le non-paiement d'une pension alimentaire ou la non-présentation d'enfant.

La procédure est mise en œuvre à la demande ou avec l'accord de la victime. Les parties tentent, avec l'aide du médiateur pénal, de parvenir à une solution amiable (versement de dommages et intérêts, excuses, *etc.*), le but étant d'assurer la réparation du dommage subi par la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction et de contribuer au reclassement de l'auteur des faits.

La médiation pénale est utile dans la mesure où sa démarche est constructive pour la victime comme pour l'auteur des faits, mais elle concerne principalement des infractions qui ne seraient probablement pas poursuivies devant le tribunal correctionnel. Il ne faut donc pas en attendre un effet important sur la charge de travail de celui-ci.

La composition pénale, régie par l'article 41-2 du code de procédure pénale, **peut en revanche s'avérer plus efficace** sur ce point. Elle peut en effet être mise en œuvre, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, en cas de délits punis à titre de peine principale d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans ainsi que, le cas échéant, d'une ou plusieurs contraventions connexes, les délits d'homicide involontaire, de presse et politiques étant exclus de son champ.

Le procureur de la République ou une « personne habilitée », un délégué du procureur ou un officier de police judiciaire, peut proposer à l'auteur du délit de verser au Trésor public une amende, dont le montant maximum ne peut excéder celui de l'amende encourue, ou d'effectuer, au profit de la collectivité, un travail non rémunéré pour une durée maximale de soixante-douze heures dans un délai n'excédant pas six mois, ou une autre des mesures prévues à l'article 41-2 du code de procédure pénale (par exemple, suivre un stage de citoyenneté ou de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, ne pas rencontrer certaines personnes, *etc*.). Si la personne mise en cause, qui peut se faire assister par un avocat, donne son accord, le procureur de la République saisit le tribunal pour qu'il se prononce sur la composition pénale proposée. Si le juge la valide, les mesures sont mises à exécution ; dans le cas contraire, elle est caduque. Si l'auteur des faits n'accepte pas la composition pénale ou si, après avoir donné son accord, il n'exécute pas intégralement les mesures décidées, le procureur de la République engage une action devant la juridiction pénale.

Selon les informations fournies par le Syndicat de la magistrature, **les refus de validation d'une composition pénale sont rares, mais environ 20 % des compositions ne sont pas exécutées**, ce qui conduit à la poursuite des auteurs devant le juge pénal. Le syndicat FO Magistrats a confirmé qu'une peine d'amende était très souvent proposée par le parquet et homologuée par le juge, accompagnée, le cas échéant, d'un stage de sensibilisation à la circulation routière ou à l'usage de stupéfiants en fonction de l'infraction poursuivie.

En 2011, les parquets ont procédé à 72 500 compositions pénales, lesquelles constituaient **5 % des réponses pénales apportées** [(1)] ; 70 620 ont abouti. Une marge de progression existe donc incontestablement dans l'utilisation de la composition pénale.

L'Union syndicale des magistrats estime qu'un recours accru à cette procédure est possible pour certaines infractions (à la chasse, à la pêche ou en matière douanière par exemple). Elle a néanmoins fait remarquer que, dans la mesure où la composition pénale se conclut le plus souvent par une amende, elle n'était pas la solution la plus adaptée pour les personnes les plus précaires et marginalisées, qui constituent une part considérable de la population pénale.

Les magistrats reconnaissent volontiers que la **réussite de cette procédure** – comme de la médiation – **dépend de la qualité des médiateurs**, qui sont en général des délégués du procureur. Or, leur rémunération est assurée sur les frais de justice, qui ont été affectés par des baisses régulières et sont largement amputés par les prescriptions d'expertises obligatoires. Certains parquets ont été contraints de limiter le nombre de médiations et de compositions pénales, faute de pouvoir payer les médiateurs. L'augmentation de 15 % des crédits destinés aux frais de justice, prévue dans le budget de la justice pour 2013, qui les portera à

(1) Ministère de la Justice, Les chiffres clés de la justice 2012.

477 millions d'euros, devrait permettre de solder une partie de la dette accumulée (qui dépassera 300 millions d'euros fin 2012) et de faire face aux prescriptions en 2013.

Mises à part cette difficulté matérielle et la question de la grande précarité des auteurs d'infractions légères, les auditions conduites par la mission n'ont pas permis de mettre en évidence d'autres facteurs expliquant le caractère encore très limité du recours aux alternatives aux poursuites en général et à la composition pénale en particulier. Dans certains pays, comme la Belgique, qui a récemment modifié la loi en ce sens, la composition pénale peut intervenir plus tardivement dans la procédure (1), et pas exclusivement avant la mise en mouvement de l'action publique. Sans aller jusqu'à l'autoriser à tout moment, peut-être faudrait-il envisager d'y recourir aussi longtemps que la juridiction de jugement n'a pas été saisie.

Proposition n° 9

Permettre le recours à la composition pénale aussi longtemps que la juridiction de jugement n'est pas saisie.

4. Favoriser le recours à l'ordonnance pénale

Dans les cas où le procureur de la République ne renvoie pas une affaire à une procédure alternative aux poursuites, il a la faculté de recourir, pour une liste de délits, à la procédure simplifiée de l'**ordonnance pénale**, si certaines conditions, fixées à l'article 495 du code de procédure pénale, sont réunies : « *il résulte de l'enquête de police judiciaire que les faits reprochés au prévenu sont simples et établis, que les renseignements concernant la personnalité, les charges et les ressources de celui-ci sont suffisants pour permettre la détermination de la peine, qu'il n'apparaît pas nécessaire, compte tenu de la faible gravité des faits, de prononcer une peine d'emprisonnement ou une peine d'amende d'un montant supérieur à celui fixé à l'article 495-1* (2) *et que le recours à cette procédure n'est pas de nature à porter atteinte aux droits de la victime* ».

S'opposent en revanche à l'application de cette procédure la minorité de l'auteur, la commission concomitante d'une contravention ou d'un délit pour lequel elle n'est pas prévue et l'état de récidive légale.

Créée à l'origine pour traiter certaines contraventions, cette procédure a vu son champ d'application élargi à des délits par la loi du 9 septembre 2002, précitée : il s'agissait alors des délits routiers et de ceux commis en matière de

(1) En Belgique, la transaction pénale, qui est l'équivalent de la composition pénale française, peut désormais être proposée par le procureur alors même que le juge d'instruction a été chargé d'instruire ou alors que le tribunal ou la cour a déjà été saisi du fait ; elle peut en fait l'être aussi longtemps que n'est pas intervenu un jugement ou un arrêt ayant force de chose jugée, y compris, donc, pendant que l'affaire est en appel ou en cassation.

(2) Le montant maximal de l'amende pouvant être prononcée est de la moitié de celui de l'amende encourue sans pouvoir excéder 5 000 euros.

réglementation des transports terrestres. Depuis, la liste a été complétée et inclut de nombreux autres délits de faible gravité tels que le vol simple, la filouterie, la « vente à la sauvette », l'usage de produits stupéfiants, la contrefaçon, *etc.*

Votre Rapporteur a évoqué *supra* ses réserves sur la nature délictuelle de certaines de ces infractions. **Mais l'utilité de l'ordonnance pénale ne fait aucun doute** : en 2010, **27,3 % des condamnations pénales** ont pris cette forme ; ce chiffre inclut 128 695 condamnations prononcées en matière correctionnelle – ce qui représentait 29 % de l'ensemble de ces condamnations [(1)]. En effet, la procédure applicable est écrite et non contradictoire et elle ne prévoit pas d'audience, la décision prise par le magistrat équivalant à un jugement. **Elle permet donc des condamnations plus rapides et allège la charge de travail des juridictions**.

Selon les informations communiquées à la mission par M. Frédéric Péchenard, délégué interministériel à la sécurité routière, **43 % des condamnations routières sont traitées par ordonnances pénales**. Il ne fait aucun doute que cette part importante de procédure simplifiée est indispensable au traitement de ces très nombreuses infractions (voir *supra*).

L'ordonnance apparaît adaptée à la poursuite des délits de ce type : ils sont rarement sanctionnés par une peine d'emprisonnement, *a fortiori* ferme (en 2010, moins de 7 061 peines d'emprisonnement ont été prononcées pour 122 546 condamnations pour conduite en état alcoolique), une majorité des peines consistant en des amendes (61 469 en 2010) ; rien n'empêche le juge de décider par ordonnance d'une peine alternative et, de l'avis de plusieurs interlocuteurs de la mission, l'audience classique intervient trop tardivement pour apporter une valeur ajoutée dans ces affaires.

Le délégué interministériel à la sécurité routière voit donc dans une utilisation plus systématique de cette procédure un moyen de résoudre la charge de travail induite par les infractions routières pour les tribunaux correctionnels, solution qui lui semble préférable à toute autre (voir *supra*).

Des instructions du ministre de la Justice au parquet en faveur du choix de cette procédure simplifiée, dès qu'elle est juridiquement possible, permettraient d'augmenter, à droit constant, la part des condamnations pénales prises sous cette forme. **Le législateur pourrait aussi modifier les conditions auxquelles elle peut être utilisée**. En particulier, il pourrait autoriser le parquet à y recourir même en cas de récidive légale – le procureur restant, dans tous les cas, libre de ne pas le faire, notamment si la gravité des faits lui semble justifier le prononcé d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende élevée.

(1) Ministère de la Justice et des Libertés, Les condamnations en 2010.

Proposition n° 10

Favoriser le recours à la procédure de l'ordonnance pénale, notamment en la rendant possible pour les infractions commises en état de récidive légale.

C. FAIRE VÉRITABLEMENT DE L'EMPRISONNEMENT LE DERNIER RECOURS EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

L'article 132-24 du code pénal est ainsi rédigé :

« *Dans les limites fixées par la loi, la juridiction prononce les peines et fixe leur régime en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Lorsque la juridiction prononce une peine d'amende, elle détermine son montant en tenant compte également des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction.*

« *La nature, le quantum et le régime des peines prononcées sont fixés de manière à concilier la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de favoriser l'insertion ou la réinsertion du condamné et de prévenir la commission de nouvelles infractions.*

« *En matière correctionnelle, en dehors des condamnations en récidive légale prononcées en application de l'article 132-19-1, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux articles 132-25 à 132-28.* »

Exception faite de la référence à l'article 132-19-1 du code pénal relatif aux « peines plancher », sur lequel il reviendra, votre Rapporteur partage entièrement les principes posés par cet article du code pénal, qui fait de la peine d'emprisonnement un dernier recours et affirme la nécessité de son aménagement. Il souhaiterait qu'ils soient effectivement appliqués, ce qui n'est visiblement pas le cas aujourd'hui.

S'il est persuadé que certaines peines d'emprisonnement prononcées pourraient être évitées, il n'est nullement opposé à cette peine en tant que telle. **Bien qu'il mesure les inconvénients et les limites des très courtes peines d'emprisonnement, il n'est pas non plus favorable à la fixation, défendue par certains, d'un quantum minimal de peine**. D'une part, il a le sentiment que certaines peines privatives de liberté, même très courtes, peuvent constituer un choc salvateur pour le condamné ; d'autre part, il a conscience que, dans certains cas, l'emprisonnement est la seule peine envisageable étant donné la situation de la personne mise en cause, et que la fixation d'une durée minimale conduirait le juge à prononcer une peine plus longue que nécessaire.

Votre Rapporteur propose ci-après une série de mesures, de portées différentes, visant à faire en sorte que l'incarcération soit effectivement un dernier recours, en tant que peine mais aussi, dans un premier temps, au stade pré-sentenciel.

1. Développer le recours aux alternatives à la détention provisoire

Dans la mesure où elle consiste à incarcérer une personne présumée innocente, la détention provisoire est présentée par le code de procédure pénale comme une solution exceptionnelle. Celui-ci prévoit deux mesures alternatives de contrôle dans les cas où les conditions exigées pour la détention provisoire ne sont pas remplies.

En principe, les personnes mises en examen, prévenues ou accusées en attente de jugement sont laissées en liberté. Elles peuvent néanmoins se voir imposer un régime de restriction de liberté plus ou moins rigoureux en fonction de la situation. **Le premier stade est celui du contrôle judiciaire, le second celui de l'assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE) et le troisième celui de la détention provisoire**.

Régi par les articles 137 à 142-4 du code de procédure pénale, le contrôle judiciaire permet de soumettre ces personnes à une ou plusieurs obligations, fixées par le juge d'instruction, le juge des libertés et de la détention ou le tribunal, jusqu'à leur comparution devant une juridiction de jugement. Il peut être ordonné à deux conditions cumulatives : s'il répond aux nécessités de l'enquête ou à titre de mesure de sûreté, et si la personne encourt une peine d'emprisonnement correctionnel ou une peine plus grave. Ces obligations, dont la liste figure à l'article 138 du même code, peuvent consister en une limitation de la liberté de se déplacer, une surveillance, un suivi médical ou socio-éducatif, des garanties financières, des interdictions diverses. Si la personne mise en examen viole délibérément les obligations du contrôle judiciaire, le juge des libertés et de la détention ou le tribunal peut décider de la placer en détention provisoire.

Si les mesures de contrôle judiciaire n'apparaissent pas suffisantes, il est possible d'envisager une assignation à résidence avec surveillance électronique. Cette mesure [(1)], qui permet au juge d'interdire à la personne visée de s'absenter de son domicile ou de tout autre lieu en dehors des heures fixées par lui, peut être ordonnée, uniquement avec l'accord de l'intéressé – qui doit accepter de porter un bracelet électronique –, lorsque les conditions cumulatives suivantes sont réunies : les mesures de contrôle judiciaire sont insuffisantes au regard des nécessités de l'enquête ou à titre de mesure de sûreté, et la personne encourt une peine d'emprisonnement correctionnel d'au moins deux ans ou une peine plus grave (s'il s'agit d'un délit flagrant poursuivi en comparution immédiate, l'assignation peut concerner une personne encourant une peine d'emprisonnement d'au moins six mois). L'ARSE peut être prononcée pour une période de six mois maximum, qu'il est possible de prolonger jusqu'à deux années.

(1) Régie par les articles 142-5 à 142-13 du code de procédure pénale, elle a été créée par la loi du 9 septembre 2002 précitée et réformée par la loi pénitentiaire de novembre 2009.

Enfin, en application de l'article 144 du code de procédure pénale, la détention provisoire ne peut être ordonnée que si elle constitue l'unique moyen de conserver les preuves et indices matériels, ou d'empêcher soit une pression sur les témoins ou les victimes, soit une concertation frauduleuse entre les personnes mises en cause ; ou de protéger la personne mise en examen, de garantir son maintien à la disposition de la justice, ou de mettre fin à l'infraction ; ou, en cas de crime, de mettre fin au trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public provoqué par la gravité de l'infraction.

Elle est ordonnée par le juge des libertés et de la détention à l'issue d'une audience publique et contradictoire, tenue en présence du procureur de la République et de la personne mise en examen assistée d'un avocat. La durée de la détention provisoire, qui doit être raisonnable au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité (premier alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale), est normalement limitée : en matière correctionnelle, elle ne peut excéder quatre mois, mais cette règle connaît de nombreuses exceptions qui permettent dans la pratique d'allonger cette durée jusqu'à un maximum de vingt-huit mois (article 145-1 du même code) ; en matière criminelle, elle est en principe limitée à deux ans lorsque la peine encourue est inférieure à vingt ans de réclusion, et à trois ans dans les autres cas (plusieurs exceptions permettent cependant d'en porter la durée à quatre ans et quatre mois, aux termes de l'article 145-2 du même code).

La détention provisoire est donc une mesure qui devrait rester exceptionnelle. **La part des prévenus parmi les personnes incarcérées** a d'ailleurs diminué dans une proportion importante au cours des quinze dernières années, **passant de l'ordre de 40 % au quart environ** (voir tableau 9 en annexe pour la situation au 1er janvier depuis 1980).

Les personnes entendues par la mission apparaissent partagées quant à la possibilité de réduire cette part de manière importante. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a indiqué qu'elle était équivalente à la moyenne observée dans les pays du Conseil de l'Europe et estimé irréaliste la disparition de la détention provisoire. M. Pierre Victor Tournier, directeur de recherche au CNRS et président de « DES Maintenant en Europe », a jugé qu'il apparaissait difficile de réduire le nombre des prévenus en détention provisoire en-deça de 16 000 – ils étaient 16 945 au 1er décembre 2012 (1). Quant à M. Xavier Bébin, délégué général de l'Institut pour la Justice, il estime que le taux des prévenus dans la population carcérale est lié au délai d'audiencement, ce qui est indéniable, mais que les réduire l'un et l'autre resterait sans impact sur le nombre de personnes détenues, ce qui revient à dire que tous les détenus provisoires sont ensuite condamnés à une peine d'emprisonnement ferme, ce qui est inexact.

(1) *Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés,* Tableau de bord du 1er décembre 2012.

Sans remettre en cause la nécessité de la détention provisoire, certains des avocats rencontrés par la mission ont critiqué des **maintiens en détention injustifiés**. En application du deuxième alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale, le juge d'instruction ou, s'il est saisi, le juge des libertés et de la détention doit ordonner la mise en liberté immédiate de la personne placée en détention provisoire, dès que les conditions prévues à l'article 144 du même code ne sont plus remplies. Le prévenu peut donc, à tout moment, demander à ce que la nécessité de son maintien en détention soit réexaminée. Mais les conditions dans lesquelles ce droit est mis en œuvre n'apparaissent pas pleinement satisfaisantes.

Selon les informations données à la mission lors de la table ronde réunissant des représentants de syndicats d'avocats, le juge reçoit rarement le prévenu dans ce cas, alors qu'il le fait lorsqu'il doit statuer sur l'éventuelle prolongation de la détention provisoire, une fois passé le délai de quatre mois en matière correctionnelle (et d'un an en matière criminelle). Il apparaît qu'il serait utile de permettre à la personne qui souhaite comparaître devant la chambre de l'instruction, en cas d'appel d'un mandat de dépôt ou d'une ordonnance rejetant une demande de mise en liberté, de pouvoir être présentée physiquement devant les juges. Or, les chambres de l'instruction refusent, le plus souvent, la comparution personnelle d'un prévenu lorsqu'il a comparu dans les quatre mois qui précèdent. Il serait possible, par l'intermédiaire de la visioconférence, d'**organiser au moins un échange sur l'opportunité de maintenir le prévenu en détention**.

Par ailleurs, selon les mêmes informations, alors que le sixième alinéa de l'article 145 du code de procédure pénale pose le principe de la publicité des audiences, **celles-ci se tiennent presque toujours à huis clos**. Il semble que les praticiens du droit y soient si habitués, que personne ne réclame plus la publicité des débats et que le procureur de la République ne motive plus les réquisitions de huis clos. Celui-ci ne peut pourtant en principe être demandé, par le ministère public, la personne mise en examen ou son avocat, que « *si l'enquête porte sur des faits visés à l'article 706-73* [(1)] *ou si celle-ci est de nature à entraver les investigations spécifiques nécessitées par l'instruction, à porter atteinte à la présomption d'innocence ou à la sérénité des débats ou à nuire à la dignité de la personne ou aux intérêts d'un tiers* ». De l'avis de certains avocats entendus par la mission, le retour à la publicité des débats permettrait notamment à la famille de soutenir psychologiquement le prévenu et d'apporter tous documents utiles à sa défense (contrat de travail, fiches de paie, justificatif de domicile, *etc*.) dans le cadre du débat contradictoire.

Votre Rapporteur déplore cet **abus du huis clos**, dénoncé par certains de ses interlocuteurs, qui répond parfois à de simples problèmes matériels de disponibilité des salles d'audience. Il lui semble néanmoins délicat de faire de la

---

(1) Cet article énumère les délits et les crimes qui constituent la criminalité organisée : meurtre, torture et actes de barbarie, trafic de stupéfiants, enlèvement et séquestration, traite des êtres humains, proxénétisme, vol, extorsion, destruction ou dégradation ou détérioration d'un bien, fausse monnaie, actes de terrorisme, armes, aide à l'entrée et à la circulation et aux séjours irréguliers d'un étranger en France, blanchiment et recel, association de malfaiteurs se rapportant aux domaines précités.

publicité des débats une règle absolue. Il estime que, d'une part, le ministre de la Justice pourrait donner instruction au parquet de ne demander le huis clos que lorsqu'il est vraiment indispensable, et que, d'autre part, les conditions fixées par la loi pourraient être durcies, soit en imposant que deux d'entre elles soient remplies, au lieu d'une seule, soit en exigeant que l'entrave aux investigations, l'atteinte à la présomption d'innocence ou à la sérénité des débats, ou la nuisance à la dignité ou aux intérêts d'un tiers soient d'une particulière gravité.

Au-delà de la possibilité pour le prévenu de demander à tout moment à être remis en liberté, il serait pertinent de rendre automatique une réflexion sur la possibilité de libérer une personne peu de temps après le prononcé d'un mandat de dépôt. Au bout d'un mois par exemple, le juge devrait systématiquement s'interroger sur la pertinence du maintien en détention provisoire. Cela lui permettrait, dans certains cas, de **constater que les risques qui ont justifié l'incarcération du prévenu ont disparu et d'envisager une mesure alternative à la détention provisoire, voire la remise en liberté de l'intéressé**.

Proposition n° 11

Permettre à la personne placée en détention provisoire qui souhaite comparaître devant la chambre de l'instruction, en cas d'appel d'un mandat de dépôt ou d'une ordonnance rejetant une demande de mise en liberté, de se présenter en personne devant les juges, ou, au moins, de s'exprimer par l'intermédiaire de la visioconférence.

Proposition n° 12

Pour les personnes majeures, durcir les conditions permettant une demande de huis clos pour les audiences devant le juge des libertés et de la détention.

Proposition n° 13

Rendre obligatoire une première audience devant le juge des libertés et de la détention un mois après le placement en détention provisoire afin qu'il examine si les conditions du maintien en détention sont toujours réunies.

Enfin, selon la jurisprudence de la Cour de cassation [(1)], la limitation des durées de détention provisoire mentionnée *supra* ne concerne que l'instruction préparatoire et ne peut être invoquée par des prévenus qui ont été renvoyés devant la juridiction de jugement. À cette phase de la procédure, la justice doit respecter le délai raisonnable de jugement prévu par l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que les délais de comparution devant la juridiction de jugement. En matière correctionnelle, ce délai est de deux mois, renouvelable à deux reprises (articles 179 et 464-1 du code de procédure pénale) ; en matière criminelle, il est

(1) Cour de cassation, chambre criminelle, 12 mars 1985, B. n° 111 *et 7 mai 1991*, B. n° 196.

d'un an à compter de la date à laquelle la décision de mise en accusation est devenue définitive, et peut être prolongé de six mois à deux reprises (article 181 du même code). **Les détentions provisoires peuvent être encore allongées respectivement de six mois et de deux ans**.

Ces longs délais de comparution devant la juridiction de jugement sont le résultat de l'encombrement des tribunaux, auquel votre Rapporteur propose d'apporter des solutions concrètes, au moins en matière délictuelle, par la décorrectionnalisation de certaines infractions et le développement des alternatives aux poursuites. Mais, plus globalement, il ne fait guère de doute que **la durée de la détention provisoire doit pouvoir être réduite par le développement de l'utilisation du contrôle judiciaire et de l'ARSE**.

Si leur utilisation se heurte à certaines réticences de la part des magistrats (voir *supra*), elle est surtout gênée par des difficultés techniques et pratiques en ce qui concerne l'ARSE et par le manque de moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation pour ce qui est du contrôle judiciaire. Votre Rapporteur reviendra *infra* sur ce second problème.

Alors même que l'ARSE constitue une mesure contraignante et que le juge peut imposer un nombre important d'interdictions et d'obligations, elle demeure peu utilisée : seulement 278 mesures de ce type (dont 7 ARSEM, c'est-à-dire avec un dispositif de surveillance mobile) ont été prononcées en 2010 et 381 (dont 7 ARSEM) en 2011. Cette situation s'expliquerait d'abord par la nécessité d'une **enquête préalable de faisabilité**, qui doit être réalisée avant le prononcé de la mesure, puis par le **délai de mise en place du dispositif**, laquelle impose qu'une personne se déplace au domicile de l'intéressé, et par des problèmes d'organisation. Pour dire les choses clairement, il est possible et même facile d'incarcérer une personne à tout moment mais il est bien plus difficile de la placer sous surveillance électronique.

Ces difficultés matérielles sont réelles, mais elles peuvent être surmontées en quelques jours. C'est pourquoi, votre Rapporteur estime qu'il devrait être possible pour le juge de décider d'un placement en détention provisoire très bref dans le cas où une ARSE a été prononcée sans pouvoir être mise en place immédiatement. La détention provisoire ne pourrait alors excéder huit jours.

Proposition n° 14

Permettre le placement en détention provisoire d'un prévenu pour lequel une assignation à résidence avec surveillance électronique a été prononcée, pendant une durée maximale de huit jours ouvrés, afin de faciliter la mise en place du dispositif.

2. Supprimer les mécanismes qui favorisent l'emprisonnement

Si ces mécanismes ne sont pas véritablement automatiques, ils n'en sont pas moins en contradiction avec la logique de l'article 132-24 du code pénal, en conduisant à davantage d'emprisonnements sans tenir compte de la situation personnelle des individus.

a) Abroger certaines dispositions récemment introduites

Parmi les dispositions introduites dans notre droit pénal au cours des dernières années, celles relatives aux peines minimales, les fameuses « **peines plancher** » ont été les plus vivement critiquées, et ce de manière quasiment unanime, par les spécialistes reçus par la mission. Elles sont **jugées inefficaces en matière de lutte contre la récidive et à l'origine d'une hausse des incarcérations, ainsi que d'un allongement des quantums de peines prononcées, ce qui alimente la surpopulation carcérale**.

De plus, lors de leur audition, les représentants de l'Union syndicale de la magistrature ont déploré les **effets indirects de ce mécanisme**, initialement prévu pour les récidivistes, qui a aussi eu pour incidence d'augmenter le quantum des peines prononcées à l'égard des primo-délinquants. En effet, lorsqu'au cours d'une même audience, le juge prononce une peine d'emprisonnement d'une certaine durée à l'égard d'une personne en état de récidive légale, et doit se prononcer à l'égard d'un primo-délinquant coupable de la même infraction, il aura tendance à prononcer, au détriment du primo-délinquant, une peine d'une durée à peu près équivalente, afin d'éviter toute incohérence. Il en est de même *a fortiori* lorsque les deux prévenus comparaissent dans la même affaire.

Ainsi, outre leurs conséquences directes sur la durée de la peine imposée à la personne directement visée par la mesure (récidiviste ou prévenu qui encourt une peine d'au moins sept ans d'emprisonnement pour un acte de violence grave), le mécanisme de la peine minimale peut **contribuer à un allongement des peines prononcées contre des prévenus ne présentant pas les mêmes caractéristiques**.

Votre Rapporteur propose donc de supprimer les articles 132-18-1, 132-19-1 et 132-19-2 du code pénal, qui fixent les peines minimales applicables aux récidivistes, pour les deux premiers, et aux prévenus qui encourent une peine d'au moins sept ans d'emprisonnement pour un acte de violence grave, pour le troisième.

Dans la même logique, il juge injustifiée la deuxième phrase du second alinéa de l'article 132-19 du même code [(1)] qui supprime l'obligation, en matière correctionnelle, de motiver spécialement le choix d'une peine d'emprisonnement lorsque la personne est en état de récidive légale. Il pense que **la peine d'emprisonnement doit être le dernier recours en matière correctionnelle, y compris lorsque le prévenu est en état de récidive légale**, et doit donc, dans tous les cas, être motivée.

---

(1) « En matière correctionnelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement sans sursis qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette peine. Toutefois, il n'y a pas lieu à motivation spéciale lorsque la personne est en état de récidive légale ».

Il n'estime pas davantage pertinentes les dispositions de l'article 465-1 du code de procédure pénale. Cet article prévoit qu'un mandat de dépôt ou d'arrêt peut être décerné par le tribunal, à l'audience, contre un récidiviste quelle que soit la peine d'emprisonnement prononcée (alors que l'article 465 du même code n'ouvre cette possibilité à l'encontre des primo-délinquants que pour les peines de plus d'un an) ; il exige même la motivation par le juge non pas du mandat de dépôt mais de son absence, dans certains cas de récidive [(1)].

D'une manière générale, votre Rapporteur considère, à l'instar d'un grand nombre des interlocuteurs de la mission, que **le juge ne devrait avoir à motiver spécialement que des décisions défavorables aux personnes condamnées, et non des décisions qui leur sont favorables**.

Enfin, votre Rapporteur propose de supprimer les règles particulières introduites par la loi du 12 décembre 2005, précitée, aux articles 132-41 et 132-42 du code pénal afin de limiter la possibilité pour le juge de prononcer des peines assorties en totalité d'un sursis avec mise à l'épreuve à l'encontre des récidivistes. Ces règles conduisent en effet nécessairement au prononcé de peines d'emprisonnement ferme, aucune autre solution n'étant alors envisageable.

Proposition n° 15

Supprimer le dispositif des peines minimales (dites « peines plancher ») applicables aux récidivistes et aux auteurs de violences particulièrement graves.

Proposition n° 16

Rétablir l'obligation de motiver le choix d'une peine d'emprisonnement même lorsque la personne est en état de récidive légale.

Proposition n° 17

Supprimer la possibilité de décerner un mandat de dépôt à l'issue du jugement contre un récidiviste lorsque la peine est inférieure à un an.

Proposition n° 18

Supprimer l'obligation de motiver l'absence de mandat de dépôt à l'audience en cas de condamnation de certains récidivistes à une peine privative de liberté.

Proposition n° 19

Supprimer les limites au recours au sursis avec mise à l'épreuve pour sanctionner les récidivistes.

(1) Sont visés les récidivistes pour des faits d'agressions sexuelles, d'homicide involontaire ou d'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne commis à l'occasion de la conduite d'un véhicule terrestre à moteur, de violences volontaires aux personnes, de traite des êtres humains ou de proxénétisme.

b) Assouplir les modalités du sursis simple

Outre la suppression des mécanismes récemment introduits dans notre droit afin de durcir les sanctions, de nombreux interlocuteurs de la mission ont préconisé de donner plus de souplesse au **sursis simple**. Celui-ci est un instrument **très utilisé** : 20 % des condamnations pénales prononcées en 2010 étaient des peines d'emprisonnement assorties d'un sursis simple total, part qui atteint 31 % si l'on prend en compte les sursis simples partiels. Pourtant, le juge ne dispose d'**aucune marge de manœuvre dans sa mise en œuvre** et, en cas de nouvelle infraction, la révocation du sursis simple conduit à un nombre non négligeable d'incarcérations – selon les représentants de l'ANJAP reçus par la mission, 20 à 25 % des personnes détenues le seraient à la suite de la révocation d'un sursis.

Prévu aux articles 132-29 à 132-39 du code pénal et aux articles 735 et 736 du code de procédure pénale, le sursis simple peut assortir des peines de privation de liberté d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, prononcées pour un crime ou un délit. Il peut n'être que partiel – c'est-à-dire porter sur une partie de la peine seulement, l'autre partie devant être exécutée. Il ne peut pas être accordé si la personne a été condamnée au cours des cinq dernières années à une peine de réclusion ou d'emprisonnement pour un crime ou un délit de droit commun. Il est aussi applicable à l'amende et à la peine de jours-amende, aux peines alternatives, hormis la confiscation, et aux peines complémentaires, hormis la confiscation, l'affichage et la fermeture d'un établissement.

Le délai de suspension de la peine est de cinq ans en cas de condamnation pour crime ou délit. Le sursis est révoqué si une infraction commise pendant ce délai a donné lieu à une nouvelle condamnation sans sursis : toutes les peines antérieures assorties d'un sursis doivent alors être exécutées, sauf décision spéciale et motivée de la juridiction. Dans le cas contraire, la condamnation disparaît au bout de cinq ans et la personne est considérée comme n'ayant jamais été condamnée.

Ainsi, si le juge décide de prononcer une peine avec sursis simple pour un délit ou un crime, le délai du sursis sera nécessairement de cinq ans, même si la peine est très légère, et la révocation sera automatique en cas de nouvelle condamnation sans sursis pendant ce délai. En outre, le sursis simple ne peut assortir une peine privative de liberté qu'une fois pendant ce délai, puisque ne peuvent pas en bénéficier les personnes condamnées, au cours des cinq années précédentes, à une peine d'emprisonnement, qu'elle ait été ou non assortie d'un sursis.

En comparaison, **le juge dispose de beaucoup plus de possibilités d'ajustement dans l'utilisation du sursis avec mise à l'épreuve**, régi par les articles 132-40 à 132-53 du code pénal et les articles 739 à 747 du code de procédure pénale et applicable aux condamnations à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans pour un délit de droit commun (si le condamné est en situation de récidive légale, le sursis avec mise à l'épreuve peut aussi assortir, pour une partie de peine inférieure ou égale à cinq ans, une peine d'emprisonnement allant jusqu'à dix ans).

Ainsi, les antécédents du prévenu n'y font pas obstacle ; plusieurs mesures de sursis avec mise à l'épreuve peuvent donc être successivement prononcées pour une même personne (avec des limites pour les récidivistes, voir *supra*). Surtout, la durée de l'épreuve est fixée par la juridiction, entre douze mois et trois ans (pouvant aller jusqu'à cinq voire sept ans en cas de récidive légale) ; au bout d'un an, le juge de l'application des peines peut déclarer non avenue la condamnation si le reclassement du condamné lui apparaît acquis. En cas de nouvelle infraction, la révocation du sursis peut être prononcée par la juridiction chargée de juger cette infraction ; en cas de violation des obligations de l'épreuve, c'est le juge de l'application des peines qui peut le révoquer.

Le sursis avec mise à l'épreuve constitue un instrument précieux pour favoriser la réinsertion d'un condamné, point sur lequel votre Rapporteur reviendra. Plusieurs des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et des juges de l'application des peines avec lesquels la mission s'est entretenue ont néanmoins indiqué qu'il en était fait un usage excessif, notamment à cause de l'impossibilité de prononcer un second sursis simple pendant les cinq années que dure le premier. S'il ne veut pas prononcer une peine ferme, le juge du fond doit assortir la peine d'un sursis avec mise à l'épreuve, même si l'épreuve ne se justifie pas vraiment.

Pour résoudre cette difficulté, qui conduit à l'explosion du nombre de mises à l'épreuve dont les services pénitentiaires d'insertion et de probation n'ont pas les moyens d'assurer le suivi (voir *infra*), plusieurs voies peuvent être envisagées :

– soit autoriser le prononcé d'un deuxième sursis simple pendant la durée du premier ;

– soit réduire la durée actuelle du sursis : comme elle est de deux ans en cas de contravention de cinquième classe, elle pourrait être ramenée de cinq ans à trois ans, par exemple, pour les délits ;

– soit permettre au juge du fond de moduler la durée du sursis ;

– soit permettre au juge de l'application des peines de déclarer la condamnation nulle et non avenue au bout d'un certain temps – un an, par exemple, comme pour le sursis avec mise à l'épreuve.

Il semble que les deuxième et troisième solutions envisagées soient celles qui ont la faveur des praticiens : **la durée maximale pourrait être fixée à trois ans pour les délits et maintenue à cinq ans pour les crimes, le juge du fond étant libre de fixer le délai pertinent au moment du prononcé de la peine**.

L'autre défaut du sursis simple réside dans le **caractère automatique de sa révocation** si une condamnation à une peine privative de liberté sans sursis intervient pendant sa durée. Il est vrai que, en application du second alinéa de l'article 132-38 du code pénal, « *la juridiction peut, par décision spéciale et*

motivée, dire que la condamnation qu'elle prononce n'entraîne pas la révocation du sursis antérieurement accordé ou n'entraîne qu'une révocation partielle, pour une durée qu'elle détermine, du sursis antérieurement accordé. Elle peut également limiter les effets de la dispense de révocation à l'un ou plusieurs des sursis antérieurement accordés ». Mais cette possibilité est, semble-t-il, rarement utilisée. Pour que la juridiction prévoie une telle exception, encore faudrait-il qu'elle sache, au moment où elle juge une affaire, que l'auteur a été précédemment condamné à une peine assortie d'un sursis simple. Or, ce n'est pas toujours le cas et il n'est pas rare qu'un condamné apprenne la révocation d'un sursis simple alors qu'il purge une autre peine, ce qui a pour effet de prolonger sa détention, voire d'entraîner une nouvelle incarcération au titre de la peine dont le sursis a été révoqué.

Par ailleurs, l'article 735 du code de procédure pénale permet au condamné de demander, après le jugement, de bénéficier d'une dispense de révocation lorsque la juridiction de jugement n'a pas expressément statué sur ce point. Mais l'un des juges de l'application des peines entendus par la mission a signalé que cette procédure n'est pas suspensive et qu'elle prend beaucoup de temps, si bien que la décision peut intervenir alors que la peine dont le sursis a été révoqué a déjà été en grande partie, si ce n'est entièrement, purgée.

Un consensus se dégage en faveur de l'alignement des conditions de révocation du sursis simple sur celles applicables au sursis avec mise à l'épreuve : il devrait appartenir au juge de l'infraction révoquante de se prononcer sur l'éventuelle révocation du sursis simple. Cette question serait ainsi débattue, la défense ayant l'occasion de présenter son point de vue. Comme l'ont fait valoir des avocats entendus par la mission, cela permettrait d'évaluer la situation des personnes au moment du jugement de l'infraction révoquante et de ne pas conduire automatiquement à l'exécution de la première peine de prison.

Proposition n° 20

Pour le sursis simple, permettre au juge de fixer sa durée, réduire la durée maximale pour les délits de cinq à trois ans et supprimer la révocation automatique, le juge de l'infraction révoquante restant libre de prononcer ou non la révocation du sursis.

3. Donner au juge les moyens d'individualiser les peines

Si votre Rapporteur s'oppose à tous les mécanismes présentant un caractère d'automaticité – quand bien même il est possible au juge, dans une certaine mesure, de les contourner –, c'est pour éviter le prononcé de peines privatives de liberté qui ne seraient pas strictement nécessaires. Il est en effet particulièrement attaché au principe de la personnalisation des peines tel qu'il est posé au premier aliéna de l'article 132-24 du code pénal.

a) Favoriser les aménagements de peine ab initio *en améliorant l'information des magistrats*

En application du troisième alinéa de l'article 132-24 du code pénal, dans le cas où une peine privative de liberté est prononcée en matière correctionnelle, c'est-à-dire « *si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate* », cette peine doit, « *si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement* […] ».

La **loi pénitentiaire du 24 novembre 2009** a permis des avancées importantes dans la mise en œuvre de ce principe en disposant que, lorsque la juridiction de jugement prononce une peine d'emprisonnement égale ou inférieure à deux ans, ou, pour une personne en état de récidive légale, une peine égale ou inférieure à un an, elle peut décider que cette peine sera exécutée en tout ou partie sous le régime de la semi-liberté et du placement à l'extérieur (article 132-25 du code pénal) ou du placement sous surveillance électronique (article 132-26-1 du code pénal). Elle a ainsi **élargi le champ des peines susceptibles de bénéficier d'un aménagement dit *ab initio***, c'est-à-dire prononcé par la juridiction de jugement elle-même [(1)], **auparavant limité aux peines ou reliquats de peine inférieurs à un an**.

Ce mode d'aménagement de peine est à favoriser dans toute la mesure du possible car il présente de nombreux avantages. D'abord, par rapport aux aménagements de peines octroyés en cours de détention (voir *infra*) et en l'absence de détention provisoire, il évite l'incarcération du condamné, le choc que celle-ci peut induire, et ses effets immédiats sur la situation sociale de l'intéressé (perte de son emploi, voire de son logement, par exemple), ce qui est évidemment un point positif. Ensuite, la décision étant prise par la juridiction qui prononce la peine, l'aménagement *ab initio* apparaît plus cohérent qu'un aménagement décidé par le juge de l'application des peines avant même la mise à exécution de la sanction, qui peut donner l'impression de revenir sur la décision du juge du fond. Enfin, il permet en principe une exécution plus rapide de la peine, sous une forme dont l'efficacité en matière de lutte contre la récidive est démontrée.

Le procureur général Jacques Beaume est le seul interlocuteur de la mission à avoir exprimé des réserves sur les aménagements de peine *ab initio*, mais elles portaient en fait moins sur leur principe que sur les conditions dans lesquelles ils étaient actuellement mis en œuvre. Il a en effet estimé que ces aménagements de peine étaient assez peu pertinents compte tenu du moment où la peine était mise à exécution. Aujourd'hui, le délai entre la condamnation de la personne et sa prise en charge par le juge de l'application des peines et le service

(1) Les aménagements de peine peuvent aussi être décidés soit avant la mise à exécution de la peine privative de liberté par le juge de l'application des peines, soit au cours de son exécution par le juge ou le tribunal de l'application des peines.

pénitentiaire d'insertion et de probation est si long – à cause de leur charge de travail – qu'il n'est pas rare que la situation de l'intéressé ait évolué et que l'aménagement prononcé ne soit plus adapté. Les aménagements *ab initio* ne sont donc réellement efficaces que s'ils sont immédiatement suivis par l'intervention du juge de l'application des peines et du service pénitentiaire d'insertion et de probation. En outre, l'exécution des mesures se heurte souvent au manque de places dans les centres de semi-liberté ou en placement à l'extérieur. Pour que le développement des aménagements de peine *ab initio* soit possible et crédible, il faudrait en outre que les enquêtes de personnalité donnent au juge du fond les moyens de décider en connaissance de cause.

Ces réserves sont parfaitement justifiées. Votre Rapporteur traitera *infra* du manque de places en semi-liberté et en placement à l'extérieur, ainsi que des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation. La question des informations dont dispose la juridiction de jugement au moment du prononcé de la peine a aussi été soulevée par d'autres interlocuteurs de la mission. C'est un point essentiel car **ces informations sont nécessaires à la personnalisation de la peine d'une manière générale**, qu'elle passe par l'aménagement d'une peine privative de liberté ou par le choix d'une peine alternative. Elle renvoie à un problème de moyens, certes, mais aussi d'organisation.

En effet, **il ne s'agit pas de faire réaliser des enquêtes supplémentaires mais seulement d'avancer dans le temps leur réalisation**. Le juge de l'application des peines amené à aménager une peine avant ou au cours de son exécution aura besoin des mêmes informations que la juridiction de fond désireuse de le faire *ab initio* ; cette dernière en a simplement besoin plus tôt. Sauf dans le cas de la comparution immédiate, qui est l'objet de la suite du présent rapport, il semble que le délai qui précède l'audiencement de l'affaire permette la réalisation de ces enquêtes ; encore faut-il que le juge du fond en fasse la demande et qu'il ait le temps de prendre connaissance de ces éléments et d'étudier les possibilités d'aménagement, l'avocat de la personne jugée pouvant naturellement faire des propositions en la matière. Le juge doit aussi maîtriser la complexité du droit de l'exécution des peines, laquelle explique que les aménagements de peine soient surtout prononcés par des formations collégiales dont fait partie un juge de l'application des peines. On en revient donc à l'impérieuse nécessité de parvenir à ce que les juges, libérés de la charge d'affaires pour lesquelles leur intervention n'apporte guère de valeur ajoutée, aient du temps à consacrer à ce travail.

Mais la question du contenu de ces enquêtes et du rapport qui en rend compte mérite aussi d'être posée. Il s'agit certes de réunir des éléments sur la personnalité et la situation du prévenu, mais **il faudrait aussi que le rapport aide véritablement le juge à choisir la peine la plus adaptée**, notamment en se concluant par une proposition de sanction appropriée. Telle est l'orientation de la pratique des rapports pré-sentenciels en Angleterre et au Pays de Galles.

Selon les informations transmises à votre Rapporteur par le magistrat de liaison français en poste à Londres, les rapports de ce type comportent les éléments suivants :

– une analyse de l'infraction commise par la personne poursuivie ;

– un examen de la personne poursuivie incluant des éléments sur son histoire personnelle, ses facultés, son entourage, sa situation professionnelle et ses dettes. Cela concerne aussi les responsabilités qu'elle peut ou pourrait exercer et ses difficultés éventuelles liées à l'alcool, la drogue ou encore ses problèmes psychologiques ou psychiatriques ;

– une évaluation par l'agent de probation de la dangerosité potentielle de la personne poursuivie et une évaluation de la probabilité de récidive ;

– une conclusion proposant la sanction la plus appropriée en fonction des règles qui s'imposent au juge en la matière.

Ces rapports sont confidentiels et réservés aux parties concourant à la procédure judiciaire : le juge, les services des poursuites (l'équivalent du parquet), la personne poursuivie et son avocat. Il en existe, depuis 1991, une forme « classique », mise en œuvre quelle que soit la peine encourue, et une forme plus récemment introduite, pour les cas dans lesquels est encourue une peine en milieu ouvert, dans laquelle est examinée la forme de travail ou de peine communautaire la plus adaptée. Lorsqu'il s'agit d'aider la juridiction de jugement à choisir une peine alternative ou à prononcer un aménagement de peine *ab initio*, un rapport s'inspirant de la première forme pourrait être suffisant ; un autre rapport s'inspirant de la seconde forme pourrait s'avérer précieux dans la perspective de la mise en œuvre de la peine de contrainte pénale, qui sera présentée *infra*.

Proposition n° 21

Prévoir la réalisation des enquêtes nécessaires à l'aménagement des peines privatives de liberté avant la tenue de l'audience de jugement, afin de permettre au juge du fond de procéder à l'aménagement de la peine dès son prononcé.

Proposition n° 22

Faire évoluer le contenu de l'actuel rapport de personnalité en s'inspirant du rapport pré-sentenciel anglais, qui se conclut par la proposition d'une sanction appropriée à la situation de la personne poursuivie.

La palette des aménagements auxquels le juge peut recourir n'est pas infinie et se heurte à l'insuffisance des places disponibles en semi-liberté ou de placement à l'extérieur. **Le placement sous surveillance électronique ne pose pas les mêmes difficultés, mais il ne peut actuellement être prononcé que si la personne jugée est présente à l'audience et l'accepte**. Comme pour le prononcé d'une peine de travail d'intérêt général (voir *infra*), votre Rapporteur est favorable à ce que cet aménagement puisse être décidé en l'absence du condamné, s'il est représenté et que son avocat fait part de son accord.

De manière complémentaire, mais aussi dans le but de faciliter le prononcé d'aménagements de peine *ab initio*, la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, présidée par M. Jean-Luc Warsmann et dont M. Étienne Blanc était le rapporteur, avait proposé d'expérimenter un système de veille sociale judiciaire pour permettre la mise en place de solutions d'hébergement d'urgence pour les condamnés à une courte peine d'emprisonnement qui ont des problèmes de logement, afin de rendre possible l'aménagement de leur peine dès son prononcé (1). Cette proposition garde toute sa pertinence.

Proposition n° 23

Permettre le prononcé d'un placement sous surveillance électronique en l'absence du condamné, s'il est représenté et que son avocat fait part de son accord de principe pour un tel aménagement.

Proposition n° 24

Expérimenter un système de veille sociale judiciaire pour permettre la mise en place de solutions d'hébergement d'urgence pour les condamnés à de courtes peines qui sont dans une précarité de logement, afin que le juge puisse prononcer un aménagement de peine *ab initio* (proposition n° 42 du rapport d'information de 2007 sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, présenté par M. Étienne Blanc).

Étant donné les difficultés qui restent à surmonter pour développer le prononcé d'aménagements de peine *ab initio* et leur exécution dans de bonnes conditions, **la proposition formulée par certains interlocuteurs de la mission visant à autoriser ces aménagements pour les peines de prison supérieures à deux ans n'apparaît pas opportune**. Le passage d'un an à deux ans du quantum maximal des peines susceptibles d'être aménagées ne date que de la loi pénitentiaire – il faudrait en outre l'étendre aux récidivistes, voir *infra* – et toutes les possibilités qu'il ouvre sont loin d'avoir été mises en œuvre. En outre, on peut craindre que les réticences à aménager les peines croissent avec leur longueur. Mieux vaut donc, pour le moment, **laisser les magistrats se concentrer sur l'aménagement des peines inférieures ou égales à deux années d'emprisonnement, qui sont plus de 100 000 à être prononcées chaque année** – les seules peines inférieures à un an représentent 79 % de toutes les peines d'emprisonnement prononcées en 2010 (2).

(1) Rapport d'information (n° 505, XIII^e législature) de M. Étienne Blanc au nom de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, décembre 2007, proposition n° 42.

(2) Ministère de la Justice et des Libertés, Les condamnations en 2010 *; il s'agit des peines fermes (y compris les peines mixtes).*

b) Mettre en place une césure entre la déclaration de culpabilité et le prononcé de la peine dans la procédure de comparution immédiate

Comme votre Rapporteur l'a montré *supra*, l'utilisation actuelle de la comparution immédiate conduit au prononcé d'un grand nombre de peines privatives de liberté, dont la mise à exécution est très souvent immédiate, sans qu'elles aient pu être aménagées ni par le juge du fond, ni par le juge de l'application des peines.

Il n'est pour autant favorable ni à la suppression de cette procédure, ni à son remplacement par une autre formule (1), ni à la limitation du champ des délits auxquels elle est susceptible de s'appliquer ou des peines qu'il serait possible de prononcer (2), solutions qui ont été soutenues par plusieurs interlocuteurs de la mission. D'abord parce qu'il considère que certaines infractions doivent obtenir une réponse pénale rapide ; ensuite parce que cette procédure simplifiée contribue à un allégement relatif de la charge de travail des magistrats, qui lui apparaît précieux dans la situation actuelle. De plus, les dossiers jugés en comparution immédiate font souvent l'objet de chroniques judiciaires dans la presse locale et régionale, qui apportent aux citoyens la preuve que la justice sanctionne effectivement les auteurs d'infractions. En France aussi, l'adage anglais selon lequel « *la justice ne doit pas seulement être rendue mais il doit être vu qu'elle a été rendue* » (3), est vrai.

Mais **cela ne veut pas dire que cette procédure ne peut pas être aménagée pour limiter ses effets pervers**, notamment sur le nombre de peines d'emprisonnement prononcées et exécutées sans aménagement.

Il est vrai qu'en cas de condamnation à une peine de prison ferme, le juge n'est pas obligé de décerner un mandat de dépôt à l'issue d'une comparution immédiate. Le procureur général Jacques Beaume a indiqué que quelques magistrats de son ressort s'abstenaient de le faire. Mais la logique du système les conduit à cette pratique.

Dans la mesure où l'ajournement du prononcé de la peine de droit commun (4) est réservé aux infractions les moins graves, il préconise l'**extension de la pratique de la césure**, actuellement prévue dans la justice des mineurs (5), à

---

(1) Le Syndicat de la magistrature propose son remplacement, lorsque le parquet souhaite faire comparaître une personne dans de brefs délais, par la saisine d'une formation collégiale de magistrats, qui déciderait de la date de l'audience, des mesures d'enquête sur la personnalité du prévenu et, le cas échéant, des mesures conservatoires à prononcer.

(2) M. Alain Blanc, président de l'Association française de criminologie, a par exemple suggéré qu'il ne soit plus possible de prononcer des peines supérieures à trois ans d'emprisonnement dans ce cadre.

(3) Arrêt de la chambre des Lords de 1924 : « It is no merely of some importance, but of fundamental importance, that justice must not only be done, but be manifestly and undoubtedly seen to be done. »

(4) Il est prévu aux articles 132-60 à 132-70 du code pénal : en matière correctionnelle et contraventionnelle, lorsque le tribunal estime que le reclassement de la personne reconnue coupable est en voie d'être acquis, que le dommage causé est en voie d'être réparé et que le trouble résultant de l'infraction va cesser, il peut décider de renvoyer le prononcé de la peine à une date ultérieure. L'objectif de cette décision est d'inciter le délinquant à faire en sorte que les conditions de la dispense de peine se réalisent.

(5) Articles 24-5 à 24-8 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

la justice des majeurs. Pour les mineurs, elle permet au juge d'ajourner le prononcé de la mesure éducative, de la sanction éducative ou de la peine s'il considère que les perspectives d'évolution de la personnalité du mineur le justifient ou que des investigations supplémentaires sur la personnalité du mineur sont nécessaires. L'affaire est alors renvoyée à une audience qui doit avoir lieu au plus tard dans les six mois. Cette procédure permet donc de se prononcer rapidement sur la culpabilité de l'auteur d'une infraction sans que cela conduise immédiatement au prononcé de la peine. Son application apparaît particulièrement adaptée au cadre de la comparution immédiate puisqu'elle **rendrait possible la réalisation d'une enquête plus approfondie**, susceptible de conduire le juge, disposant d'informations complémentaires sur la personne concernée, soit à prononcer une peine non privative de liberté, soit à aménager immédiatement une peine d'emprisonnement.

Le Syndicat national des directeurs pénitentiaires s'est dit favorable à cette idée, proposant même que l'administration pénitentiaire puisse formuler des recommandations à l'occasion du débat sur la sanction à prononcer – la personne jugée aura en effet souvent attendu le prononcé de la peine en détention provisoire ou sous un régime alternatif suivi par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. M. Éric Senna, conseiller à la cour d'appel de Montpellier, l'a également soutenue ; il a ajouté que les magistrats n'étaient pas les seuls à manquer d'informations sur le prévenu, les avocats ayant parfois de grandes difficultés à proposer une peine alternative à la détention devant la juridiction, tant les éléments sur la situation sociale, familiale, professionnelle, *etc.* de la personne en cause sont insuffisants.

Quelques-uns des interlocuteurs de la mission ont émis des réserves, de différentes natures, sur cette proposition. Tout en y étant favorables sur le principe, les représentants de syndicats d'avocats se sont inquiétés des audiencements supplémentaires qui seraient nécessaires alors que les tribunaux sont déjà submergés d'affaires à audiencer ; les représentants de l'ANJAP ont aussi été sensibles à cette difficulté et ont évoqué l'idée de prévoir cette césure seulement pour les affaires dans lesquelles un certain quantum de peine est encouru – à défaut d'exclure le recours à la comparution immédiate pour ces affaires. En revanche, le président de l'Association française de criminologie a préconisé l'introduction de cette césure dans tous les procès pénaux, car elle seule permettrait une véritable mise en œuvre de l'article 132-24 du code pénal. Il a en effet observé que **l'audience était aujourd'hui très majoritairement consacrée à la question de la culpabilité et que la nature et la durée de la peine n'étaient pas suffisamment discutées**.

Votre Rapporteur est sensible à tous ces arguments, parfaitement fondés. Par souci d'efficacité, il estime que la mise en place de la césure dans l'ensemble des procédures de comparution immédiate constituerait déjà un progrès important. Un délai d'un mois maximum lui semble suffisant pour permettre au juge – et à la défense – de disposer d'informations pertinentes sur les personnes jugées, sans prolonger de manière excessive leur éventuelle détention provisoire.

Proposition n° 25

Dans la procédure de comparution immédiate, prévoir un délai (d'un mois par exemple) entre la déclaration de culpabilité et le prononcé de la peine afin que celle-ci puisse être adaptée à la personnalité de l'auteur des faits ; si les conditions sont remplies, la personne pourrait être maintenue en détention provisoire pendant ce délai.

c) S'assurer par de nouveaux moyens que le juge de l'application des peines se prononce sur l'aménagement des peines de prison avant leur exécution

D'après les informations recueillies par la mission, il semble que certaines peines d'emprisonnement ne soient pas aménagées après le jugement, alors qu'elles pourraient l'être, parce que les personnes condamnées ne se sont pas présentées aux convocations du juge de l'application des peines. Si cela peut s'expliquer par la négligence des intéressés, tel n'est pas toujours le cas. La grande précarité de nombre d'entre eux ou, plus simplement, leur changement d'adresse sont aussi parfois à l'origine de l'échec du processus.

Aussi conviendrait-il de développer la pratique, qui existe dans certains tribunaux, consistant à déférer devant le procureur de la République, avant la mise à exécution de la peine, les personnes condamnées qui ne se sont pas rendues à la convocation initiale du juge de l'application des peines, dans la perspective de leur présentation devant celui-ci. Cela lui permettrait de se prononcer sur l'aménagement de leur peine.

Proposition n° 26

Développer la pratique de la présentation devant le juge de l'application des peines, avant la mise à exécution d'une peine d'emprisonnement ferme aménageable, des personnes condamnées qui ne se sont pas rendues à sa convocation initiale.

Une présentation devant le juge de l'application des peines serait aussi nécessaire dans le cas où une peine d'emprisonnement ferme aménageable n'aurait pas été exécutée dans un certain délai.

Comme évoqué *supra*, la mise à exécution soudaine de peines privatives de liberté prononcées plusieurs années auparavant pose en effet de graves problèmes. En application de l'article 133-3 du code pénal, les peines prononcées pour un délit se prescrivent par cinq années révolues. Cette durée a été jugée trop longue par certains interlocuteurs de la mission qui ont suggéré de la ramener à trois années (durée actuellement retenue pour les contraventions). La prescription peut en outre être interrompue par les actes ou décisions du ministère public ou du juge de l'application des peines, en application de l'article D. 48-5 du code de procédure pénale qui élargit le champ d'une jurisprudence reconnaissant un tel

effet à tout acte d'exécution forcée (arrestation, contrainte par corps) ; dans ce cas, un nouveau délai de prescription commence à courir à partir de cet acte. Aussi, **certaines peines peuvent être exécutées bien au-delà des cinq ans de prescription prévus par la loi, avec les effets destructeurs déjà signalés**.

Votre Rapporteur ne souhaite pas remettre en cause les délais de prescription dans le cadre de ce rapport. Il estime néanmoins qu'un mécanisme pourrait être mis en place afin de **s'assurer que les courtes peines privatives de liberté anciennes ne soient mises à exécution que si elles ont toujours un sens**. Il conviendrait de prévoir que le parquet ne puisse mettre à exécution une peine d'emprisonnement ferme inférieure ou égale à deux ans, donc aménageable, devenue définitive depuis plus de trois ans, sans un examen du dossier par le juge de l'application des peines – y compris si le condamné s'était effectivement rendu à la convocation de ce juge. Celui-ci pourrait soit décider que le condamné doit être incarcéré, soit procéder à l'aménagement de la peine, soit prononcer une dispense d'exécution de cette peine si certaines conditions sont remplies (conditions qui pourraient être inspirées de celles qui existent déjà pour la dispense de peine : reclassement du coupable, réparation du dommage et cessation du trouble provoqué par l'infraction).

Proposition n° 27

Pour les peines de prison ferme aménageables, non exécutées dans un délai de trois ans, subordonner leur mise à exécution par le parquet à un examen du dossier par le juge de l'application des peines qui choisira entre l'incarcération, l'aménagement et la dispense de l'exécution (si certaines conditions sont remplies).

d) Réduire le quantum de peine encourue en cas d'altération du discernement

Individualiser une peine consiste, pour la juridiction de jugement, à tenir compte de la personnalité et de la situation de la personne mise en cause lorsqu'elle détermine la nature et la durée de la peine. Le second alinéa de l'article 122-1 du code pénal, qui prévoit que, **en cas d'altération du discernement de l'auteur au moment des faits**, « *la juridiction tient compte de cette circonstance lorsqu'elle détermine la peine et en fixe le régime* », avait pour objectif de conduire les juridictions à prononcer des peines moins sévères dans cette situation. Comme votre Rapporteur l'a mentionné *supra*, il semble que tel ne soit pas toujours le cas et que **la prétendue dangerosité des personnes jugées se traduise parfois par des peines privatives de liberté particulièrement longues**.

Certains interlocuteurs de la mission ont souhaité que le code pénal indique clairement que cette circonstance doit conduire à une atténuation de la peine, et non à son aggravation. La proposition de loi n° 649 (2009-2010) déposée par le sénateur Jean-René Lecerf et plusieurs de ses collègues, le 7 juillet 2010, envisageait l'introduction d'un dispositif allant dans ce sens. Elle visait

notamment à réduire du tiers la durée de la peine privative de liberté encourue. Adoptée par le Sénat le 25 janvier 2011, cette proposition de loi n'a pas été examinée par notre Assemblée.

Votre Rapporteur est, sur le fond, tout à fait d'accord avec l'idée de diminuer le quantum de peine encourue. Il estime qu'il serait pertinent de **s'inspirer de l'excuse de minorité** qui est l'objet de l'article 20-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante : cet article prévoit que la peine prononcée ne peut dépasser la moitié de la peine encourue, et vingt ans de réclusion criminelle si la réclusion criminelle à perpétuité est encourue ; il autorise la juridiction à déroger à cette règle dans certaines circonstances, mais cette décision doit être spécialement motivée (sauf, à la suite d'une modification récemment opérée, dans certains cas de récidive légale de délits violents).

De la même manière, l'article 122-1 du code pénal devrait poser le principe selon lequel la peine prononcée pour des faits commis par une personne dont le discernement était altéré ne peut dépasser la moitié de la durée de la peine encourue et vingt ans si une peine de réclusion criminelle à perpétuité est encourue, sauf décision spécialement motivée de la juridiction de jugement.

Proposition n° 28

Réduire de moitié le quantum de peine encourue en cas de reconnaissance d'une altération du discernement, la juridiction gardant la possibilité de prononcer une peine supérieure par une décision spécialement motivée.

4. Promouvoir les peines non privatives de liberté

Les peines non privatives de liberté sont d'une part la peine d'amende, qui est une peine principale, et d'autre part les **peines dites alternatives ou de substitution**, qui sont encourues uniquement en matière contraventionnelle ou délictuelle et ne sont généralement pas des peines principales. Ce sont en revanche souvent des peines complémentaires. **Très variées, elles sont méconnues du grand public**, à l'exception du travail d'intérêt général et de la suspension du permis de conduire, qui ne sont pourtant pas les peines alternatives les plus utilisées (voir tableau 10 en annexe pour le détail des peines alternatives par catégorie d'infractions).

a) Accroître la place des peines alternatives à la détention dans notre droit

Les premières peines alternatives datent de 1975 : il s'agissait notamment de la suspension du permis de conduire et du retrait du permis de chasser. Elles prennent toute leur dimension à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1983, précitée, instituant le travail d'intérêt général (TIG).

On peut distinguer :

– les **peines privatives ou restrictives de droits**, désormais au nombre de quinze ; on peut y ajouter, pour les étrangers, l'interdiction judiciaire du territoire français, prévue aux articles 131-30 et suivants du code pénal ;

– les **obligations de faire**, dont le travail d'intérêt général est l'exemple le plus connu ; la sanction-réparation, définie à l'article 131-8-1 du code pénal, relève de la même logique ;

– les **jours-amende**.

LES PEINES CORRECTIONNELLES ALTERNATIVES

1) Les **peines privatives ou restrictives de droits** figurent à l'article 131-6 du code pénal, qui en distingue quinze. Les principales sont l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale, une fonction publique ou une profession commerciale ou industrielle (articles 131-6, 11° et 15°, et 131-7 du code pénal) – dans le premier cas, la loi exige que « *les facilités que procure* » l'activité aient été « *sciemment utilisées pour préparer ou commettre l'infraction* » mais l'exercice d'un mandat électif ou de responsabilités syndicales ne peut pas être interdit en application de ce dispositif –, l'interdiction d'émettre des chèques (articles 131-6, 9°, et 131-7 du code pénal) ou d'utiliser des cartes de paiement (articles 131-6, 9°, et 131-14, 5° du code pénal), la suspension ou l'annulation du permis de conduire (article 131-6, 1° et 3° du code pénal), la confiscation ou l'immobilisation d'un véhicule (article 131-6, 4° et 5° du code pénal), l'interdiction de détenir une arme ou sa confiscation (article 131-6, 6° et 7° du code pénal), l'interdiction de paraître dans certains lieux (article 131-6, 12° du code pénal) ou de fréquenter certaines personnes (article 131-6, 13° et 14° du code pénal). Le code pénal fixe une durée maximale (comprise entre une année pour l'immobilisation d'un véhicule et trois ou cinq années pour les différentes interdictions) pour chacune de ces mesures.

2) Les **obligations de faire** peuvent être imposées par la juridiction pénale de manière autonome. La plus souvent prononcée est le travail d'intérêt général. Les principales autres obligations de faire sont : l'obligation d'exécuter une prestation en nature (pour réparer le trouble causé par l'infraction), l'obligation de suivre un stage de sensibilisation à la sécurité routière, un stage de citoyenneté, un stage de sensibilisation aux dangers de la drogue ou un stage de responsabilité parentale, l'obligation de se soumettre à un traitement, et, enfin, la peine de sanction-réparation (qui consiste dans l'obligation pour le condamné de procéder, dans le délai et selon les modalités fixées par la juridiction, à l'indemnisation du préjudice de la victime). L'inexécution de l'une de ces obligations est sanctionnée par l'application d'une autre peine (qui, pour la sanction-réparation, est fixée en même temps que le prononcé de la mesure), et non par l'exécution forcée.

3) La peine de **jours-amende**, définie à l'article 131-5 du code pénal, consiste, pour le condamné, à verser au Trésor public une somme dont le montant global résulte de la fixation par le juge d'une contribution quotidienne (tenant compte des ressources et des charges de la personne) pendant un certain nombre de jours : le montant global n'est exigible qu'à l'expiration du nombre de jours prévu. Le montant quotidien ne peut dépasser 1 000 euros et le nombre de jours-amende 360. Un défaut partiel ou total de paiement est sanctionné par une incarcération dont la durée est égale au nombre de jours-amende impayés à échéance, et ne pourra donc dépasser le nombre de jours-amende fixé par le juge.

Comme cela a été indiqué *supra*, les peines de substitution représentent environ 10 % de l'ensemble des peines prononcées en 2010.

Cette part est donc faible, alors même que la plupart d'entre elles peuvent se substituer à une peine d'amende ou d'emprisonnement pour tous les délits. **Leur utilisation se concentre sur certains délits** : les délits routiers – il s'agit alors principalement de la suspension du permis de conduire et de jours-amende –, les vols et recels, les infractions sur les stupéfiants, les coups et violences de faible gravité. Au total, ce sont surtout les peines de travail d'intérêt général et de jours-amende qui sont prononcées.

Votre Rapporteur a la certitude que ces peines alternatives pourraient être davantage utilisées. Des juges mieux informés de la personnalité des prévenus et de leur situation devraient pouvoir choisir, parmi celles qui sont à leur disposition, les peines les plus adaptées à la personne en cause et à l'infraction commise. Ils pourraient aussi y être incités par la transformation de certaines d'entre elles en peines principales pour telle ou telle infraction, sur le modèle du travail d'intérêt général, peine principale en cas de destruction ou dégradation de biens publics de faible gravité (voir *supra*). Cette peine principale pourrait même se substituer à la peine d'emprisonnement.

Comme l'a dit Mme Pierrette Poncela, professeure de droit pénal, lors de son audition par la mission, il y a donc un important **travail de fond à opérer en faveur des peines de milieu ouvert**, consistant à mettre à plat le code pénal, afin de faire en sorte que les peines soient appropriées à l'intérêt que la loi entend protéger et que les peines de milieu ouvert deviennent des peines principales et non plus seulement des peines complémentaires.

Ainsi, par exemple, si l'on décide de maintenir le caractère délictuel de l'**usage illicite de stupéfiant**, il serait envisageable de faire de l'obligation de suivre un stage de sensibilisation aux dangers de la drogue une peine principale ; cette obligation serait certainement d'un plus grand effet que les nombreuses peines d'emprisonnement avec ou sans sursis ou les peines d'amende, qui sont actuellement les sanctions les plus prononcées.

Les **délits routiers** donnent déjà lieu au prononcé de davantage de peines de substitution que la moyenne des délits puisque ces peines représentaient près de 14 % de l'ensemble des condamnations en 2010 dans ce domaine. Mais cette part reste faible alors que quatre peines restrictives de droits prévues à l'article 131-6 y sont particulièrement adaptées. Il s'agit de l'interdiction de conduire certains véhicules pendant une durée de cinq ans au plus, de l'annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant cinq ans au plus, de la confiscation d'un ou de plusieurs véhicules appartenant au condamné et de l'immobilisation, pour une durée d'un an au plus, d'un ou de plusieurs véhicules appartenant au condamné. Cette dernière peine a souvent été évoquée devant la mission comme une mesure efficace trop rarement utilisée. Sa mise en œuvre serait freinée par la difficulté pour la justice à trouver des

emplacements pour garer les véhicules immobilisés et par les coûts induits par la mise en place de cette mesure. Les spécialistes de la lutte contre la violence routière entendus par la mission ont estimé que ces coûts étaient limités en comparaison de l'efficacité de la mesure. Il pourrait en outre être envisagé d'immobiliser les véhicules au domicile des personnes condamnées, grâce à un dispositif semblable à ceux utilisés par les forces de l'ordre à la place de la mise en fourrière.

Parmi les obligations de faire susceptibles d'être imposées à une personne mise en cause dans les délits routiers, figure l'obligation de suivre un stage de sensibilisation à la sécurité routière, peine définie à l'article 131-35-1 du code pénal. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont préconisé la création d'une obligation de passer son permis de conduire, qui serait particulièrement appropriée à la sanction de la conduite sans permis de conduire : en cas de réussite, elle supprimerait en effet tout risque de récidive. On pourrait imaginer que cette obligation puisse être prononcée, avec l'accord du condamné, dans le cadre d'un ajournement du prononcé de la peine avec mise à l'épreuve, prévu à l'article 132-63 du code pénal. Une fois le permis passé, une dispense de peine pourrait être prononcée. Cette solution est envisageable que cette infraction continue à relever du juge correctionnel ou qu'elle soit renvoyée au tribunal de police.

De nouvelles peines alternatives pourraient aussi reposer sur l'utilisation de moyens techniques à l'efficacité démontrée tels que les éthylotests anti-démarrage, le système Lavia, qui limite automatiquement la vitesse au niveau autorisé sur la route empruntée, ou une boîte noire permettant de vérifier *a posteriori* le respect des règles relatives à la vitesse. La pose de ces équipements pourrait être imposée aux automobilistes récidivistes, à leurs frais.

Proposition n° 29

Faire de certaines peines alternatives des peines principales en lieu et place de la peine d'emprisonnement encourue pour les délits pour lesquels la peine privative de liberté est particulièrement inadaptée.

Un travail précis et détaillé devrait être mené par le ministère de la Justice dans cette optique. Parallèlement, il est **impératif de rendre les peines alternatives effectives en mobilisant les moyens nécessaires à leur mise en œuvre, sachant qu'elles sont toujours moins coûteuses que des peines d'emprisonnement**. Chaque juridiction doit être en mesure d'organiser les différents stages de sensibilisation ou de citoyenneté ; sans effectifs supplémentaires, il est illusoire de penser que les juges de l'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation pourront s'assurer que les mesures prescrites ont bien été appliquées. Enfin, l'administration fiscale doit se montrer plus attentive au recouvrement des amendes et des jours-amende et informer systématiquement les juridictions des cas de non-paiement afin que celles-ci en tirent les conséquences. La crédibilité des peines non privatives de liberté est une condition nécessaire à leur développement, à leur utilisation par les juges comme à leur acceptation par la société.

Cet effort de crédibilisation, de diversification et d'adaptation des peines de substitution aux infractions sanctionnées devra s'accompagner d'une sensibilisation du grand public à la réalité de ces peines.

De même que les aménagements de peine, elles sont souvent **perçues comme une faveur accordée à la personne condamnée**. Leur caractère contraignant et surtout leur plus grande efficacité en termes de lutte contre la récidive devraient être expliqués dans le cadre d'une campagne d'information visant un large public. Un travail de pédagogie devrait également être effectué auprès des médias, comme ce fut notamment le cas en Finlande. Ce pays est parvenu à diviser par deux son taux de détention en vingt ans par la mise en œuvre d'une politique globale, accompagnée d'une sensibilisation de tous les acteurs et de la presse.

Une **réflexion sur le changement du terme** permettant de désigner les peines alternatives devrait aussi être conduite : il conviendrait que ce terme ne fasse pas implicitement référence à la peine privative de liberté afin de leur conférer une véritable autonomie et une plus grande visibilité. Le même travail devrait être mené sur la notion d'aménagement de peine.

Proposition n° 30

Accompagner la mise en œuvre de la proposition n° 29 d'une campagne d'information du grand public destinée à présenter le contenu et les avantages des peines alternatives.

Proposition n° 31

Réfléchir à un autre terme pour désigner la catégorie des peines alternatives sans faire implicitement référence à la peine privative de liberté.

b) Faciliter le recours au travail d'intérêt général

Outre des considérations générales sur les peines de substitution, les personnes entendues par la mission ont surtout formulé des observations relatives au travail d'intérêt général (TIG).

Cette peine est définie au premier alinéa de l'article 131-8 du code pénal dans les termes suivants : « *Lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut prescrire, à la place de l'emprisonnement, que le condamné accomplira, pour une durée de vingt à deux cent dix heures, un travail d'intérêt général non rémunéré au profit soit d'une personne morale de droit public, soit d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou d'une association habilitées à mettre en oeuvre des travaux d'intérêt général.* »

La loi pénitentiaire de novembre 2009 a apporté deux changements mineurs au dispositif en prévoyant qu'il puisse être prononcé pour une durée comprise entre 20 et 210 heures, quand la fourchette était auparavant de 40 à

210 heures, et en rendant possible son exécution en même temps qu'une assignation à résidence avec surveillance électronique, qu'un placement à l'extérieur, qu'une semi-liberté ou qu'un placement sous surveillance électronique (premier alinéa de l'article 131-22 du code pénal).

Le ministère de la Justice s'est, depuis, mobilisé autour de l'objectif de développer les travaux d'intérêt général en organisant plusieurs événements sur ce thème en 2011 et en mettant en place un comité de pilotage chargé de favoriser la signature de nouvelles conventions nationales, telles que celles conclues avec la Poste en juin 2001 et la SNCF en septembre 2001. Surtout, le décret n° 2011-1310 du 17 octobre 2011 relatif à l'habilitation d'organismes accueillant des personnes condamnées à la peine de travail d'intérêt général a permis de faciliter les démarches nécessaires à l'habilitation des associations qui souhaitent accueillir des personnes condamnées à un TIG en créant une procédure d'habilitation nationale, accordée par le garde des Sceaux, pour les organismes privés exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire. La proposition n° 49 du rapport d'information de M. Étienne Blanc, précité, visant à alléger la procédure d'habilitation à l'accueil de personnes condamnées à un TIG est ainsi traduite dans les faits.

Toutes les difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre du TIG ne sont pas pour autant résolues, alors que l'intérêt de la mesure est unanimement salué, les représentants du syndicat FO Magistrats ayant notamment souligné qu'il s'agissait d'une mesure favorable à la réinsertion et à la responsabilisation, dans la mesure où elle constituait parfois la première expérience professionnelle du condamné. L'insuffisance persistante du nombre de postes susceptibles d'être occupés par une personne condamnée à un TIG est régulièrement mentionnée. Ce sont souvent les réticences des collectivités territoriales et surtout la rareté des postes proposés par les services de l'État qui sont dénoncées. Sont aussi parfois évoquées certaines rigidités dans les modalités de sa mise en œuvre.

Votre Rapporteur souhaite d'abord rappeler que deux propositions formulées dans le cadre du rapport d'information de M. Étienne Blanc, qui n'ont rien perdu de leur pertinence depuis 2007, restent encore à mettre en œuvre : la proposition n° 35 visant à permettre aux services pénitentiaires d'insertion et de probation de proposer, sauf avis contraire du juge de l'application des peines, le lieu d'affectation du TIG en fonction des orientations fixées par le juge, et la proposition n° 48 appelant à inciter au développement, dans les contrats locaux de sécurité, de clauses prévoyant l'accueil de personnes condamnées à un TIG par les collectivités territoriales et les services de l'État.

Cette dernière recommandation lui semble particulièrement intéressante. Néanmoins, si, dans un délai raisonnable, de trois ans par exemple, le nombre de postes de TIG n'a pas notablement augmenté, il pourrait être nécessaire de rendre obligatoire, pour les services de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics, la création d'un certain nombre de postes destinés à l'accueil de personnes condamnées à un TIG, en fonction des effectifs de la structure concernée.

Proposition n° 32

Réaffirmer la pertinence des propositions relatives au travail d'intérêt général (TIG) formulées dans le rapport de M. Étienne Blanc de 2007, précité :

– Permettre aux services pénitentiaires d'insertion et de probation de proposer, sauf avis contraire du juge de l'application des peines, le lieu d'affectation du TIG en fonction des orientations fixées par le juge (proposition n° 35) ;

– Inciter au développement, dans les contrats locaux de sécurité, de clauses prévoyant l'accueil de personnes condamnées à un TIG par les collectivités territoriales et les services de l'État (proposition n° 48).

Proposition n° 33

Si dans un délai de trois ans, les mesures proposées *supra* n'ont pas permis un accroissement suffisant du nombre de postes de TIG, envisager de rendre obligatoire, pour les services de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics, la création d'un certain nombre de postes destinés à l'accueil de personnes condamnées à un TIG, en fonction des effectifs de la structure concernée.

Deux autres ajustements du dispositif ont été proposés par des interlocuteurs de la mission et apparaissent pouvoir être envisagés. Le premier viserait à permettre le prononcé d'un TIG en l'absence du condamné, s'il est représenté et que son avocat a fait part de son accord de principe. En effet, le second alinéa de l'article 131-8 du code pénal [(1)] conditionne le prononcé de cette peine à l'accord du prévenu, exprimé pendant l'audience ; cette précaution vise à éviter que le TIG présente les caractères d'un travail forcé, interdit notamment par le droit international ; il faudrait donc s'assurer que l'accord exprimé par l'avocat du prévenu suffise à lever ce risque. Par ailleurs, s'il appartient à la juridiction de jugement de fixer le délai pendant lequel le TIG doit être effectué, elle doit respecter la limite de dix-huit mois : pour faire face au nombre encore insuffisant de postes, ce délai maximal pourrait être porté à deux ans.

Proposition n° 34

Permettre le prononcé d'un TIG en l'absence du condamné, s'il est représenté et que son avocat fait part de son accord de principe pour l'exécution d'une telle peine.

Proposition n° 35

Porter à deux ans le délai maximal dans lequel le TIG peut être exécuté.

(1) « La peine de travail d'intérêt général ne peut être prononcée contre le prévenu qui la refuse ou qui n'est pas présent à l'audience. Le président du tribunal, avant le prononcé du jugement, informe le prévenu de son droit de refuser l'accomplissement d'un travail d'intérêt général et reçoit sa réponse. »

5. Créer une nouvelle peine : la contrainte pénale

Parallèlement à la nécessité de permettre aux juges correctionnels de mieux évaluer chaque situation et de prononcer ainsi, le plus souvent possible, des peines non privatives de liberté ou l'aménagement des peines d'emprisonnement, nombreux sont les interlocuteurs de la mission à avoir souligné leur intérêt pour la création d'une nouvelle peine en milieu ouvert. Les noms qu'il est proposé de lui donner varient, mais un consensus se dégage sur la logique et les principales caractéristiques de cette peine.

a) Les sources d'inspiration

Le fondement de cette nouvelle peine réside dans la notion de « probation », définie par le Conseil de l'Europe dans l'annexe à sa recommandation du 20 janvier 2010 sur les règles relatives à la probation comme « *l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction. Elle consiste en toute une série d'activités et d'interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective* » [(1)].

La probation n'est pas étrangère au droit pénal français actuel, comme l'ont fait remarquer plusieurs spécialistes entendus par la mission. Elle est notamment en œuvre dans le **sursis avec mise à l'épreuve**, très souvent utilisé par le juge français (voir *supra*), dans le sursis assorti d'un travail d'intérêt général – le TIG constitue l'épreuve du sursis –, ainsi que dans **l'ajournement du prononcé de la peine avec mise à l'épreuve**. Dans les deux premiers cas, la peine prononcée par la juridiction de jugement n'aura pas à être exécutée si le condamné subit l'épreuve avec succès ; dans le troisième, la personne concernée sera dispensée de peine si elle respecte les obligations de l'épreuve. L'ajournement du prononcé de la peine avec mise à l'épreuve est rarement utilisé dans la mesure où il ne peut l'être que lorsque le tribunal estime que le reclassement de la personne reconnue coupable est en voie d'être acquis, que le dommage causé est en voie d'être réparé et que le trouble résultant de l'infraction va cesser.

Dans tous les cas, l'épreuve imposée au condamné n'est pas une peine en elle-même : le respect des mesures qui la constituent conditionne soit la disparition de la peine prononcée, soit l'absence de prononcé d'une peine.

Ces mesures sont de trois ordres : des mesures de contrôle imposées par la loi (le probationnaire doit notamment répondre aux convocations du juge ou de l'agent de probation, les prévenir de ses déplacements, obtenir l'autorisation du juge pour se rendre à l'étranger), des obligations particulières déterminées judiciairement (telles que ne plus approcher une certaine personne, ne plus fréquenter

(1) Recommandation n° (2010) 1 du Comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, adoptée le 20 janvier 2010.

un certain lieu, ne plus exercer une certaine activité professionnelle, se soigner, acquitter ses dettes, *etc.*) et des mesures matérielles ou d'aide à caractère social.

Les défenseurs de la création d'une peine dite de probation considèrent que ces mesures pourraient en elles-mêmes constituer une peine.

b) Les principales caractéristiques de la contrainte pénale

Au cours des auditions de la mission, plusieurs dénominations ont été proposées pour cette nouvelle peine. Le terme de « peine de probation » revient souvent ; il est notamment celui retenu par les signataires d'un manifeste intitulé *Pour une peine juste et efficace*, rendu public en juin 2012. Lors de son audition, Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, l'a désignée par l'expression « peine de surveillance pénitentiaire », estimant que celle-ci avait le mérite d'être percutante et plus « parlante » pour le grand public que la notion de probation. Les représentants du Syndicat Libre Justice-CFTC ont présenté cette peine comme une forme de surveillance pénale avec mise à l'épreuve. Enfin, M. Pierre Victor Tournier, directeur de recherche au CNRS et président de l'association « DES Maintenant en Europe », qui est l'un des premiers et des plus fervents défenseurs de cette idée [(1)], parle d'une « contrainte pénale appliquée dans la communauté », l'expression pouvant être abrégée en « contrainte pénale ». Le terme de contrainte lui semble approprié pour souligner le caractère sérieux de cette sanction ; quant à l'expression « appliquée dans la communauté », elle est issue de la terminologie du Conseil de l'Europe, mais est encore inhabituelle en France ; elle désigne ce que nous appelons le milieu ouvert, par opposition au milieu fermé de la prison.

Bien que le choix des termes ait une réelle importance, l'essentiel est dans le consensus qui se dégage sur les **caractéristiques de cette peine**.

Cette contrainte pénale constituerait donc une peine, qui serait une **peine principale pour certains délits** en lieu et place de la courte peine privative de liberté actuellement prévue. Elle serait donc **prononcée par la juridiction de jugement**.

Son contenu serait variable en fonction du délit, de la situation et de la personnalité de la personne jugée : toutes les mesures actuellement susceptibles d'entrer dans l'épreuve d'un sursis ou de l'ajournement du prononcé d'une peine pourraient faire partie de cette contrainte pénale. Les principaux éléments de cette contrainte seraient fixés par la juridiction de jugement, qui déciderait aussi de sa durée – dans le respect d'une durée maximale légale fixée par infraction –, mais le juge de l'application des peines garderait une marge d'appréciation dans leur détermination, laquelle pourrait évoluer en fonction du comportement du condamné. M. Pierre Victor Tournier a indiqué que la contrainte pénale serait assortie, si nécessaire, d'interdictions, d'obligations, de procédures de contrôle, de la plus minime au placement sous surveillance électronique mobile, d'un

(1) Cette idée a été mise en avant dès 2006 par l'association « DES Maintenant en Europe ».

traitement (au sens de *treatment*, c'est-à-dire ne recouvrant pas nécessairement une dimension médicale) tel que des stages de sensibilisation, et de la mise en contact des personnes condamnées avec les institutions, notamment sociales, de droit commun.

Les représentants de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) ont insisté sur le fait que la contrainte pénale se distinguerait de l'actuel sursis avec mise à l'épreuve par une démarche différente dans la prise en charge des personnes condamnées. En effet, il s'agirait d'évaluer leurs besoins, en identifiant les facteurs de risque de récidive (environnement social, familial, *etc*.) et en les guidant vers les réponses adaptées à leurs besoins. Il ne s'agirait pas seulement de contrôler l'exécution des obligations comme le sursis avec mise à l'épreuve le prévoit. **La création de la contrainte pénale se place donc dans le cadre de la rénovation des méthodes de la probation** d'une manière plus générale, sur laquelle votre Rapporteur reviendra *infra*.

Deux questions importantes se posent : celle de la **sanction encourue en cas de non-respect des mesures imposées** dans le cadre de cette peine et celle du **champ des délits auxquels elle serait applicable**. Les défenseurs de sa création n'évoquent pas toujours ces deux points.

Prévoir une sanction en cas de non-respect des mesures est pourtant indispensable si l'on veut que cette peine soit crédible, ce qui est une condition nécessaire à son prononcé par les juridictions de jugement. Dans un premier temps, on peut imaginer que le juge de l'application des peines aura la possibilité de renforcer les obligations imposées au condamné, dans le respect du cadre tracé par la juridiction de jugement, s'il est coupable de manquements mineurs à ses obligations. Mais, au-delà d'une certaine gravité, ces manquements devront être sanctionnés par une autre peine. Dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve, il appartient au juge de l'application des peines de révoquer le sursis en cas de violation des obligations de l'épreuve, ce qui a pour effet de rendre exécutoire la peine initialement prononcée. Dans le cas de la contrainte pénale, aucune autre peine n'aura été décidée par la **juridiction de jugement**, qu'il faudra donc **saisir une nouvelle fois**. Elle aura alors à **prononcer une nouvelle peine**, pour sanctionner l'échec de la contrainte pénale. Cette sanction pourra consister en une nouvelle contrainte pénale au contenu renforcé, en une autre peine non privative de liberté, voire en une peine d'emprisonnement. Il est en effet difficile d'exclure que, dans certains cas, le juge puisse prononcer une peine privative de liberté. C'est ce constat qui fonde les réserves exprimées devant la mission par Mme Martine Herzog-Evans, professeure de droit pénal, sur l'intérêt de la création d'une telle peine.

La question du champ des délits pour lesquels la contrainte pénale pourrait remplacer une peine privative de liberté est elle aussi délicate. Les défenseurs les plus fervents de cette nouvelle peine estiment qu'elle pourrait être encourue pour **environ la moitié des délits** qui existent en droit français. **Cet objectif apparaît très ambitieux à votre Rapporteur**. **Il n'est en tout état de cause guère réaliste**

d’espérer l’atteindre à court terme, ne serait-ce que parce que cette peine ne pourra être mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes qu’après le renforcement des effectifs des services pénitentiaires d’insertion et de probation (voir *infra*).

Votre Rapporteur estime donc à la fois plus prudent et plus efficace d’expérimenter la mise en œuvre de cette peine en choisissant d’en faire la peine principale (à la place de l’emprisonnement) d’un petit nombre de délits pour lesquels elle apparaît particulièrement pertinente. Une évaluation des résultats obtenus devra être effectuée avant tout élargissement de son champ d’application.

Proposition n° 36

Créer une peine de contrainte pénale. Il s’agirait d’une peine principale se substituant à l’emprisonnement pour certains délits. Elle pourrait inclure les mêmes obligations et interdictions que le sursis avec mise à l’épreuve mais se caractériserait par le fait que le juge ne prononcerait pas de peine d’emprisonnement simultanément (il pourrait être amené à le faire en cas de non-respect des obligations et interdictions) et que l’accent serait mis sur un suivi global de la personne. Le contenu comme la durée (avec une durée maximale à fixer par infraction) seraient décidés par la juridiction de jugement, mais le juge de l’application des peines aurait une marge d’appréciation, notamment pour alléger ou renforcer les contraintes imposées en fonction du comportement de la personne condamnée.

À court terme, prévoir la contrainte pénale pour quelques délits pour lesquels elle apparaît pertinente et évaluer son efficacité.

III. PASSER D'UNE CULTURE DE L'ENFERMEMENT À UNE CULTURE DU SUIVI ET DU CONTRÔLE POUR CRÉER DES CONDITIONS FAVORABLES À LA RÉINSERTION ET À LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE

Comme votre Rapporteur s'est efforcé de le montrer, la lutte contre la surpopulation carcérale impose de réduire le recours à l'emprisonnement en procédant à une redéfinition partielle de l'échelle des sanctions pénales, et en privilégiant les peines alternatives ainsi que les aménagements de peine prononcés *ab initio*. Néanmoins, il est évident que la réinsertion des personnes condamnées ainsi que la prévention de la récidive supposent également une amélioration des conditions de détention lorsque l'incarcération n'a pas pu être évitée, ainsi qu'un retour à la liberté plus souvent précédé d'un aménagement de peine, afin d'éviter au maximum les « sorties sèches ». Bien entendu, ce dernier objectif ne pourra pas être atteint sans l'accroissement des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation et plus généralement, sans la réorganisation de notre système de probation.

A. ADAPTER LE PARC PÉNITENTIAIRE AUX NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE PÉNALE

Si le programme immobilier pénitentiaire défini par la précédente majorité doit être repensé à la lumière des nouvelles orientations de la politique pénale, il n'en reste pas moins qu'une expansion maîtrisée du parc carcéral apparaît indispensable, au même titre que la rénovation, voire la fermeture, des établissements les plus vétustes. Votre Rapporteur considère en effet que la promotion de l'insertion ou de la réinsertion des personnes détenues oblige l'administration pénitentiaire à garantir des conditions de détention dignes et respectueuses des droits fondamentaux.

1. Faire de la modernisation du parc pénitentiaire une priorité

Il n'y a pas d'incompatibilité entre la définition d'une politique pénale rejetant le « tout carcéral » au profit, entre autre, du développement des peines en milieu ouvert et des aménagements de peine, et l'expansion mesurée du parc pénitentiaire. En effet, la réduction du déficit structurel de places de prison, l'amélioration des conditions de détention ainsi que l'application de l'ensemble des dispositions de la loi pénitentiaire passent par la mise en service de nouveaux établissements. À l'instar de M. Pierre Victor Tournier, directeur de recherche au CNRS et président de « DES Maintenant en Europe », votre Rapporteur y voit notamment le seul moyen de faire de l'encellulement individuel une réalité.

Dans cette perspective, **l'objectif consistant à porter à 63 500 le nombre de places de prison à la fin de l'année 2018, fixé par le ministère de la Justice à l'été 2012, prend tout son sens**. Au total, les capacités opérationnelles auront

augmenté d'un peu plus de 10 % par rapport à l'année 2012, ce qui témoigne de la volonté de la nouvelle majorité de poursuivre, en l'adaptant, l'agrandissement du parc carcéral. Ce nombre de places ne sera suffisant que si les entrées en détention baissent sensiblement et si la durée des incarcérations diminue.

Les programmes d'expansion du parc carcéral devront cependant veiller à limiter au maximum la construction d'établissements pénitentiaires de grande taille. Les effets déshumanisants de ces structures, au sein desquelles la sécurité passive a remplacé les contacts entre les personnes détenues et les surveillants, ont été fréquemment mis en avant par les personnes entendues par la mission. Les syndicats des personnels pénitentiaires de surveillance ont souligné les effets négatifs de ces structures sur leur activité (sentiment d'isolement et d'insécurité, temps important, en raison des distances, consacré aux déplacements, *etc*.) et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté s'est dit préoccupé par l' « *industrialisation de la captivité* » actuellement à l'œuvre. Tout comme lui, votre Rapporteur considère que les nouveaux établissements pénitentiaires ne devraient pas, dans la mesure du possible, comporter plus de 200 places [(1)].

En tout état de cause, il semble indispensable de construire des établissements au sein desquels **les cellules garantissent une surface par personne correspondant aux critères définis dans la circulaire du 17 mars 1988** (voir *supra*). D'après les informations transmises par la direction de l'administration pénitentiaire, il apparaît que le nombre total de lits est bien souvent supérieur aux capacités opérationnelles des établissements, calculées en fonction de la surface des cellules. Aussi, la prévention de la surpopulation carcérale implique la construction de prisons au sein desquelles le nombre total de lits est équivalent au nombre de places opérationnelles.

La rénovation des établissements pénitentiaires ne permettant pas de garantir des conditions de détention dignes ainsi que la fermeture des plus vétustes d'entre eux doivent être poursuivies. À ce titre, votre Rapporteur estime que la fermeture de treize établissements, dont la liste figure dans le projet annuel de performance de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2013, va dans le bon sens [(2)]. L'effort devra toutefois être prolongé, notamment à destination des maisons d'arrêt les plus vétustes, mais aussi des centres et quartiers de semi-liberté, parfois en mauvais état, ainsi que des établissements situés outre-mer, dont la dégradation est souvent particulièrement avérée.

Proposition n° 37

Poursuivre l'expansion du parc immobilier pénitentiaire afin de porter à 63 500 le nombre de places de prison à la fin de l'année 2018.

(1) Ce chiffre a été retenu par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son rapport d'activité 2010.

(2) Il s'agit des maisons d'arrêt situées à Beauvais, Cahors, Chartres, Clermont-Ferrand, Colmar, Compiègne, Mulhouse, Orléans, Riom et Valence, du quartier centre de détention de Liancourt, du centre de détention de Riom et de la maison centrale d'Ensisheim.

Proposition n° 38

Privilégier les structures de dimension petite ou moyenne comportant, si possible, 200 places au maximum.

Proposition n° 39

Construire des établissements au sein desquels le nombre total de lits est égal au nombre de places opérationnelles afin que chaque cellule garantisse une surface par personne correspondant aux critères définis par la direction de l'administration pénitentiaire.

Proposition n° 40

Prolonger l'effort de rénovation du parc carcéral et procéder à la fermeture des établissements pénitentiaires les plus vétustes.

Votre Rapporteur souhaite également engager **une réflexion sur les conditions de détention en maison d'arrêt**, caractérisées par une rigueur dont les justifications ne sont pas toujours évidentes. Il est compréhensible que la présence de prévenus, trop souvent mélangés aux condamnés, oblige les maisons d'arrêt à certaines précautions. Toutefois, le maintien en cellule, porte fermée, parfois pendant plus de vingt heures par jour, de personnes qui ne disposent guère que de quelques heures quotidiennes de promenade, apparaît incompatible avec les objectifs de la prison. Il est évident que ces conditions de détention, sources d'une oisiveté largement répandue, obèrent les chances d'insertion ou de réinsertion, en faisant de l'incarcération un temps inutile. Par ailleurs, comme l'a rappelé Mme Alexandra Onfray, présidente de Magistrats pour la Justice, à l'occasion de son audition par la mission, il est difficilement acceptable que des personnes présumées innocentes ou condamnées à de courtes peines d'emprisonnement subissent des conditions de détention plus strictes que des personnes condamnées à de plus longues peines. Aussi, il semble indispensable de réfléchir à l'opportunité de modifier de manière substantielle le régime de détention en maison d'arrêt afin de limiter le « choc carcéral », selon l'expression de M. Pierre Botton.

Proposition n° 41

Engager une réflexion sur les conditions de détention en maison d'arrêt.

2. Poursuivre la construction d'établissements destinés à la prise en charge de publics spécifiques

Le programme d'expansion du parc pénitentiaire devra comporter un volet consacré aux places dans les centres et les quartiers de semi-liberté. D'après le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, au 1er janvier 2012, 1 857 personnes bénéficiaient d'une mesure de semi-liberté mais il n'y avait que 768 places disponibles, réparties entre onze centres et sept quartiers de semi-

liberté [(1)]. Le taux moyen d'occupation y est donc particulièrement élevé même s'il peut être très variable d'un établissement à un autre, y compris au sein d'une même région. En effet, alors que certains centres, comme celui de Lyon, connaissent une surpopulation importante, de l'ordre de 140 % pour le quartier hommes au moment de la visite de la mission, d'autres, comme ceux de Bourg-en-Bresse ou de Villefranche, disposent de places inoccupées.

Ces centres et quartiers doivent désormais être dotés des moyens nécessaires à leur bon fonctionnement, compte tenu de leur impact positif sur la réinsertion des condamnés. Les personnes entendues par la mission ont en effet insisté sur les vertus de cette mesure, centrée principalement autour de l'exercice ou de la recherche d'une activité professionnelle. Pourtant, comme le fait remarquer le Contrôleur général des lieux de privation de liberté dans son avis relatif à la mise en œuvre du régime de semi-liberté : « *La semi-liberté est bien souvent laissée pour compte dans les maisons d'arrêt : aucun règlement particulier ne s'y applique et il arrive qu'elle ne soit même pas mentionnée dans le règlement intérieur de l'établissement. Tout se passe comme si aucune attention particulière ne devait y être portée.* » Votre Rapporteur pense qu'il y a là un paradoxe à corriger. En effet, il considère que tous les moyens doivent être mis en œuvre pour faire de la semi-liberté une peine efficace et crédible, ce qui passe notamment par la hausse des capacités d'accueil.

Néanmoins, l'**augmentation du nombre de places devrait être principalement orientée vers la création de centres de semi-liberté autonomes plutôt que de quartiers de semi-liberté** [(2)]. D'une part, comme le soulignait déjà le rapport d'information de 2007 sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, précité, les centres de semi-liberté sont moins onéreux que les quartiers de semi-liberté, dont les coûts de construction et de fonctionnement sont les mêmes que ceux de places de détention ordinaire. Le rapport évaluait le seul coût de construction d'une place de centre de semi-liberté à 60 000 euros et celui d'une place en quartier de semi-liberté à 100 000 euros. D'autre part, les premiers ont l'avantage d'être plus souvent situés en centre-ville ou à proximité immédiate d'une agglomération et sont donc mieux desservis par les transports en commun que certains quartiers de semi-liberté, construits au sein d'établissements pénitentiaires parfois éloignés des villes et difficilement accessibles. Enfin, il est plus simple d'assouplir le régime de détention au sein des centres de semi-liberté (voir *infra*), et notamment de permettre leur ouverture 24 heures sur 24, ce qui offre aux personnes bénéficiant de la mesure de plus amples possibilités d'emploi.

La localisation des centres de semi-liberté devra être encore améliorée. À l'occasion de son audition par la mission, le procureur général Jacques Beaume a regretté que certains d'entre eux aient été implantés loin des

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Avis relatif à la mise en œuvre du régime de semi-liberté, *26 septembre 2012. Les centres de semi-liberté sont des établissements autonomes alors que les quartiers de semi-liberté font partie d'établissements pénitentiaires.*

(2) Cette recommandation reprend la proposition n° 40 du rapport d'information de M. Étienne Blanc, précité.

zones urbaines, et partant, des bassins d'emploi. Dans son avis relatif à la mise en œuvre du régime de semi-liberté, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté soulignait à ce propos que le « *choix d'implantation des quartiers ou centres de semi-liberté doit toujours privilégier les bassins d'emploi significatifs* […] » et qu'il importe de veiller aux moyens de transport existants et à leur coût. L'éloignement géographique explique que des centres ou quartiers de semi-liberté demeurent inoccupés, « *les magistrats hésitant à bon droit à ordonner que s'y déroulent des projets d'insertion comportant de forts risques d'échec* ». Il conviendra donc de porter la plus grande attention à l'emplacement des centres de semi-liberté, et de privilégier leur implantation au sein ou à proximité immédiate des bassins d'emploi.

Proposition n° 42

Augmenter le nombre de places de semi-liberté, en préférant les centres aux quartiers de semi-liberté.

Proposition n° 43

Privilégier la construction de centres de semi-liberté situés à proximité des bassins d'emploi et accessibles en transports en commun.

Votre Rapporteur est par ailleurs favorable à **la construction d'établissements pénitentiaires à sécurité allégée**, sur le modèle du centre de détention de Casabianda. Il ressort de l'audition des syndicats de surveillants que la majorité des personnes incarcérées ne présente pas de risque d'évasion. Pour ces personnes, des établissements peu sécurisés pourraient faciliter les processus d'insertion ou de réinsertion, à condition qu'ils proposent des activités en quantité suffisante. Aussi, la faisabilité de la création d'un nouvel établissement de ce type devrait être rapidement évaluée.

Proposition n° 44

Envisager la création d'un nouvel établissement pénitentiaire à sécurité allégée.

Enfin, il semble difficile de renoncer à la poursuite du programme de construction des dix-sept unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), qui permettent l'hospitalisation, avec ou sans leur consentement, de personnes détenues atteintes de troubles mentaux [(1)]. D'après les psychiatres entendus par la mission, **les structures déjà construites (à Lyon, Toulouse et Nancy) ont obtenu, depuis leur mise en service, des résultats globalement satisfaisants**. Il importe toutefois de rappeler que leur mise en place traduit la volonté de maintenir en détention des personnes malades, ce qui est critiqué par nombre de psychiatres. Néanmoins, votre Rapporteur considère que l'insuffisance du nombre de lits au sein des hôpitaux spécialisés justifie la poursuite, du moins à court terme, du

(1) Article L. 3214-1 II du code de la santé publique.

programme lancé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002, précitée. Une évaluation du fonctionnement de ces structures serait cependant souhaitable au terme de la mise en place des neuf premières unités, constituant la première tranche du programme de construction.

Proposition n° 45

Poursuivre le programme de construction des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) et procéder à leur évaluation au terme de la première tranche de constructions.

B. GÉNÉRALISER L'AMÉNAGEMENT DANS LE PARCOURS D'EXÉCUTION DES PEINES

La quasi-totalité des personnes entendues par la mission a mis l'accent sur la nécessité d'accroître le recours aux aménagements de peine, afin de lutter contre la surpopulation carcérale et par là même de favoriser l'insertion ou la réinsertion des personnes condamnées et de prévenir la récidive. Depuis la loi pénitentiaire de 2009, l'**aménagement est en principe la règle pour les peines prononcées, hors situation de récidive légale, en matière correctionnelle**. Comme cela a été rappelé *supra*, le troisième alinéa de l'article 132-24 du code pénal dispose qu'en matière correctionnelle, « *la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux articles 132-25 à 132-28* ». De son côté, le deuxième alinéa de l'article 707 du code de procédure pénale pose que « *l'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive* » et son troisième alinéa ajoute qu'à cette fin « *les peines sont aménagées avant leur mise à exécution ou en cours d'exécution si la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale du condamné ou leur évolution le permettent* ».

La loi pénitentiaire a par ailleurs porté de un à deux ans le quantum de peine ou le reliquat de peine aménageable *ab initio* par la juridiction de jugement ou en cours d'exécution par le juge de l'application des peines. Aux termes du premier alinéa de l'article 723-15 du code de procédure pénale, en l'absence d'aménagement *ab initio*, les personnes non incarcérées condamnées à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans bénéficient, dans la mesure du possible et si leur personnalité et leur situation le permettent « *d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'un placement sous surveillance électronique, d'un fractionnement ou d'une suspension de peines, d'une libération conditionnelle ou de la conversion prévue à l'article 132-57 du code pénal* ». Les personnes détenues condamnées à une peine inférieure ou égale à deux ans ou inférieure ou égale à cinq ans et dont le reliquat est inférieur ou égal à deux ans bénéficient, en application de l'article 723-19 du code de procédure pénale, des mêmes possibilités. Le juge de l'application des peines est alors compétent pour ordonner la mesure, que la personne condamnée soit libre ou incarcérée.

Malgré la hausse des aménagements de peine prononcés au cours des dernières années, sur laquelle votre Rapporteur reviendra, **80 % des condamnés n'en bénéficient pas**. Leur impact positif sur l'insertion ou la réinsertion des individus ainsi que sur la prévention de la récidive est pourtant connu. L'étude réalisée par Mme Annie Kensey, chef du bureau des études et de la prospective à la direction de l'administration pénitentiaire, et M. Abdelmalik Benaouda, chargé d'études, qui porte sur 7 536 condamnés libérés entre le 1er juin et le 31 décembre 2002, montre en effet que le risque de récidive varie en fonction du mode d'exécution de la peine (1). Ainsi, les personnes libérées en fin de peine ont été recondamnées dans 63 % des cas (dans 56 % des cas à une peine privative de liberté) cinq ans après leur libération, alors que celles qui ont bénéficié d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur ou sous surveillance électronique ne l'ont été que dans 55 % des cas (dans 47 % des cas à une peine privative de liberté) et les libérés conditionnels dans 39 % des cas (dans 30 % des cas à une peine privative de liberté). Au total, comme l'a rappelé Mme Annie Kensey au cours de son audition par la mission, les **libérés conditionnels ont un taux de recondamnation 1,6 fois plus faible que les libérés en fin de peine**. Il importe toutefois de préciser que les personnes ayant vu leur peine aménagée étaient celles pour lesquelles le risque de récidive était *a priori* le plus faible. Néanmoins, l'utilisation par les auteurs de l'étude de la « régression logistique », prenant en compte de nombreux facteurs (âge, situation familiale ou professionnelle, *etc*.), a permis de comparer ce risque toutes choses égales par ailleurs. Aussi, pour votre Rapporteur, l'impact des aménagements de peine sur les parcours criminels et délinquants des individus plaide en faveur de leur montée en puissance.

Le développement des aménagements de peine aurait aussi l'avantage de se traduire par un **gain financier non négligeable pour l'État**. Il n'est pas inutile de rappeler que le coût moyen d'une journée de détention s'élève à 95 euros par personne détenue, alors que celui d'une journée en centre de semi-liberté est de 47 euros, celui d'un placement à l'extérieur de 40 euros et celui d'un placement sous surveillance électronique de 5 euros (2).

Aussi, ces éléments conduisent votre Rapporteur à juger que la réduction de la surpopulation carcérale ne peut aller sans une modification du cadre juridique applicable aux aménagements de peine, afin d'en faciliter le prononcé. À titre liminaire, votre Rapporteur considère que cela passe par l'intégration d'un volet consacré à l'aménagement dès l'élaboration du parcours d'exécution de la peine, prévu par l'article 717-1 du code de procédure pénale, c'est-à-dire dès l'entrée en détention.

---

(1) Annie Kensey et Abdelmalik Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques, *mai 2011.*

(2) Ces chiffres sont mentionnés dans le manifeste Prévention de la récidive : sortir de l'impasse, *coordonné par M. Jean-Claude Bouvier et Mme Valérie Sagant, juges de l'application des peines, 11 juin 2012.*

Proposition n° 46

Intégrer un volet consacré à l'aménagement dans le parcours d'exécution de la peine prévu par l'article 717-1 du code de procédure pénale.

1. Faire bénéficier de la libération conditionnelle davantage de condamnés

Le huitième alinéa de l'article 729 du code de procédure pénale dispose que « *sous réserve des dispositions de l'article 132-23 du code pénal, la libération conditionnelle peut être accordée lorsque la durée de la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine lui restant à subir* » et que « *les condamnés en état de récidive aux termes des articles 132-8, 132-9 ou 132-10 du code pénal ne peuvent bénéficier d'une mesure de libération conditionnelle que si la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la durée de la peine restant à subir* ». Si la libération conditionnelle peut donc être octroyée, hors situation de récidive légale, dès la mi-peine, il ressort des témoignages recueillis par la mission que tel n'est pratiquement jamais le cas. Cela s'explique sans doute par le fait que l'opportunité de son octroi est laissée à l'appréciation discrétionnaire du juge de l'application des peines. Or, la pression sociale et médiatique croissante pesant sur lui le conduit à y recourir avec parcimonie. Le faible nombre de libérations conditionnelles accordées en est l'illustration flagrante. Au 1er juillet 2012, seules 3,2 % des personnes suivies en milieu ouvert bénéficiaient de la mesure d'après les chiffres transmis par la direction de l'administration pénitentiaire. Le manifeste *Prévention de la récidive : sortir de l'impasse* coordonné par M. Jean-Claude Bouvier et Mme Valérie Sagant, juges de l'application des peines, précise que le nombre de libérations conditionnelles est passé de 17 pour 100 condamnés en 2000 à 15 pour 100 condamnés en 2011.

Parce que la libération conditionnelle permet un retour à la liberté à la fois accompagné et contrôlé, votre Rapporteur estime qu'un plus grand nombre de condamnés devrait pouvoir en bénéficier. La recommandation n° (99) 22 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale de 1999 soulignait déjà que « *la libération conditionnelle devrait être considérée comme une des mesures les plus efficaces et les plus constructives* […] » [(1)], au regard de ses effets sur la réintégration planifiée des individus dans la communauté.

Aussi, votre Rapporteur plaide-t-il en faveur de la mise en place d'**une libération conditionnelle automatique, aux deux tiers de la peine, pour les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à cinq ans**, sauf opposition motivée du juge de l'application de peines. Au total, le placement sous le régime de la libération conditionnelle resterait possible dès la

(1) Annexe à la Recommandation n° (99) 22 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale.

mi-peine mais deviendrait de droit aux deux tiers de la peine, à condition que le juge ne s'y oppose pas. Pour que le mécanisme fonctionne de manière satisfaisante, le juge de l'application des peines serait tenu d'examiner, dès la mi-peine, la situation de l'ensemble des condamnés, afin de mesurer les garanties présentées par chacun d'entre eux.

Plusieurs personnes entendues par la mission se sont exprimées en faveur de l'introduction d'une libération conditionnelle automatique au bénéfice de certains condamnés. MM. Alexis Saurin, président de la Fédération des associations réflexion-action, prison et justice (FARAPEJ), et Ludovic Fossey, secrétaire général de l'ANJAP, ont notamment insisté sur l'efficacité que la mesure aurait sur le désengorgement des prisons autant que sur la réadaptation sociale des condamnés.

S'agissant des personnes purgeant des peines d'emprisonnement à temps supérieures à cinq ans, seul l'examen de leur situation à mi-peine devrait être automatique. Le juge de l'application des peines conserverait la possibilité d'ordonner la libération conditionnelle dès la mi-peine (comme c'est le cas actuellement) mais serait désormais tenu d'examiner, à ce moment-là, la situation de tous les condamnés à des peines à temps supérieures à cinq ans. Votre Rapporteur juge en revanche qu'il ne serait pas opportun de faire bénéficier cette catégorie de condamnés d'une libération conditionnelle automatique aux deux tiers de la peine.

Enfin, votre Rapporteur souhaite que les personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité voient leur situation examinée par le juge de l'application des peines, de manière automatique, après une durée d'incarcération égale à dix-huit années, correspondant au délai à partir duquel il leur est possible, hors situation de récidive légale, de bénéficier de la mesure en l'état actuel du droit (article 729, alinéa 9 du code de procédure pénale).

Au total, l'introduction d'un **système « mixte »**, caractérisé par la libération automatique, aux deux tiers de la peine, d'une partie des condamnés et le maintien du régime discrétionnaire à l'égard des condamnés aux peines les plus longues, apparaît aujourd'hui comme la solution la plus pragmatique, selon le mot de M. Pierre Victor Tournier, directeur de recherche au CNRS et président de « DES Maintenant en Europe ». Certains pays, comme l'Angleterre ou le Pays de Galles l'ont d'ailleurs d'ores et déjà mis en place. Le système mixte présente aussi l'avantage d'être plus facilement acceptable par l'opinion publique que la libération conditionnelle automatique au bénéfice de l'ensemble des condamnés, à condition que la réforme soit clairement expliquée.

Proposition n° 47

Prévoir, pour les condamnés à des peines privatives de liberté inférieures ou égales à cinq ans, l'examen obligatoire de leur situation à mi-peine et la libération conditionnelle automatique aux deux tiers de la peine, sauf opposition motivée du juge de l'application des peines.

Proposition n° 48

Prévoir, pour les condamnés à des peines privatives de liberté à temps supérieures à cinq ans, l'examen automatique de leur situation à mi-peine dans la perspective d'une éventuelle libération conditionnelle.

Proposition n° 49

Dans la même logique, prévoir, pour les condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité, l'examen automatique de leur situation après une durée d'incarcération égale à dix-huit années.

2. Rééquilibrer le recours aux différents aménagements de peine

a) Renforcer l'accompagnement socio-éducatif du placement sous surveillance électronique

Le nombre d'aménagements de peine a considérablement augmenté depuis une dizaine d'années, et notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire. D'après les données transmises par la direction de l'administration pénitentiaire, au 1er janvier 2005, seules 2 403 personnes bénéficiaient d'une mesure de semi-liberté, d'un placement à l'extérieur ou sous surveillance électronique alors qu'au 1er janvier 2012, ces mesures concernaient 10 693 personnes (voir tableau 11 en annexe). Au cours de cette période, **le nombre de personnes purgeant une peine aménagée a donc augmenté de 345 %. Entre le 1er janvier 2009 et le 1er janvier 2012, il a cru de 80 %**.

Néanmoins, les personnes entendues par la mission ont rappelé que cette augmentation était très largement due à la **montée en puissance du placement sous surveillance électronique (PSE)**, introduit par la loi du 19 décembre 1997 (1). En effet, alors qu'il ne comptait que pour 29,5 % des aménagements de peine au 1er janvier 2005, il représentait, au 1er janvier 2012, 74 % de l'ensemble des mesures. D'après la statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, 9 251 personnes, soit 18,6 % de plus qu'un an auparavant, bénéficiaient d'un placement sous surveillance électronique au 1er décembre 2012.

(1) Loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté.

Votre Rapporteur estime cependant que l'**utilisation du placement sous surveillance électronique a sans doute atteint un plafond**. Même s'il a l'avantage d'être relativement aisé à mettre en place, le dispositif n'en demeure pas moins inadapté à certains condamnés et, en tout état de cause, difficilement supportable au-delà de six mois. Par ailleurs, **la mesure pâtit d'un accompagnement socio-éducatif très insuffisant**, seul gage de prévention de la récidive. Souvent, les personnes qui en bénéficient sont livrées à leur isolement, ce qui entrave le processus de réadaptation sociale. Le placement sous surveillance électronique s'apparente en réalité à un simple dispositif de contrôle, dont les effets sur la prévention de la récidive apparaissent très incertains. Dès lors, il semble indispensable d'y ajouter un accompagnement soutenu, afin d'enclencher un véritable processus de réinsertion.

Les critiques liées à l'insuffisance de l'accompagnement socio-éducatif du placement sous surveillance électronique ont été formulées avec la même force à l'encontre de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP), modalité d'exécution de fin de peine introduite à l'article 723-28 du code de procédure pénale par la loi pénitentiaire. La grande majorité des personnes entendues par la mission a souligné les limites de ce dispositif, assimilé à une « sortie sèche », impropre à prévenir les comportements récidivistes. Pour M. Yves Perrier, directeur honoraire de services pénitentiaires d'insertion et de probation, l'introduction d'une surveillance électronique de fin de peine dépourvue d'accompagnement n'a pas de sens. Là encore, votre Rapporteur juge nécessaire **de renforcer considérablement l'accompagnement socio-éducatif de la mesure**, afin d'en faire autre chose qu'un simple mécanisme de « désencombrement » des établissements pénitentiaires.

Conscient des limites du placement sous surveillance électronique, votre Rapporteur souhaiterait qu'il soit procédé à son évaluation. Il apparaît indispensable de disposer d'une part, d'informations précises sur le ressenti des personnes ayant bénéficié de la mesure et d'autre part, de données sur le non-respect des obligations, et notamment sur la part des incarcérations ou des réincarcérations à la suite de la révocation de la mesure. La progression du recours au placement sous surveillance électronique ne peut en effet se poursuivre sans que son efficacité ait, au préalable, fait l'objet d'une évaluation sérieuse. Si la mise en place de la surveillance de fin de peine est encore trop récente pour qu'il soit procédé à une évaluation similaire, celle-ci sera très certainement souhaitable à moyen terme, pour des raisons identiques.

Proposition n° 50

Renforcer l'accompagnement socio-éducatif des personnes placées sous surveillance électronique.

Proposition n° 51

Procéder, à court terme, à l'évaluation de l'efficacité du placement sous surveillance électronique et, à moyen terme, à celle de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP).

b) Développer le placement à l'extérieur

Le développement du placement sous surveillance électronique s'est fait au détriment des autres aménagements de peine. Votre Rapporteur a d'ores et déjà souligné l'importance qu'il attache à la montée en puissance de la libération conditionnelle et de la semi-liberté. Il partage également le souhait, maintes fois exprimé par les personnes entendues par la mission, d'une **progression du recours au placement à l'extérieur**, dont l'impact sur la resocialisation des individus les plus fragiles fait l'unanimité. Ce dispositif, présenté par les représentants de FO Magistrats comme un des meilleurs outils au service de la réinsertion, a en effet « *l'avantage de constituer une sorte de pallier intermédiaire très encadré entre la détention et la vie libre* […] » [(1)]. Comme l'a souligné M. Yves Perrier, directeur honoraire de services pénitentiaires d'insertion et de probation, **la mesure s'avère très efficace auprès des personnes les plus désocialisées, car elle assure une prise en charge globale (travail, formation, traitement médical, *etc*.)**. Son remplacement progressif par le placement sous surveillance électronique, déploré par Mme Martine Herzog-Evans, professeure de droit pénal, est aussi préoccupant que regrettable.

D'après les informations transmises par la direction de l'administration pénitentiaire, la part des placements à l'extérieur dans les aménagements de peine n'a cessé de chuter depuis plusieurs années. Elle est ainsi passée de 21 % au 1er janvier 2005 à 14 % au 1er janvier 2009 et à 9 % au 1er janvier 2012. Entre le 1er janvier 2011 et le 1er janvier 2012, le nombre de placements à l'extérieur avec ou sans hébergement pénitentiaire a même légèrement diminué en valeur absolue, passant de 1 023 à 947.

Les personnes entendues par la mission ont indiqué que **ce phénomène était la conséquence d'une érosion des financements alloués aux associations partenaires**, chargées à la fois de l'accompagnement social, de l'hébergement, de la restauration, de l'emploi ou de la formation. Les représentants de FO Magistrats ont cité l'exemple d'une association du Val-d'Oise dont les subventions auraient diminué de 50 % en 2012. Le rapport d'information sénatorial sur l'application de la loi pénitentiaire soulevait déjà ce point, en expliquant que « *dans certains départements, les conseillers d'insertion et de probation ne préparent plus de placements à l'extérieurs faute de crédits* » [(2)]. Par ailleurs, les témoignages

(1) Commission nationale consultative des droits de l'homme, Les prisons en France. Alternatives à la détention : du contrôle judiciaire à la détention, *étude réalisée par Sarah Dindo, La Documentation française, Paris, 2007.*

(2) Rapport d'information (n° 629, session extraordinaire 2011-2012) de M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat sur l'application de la loi pénitentiaire, précité.

recueillis par la mission font état d'un cruel manque de places, qui empêche souvent les juridictions de jugement et les juges de l'application des peines de recourir à la mesure, pourtant adaptée à une part importante de la population pénale. En conséquence, il importe de **sanctuariser le financement des mesures de placement à l'extérieur**. Plus généralement, votre Rapporteur considère, à l'instar de la Fédération Citoyens et Justice, qu'il conviendrait de réfléchir à un meilleur encadrement règlementaire de la mesure, notamment en définissant un cadre partenarial sécurisé reposant sur des conventions pluriannuelles passées entre l'administration pénitentiaire et les associations.

Proposition n° 52

Sanctuariser le financement des mesures de placement à l'extérieur.

Proposition n° 53

Engager une réflexion sur un meilleur encadrement règlementaire du placement à l'extérieur, dans un cadre partenarial reposant sur des conventions pluriannuelles entre l'administration pénitentiaire et les associations.

Par ailleurs, le quatrième alinéa de l'article 730-2 du code de procédure pénale exclut le placement à l'extérieur des mesures susceptibles d'être exécutées à titre probatoire et pendant une période d'un à trois ans, avant l'octroi d'une libération conditionnelle à des personnes condamnées à de longues peines. Actuellement, seuls la semi-liberté et le placement sous surveillance électronique sont prévus. Votre Rapporteur considère qu'il y a là une incohérence qui ne repose sur aucune justification. Aussi, il conviendrait d'**ajouter le placement à l'extérieur à la liste des mesures prévues au quatrième alinéa de l'article 730-2 du code de procédure pénale**.

Proposition n° 54

Ajouter le placement à l'extérieur à la liste des mesures susceptibles d'être exécutées, à titre probatoire, par des personnes condamnées à de longues peines, avant l'octroi d'une libération conditionnelle.

3. Assouplir les modalités d'exécution des aménagements de peine

a) Aménager les conditions de détention de la semi-liberté

Plusieurs personnes entendues par la mission ont mis l'accent sur la rigidité parfois excessive de l'encadrement juridique des aménagements de peine. L'organisation de la détention dans les centres et quartiers de semi-liberté se caractérise par exemple par un manque de souplesse préjudiciable au bon déroulement de la mesure. D'après le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, leurs horaires d'ouverture sont parfois trop restreints, voire incompatibles

avec les rythmes de certains emplois occupés par les personnes en semi-liberté [1]. Cela est bien évidemment regrettable. Aussi, votre Rapporteur estime que la possibilité d'entrer et de sortir de jour et de nuit, déjà prévue par beaucoup de centres de semi-liberté, devrait être généralisée à l'ensemble des centres et quartiers de semi-liberté.

Plus généralement, sans doute serait-il opportun d'assouplir les conditions dans lesquelles la modification des horaires d'entrée et de sortie des personnes en semi-liberté peut être effectuée. D'une part, le juge de l'application des peines pourrait décider d'une telle modification par ordonnance sans en référer au parquet – alors que le premier alinéa de l'article 712-8 du code de procédure pénale le lui impose – à condition que le changement soit favorable au condamné et que l'équilibre de la mesure ne soit pas mis en cause. D'autre part, le chef d'établissement pénitentiaire ou le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation pourraient disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans l'ajustement de ces horaires dès lors que le juge de l'application des peines les y aurait autorisés en application du deuxième alinéa du même article. **Cela permettrait par exemple d'accorder rapidement à un condamné le droit de s'absenter momentanément de l'établissement pour un motif légitime**.

La visite du centre de semi-liberté de Lyon a aussi mis en lumière d'autres dysfonctionnements auxquels il conviendrait de remédier. Il a notamment été expliqué à la mission que les personnes purgeant une peine de semi-liberté n'avaient pas la possibilité de téléphoner, en raison d'une part, de l'absence de « point-phone », et d'autre part, de l'interdiction d'utiliser un téléphone portable. Or, il paraît peu judicieux de priver des personnes qui exercent ou recherchent un emploi de la possibilité de communiquer avec l'extérieur lorsqu'elles sont en détention alors qu'elles utilisent généralement un téléphone portable en dehors des centres ou quartiers de semi-liberté. L'interdiction est d'autant moins justifiée que le droit de téléphoner est prévu par l'article 39 de la loi pénitentiaire [2]. Ce régime défavorable ne repose donc sur aucune justification. C'est pourquoi votre Rapporteur considère que **des « points-phone » devraient être systématiquement installés dans les centres et quartiers de semi-liberté et que l'utilisation des téléphones portables devrait être autorisée dans les premiers**. À l'instar du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, il juge en effet que l'interdiction des téléphones portables, justifiée dans les quartiers de semi-liberté, est dénuée de tout fondement dans les centres de semi-liberté.

Proposition n° 55

Autoriser les entrées et sorties de jour comme de nuit dans les centres et quartiers de semi-liberté.

---

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Avis relatif à la mise en œuvre du régime de semi-liberté, *26 septembre 2012.*

(2) L'article 39 de la loi pénitentiaire dispose que « les personnes détenues ont le droit de téléphoner aux membres de leur famille. Elles peuvent être autorisées à téléphoner à d'autres personnes pour préparer leur réinsertion ».

Proposition n° 56

Assouplir les conditions dans lesquelles les horaires d'entrée et de sortie du condamné en semi-liberté peuvent être modifiés, si le changement lui est favorable et ne met pas en cause l'équilibre de la mesure.

Proposition n° 57

Prévoir des « points-phone » dans les centres et quartiers de semi-liberté et autoriser les téléphones portables dans les centres de semi-liberté.

b) Faciliter l'octroi de permissions de sortir

À l'occasion de leur audition par la mission, les représentants syndicaux des personnels pénitentiaires de direction ont insisté sur l'**importance des permissions de sortir, qui permettent la réadaptation progressive des personnes condamnées dans la perspective, notamment, d'une libération conditionnelle**. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 723-3 du code de procédure pénale, la mesure a pour objet de « *préparer la réinsertion professionnelle ou sociale du condamné, de maintenir ses liens familiaux ou de lui permettre d'accomplir une obligation exigeant sa présence* ». Actuellement octroyée par le juge de l'application des peines, elle pourrait également l'être, dans des conditions encadrées, par les chefs d'établissement pénitentiaire. Comme l'ont rappelé les représentants du Syndicat national pénitentiaire FO-Direction, les personnels intervenant en détention disposent de nombreuses informations sur les personnes incarcérées, avec lesquelles le contact est permanent. Aussi, votre Rapporteur considère que **les chefs d'établissement devraient désormais être autorisés, sauf opposition spécialement motivée du juge de l'application des peines, à prononcer des permissions de sortir au bénéfice des condamnés à des peines délictuelles** (inférieures ou égales à dix ans). Le juge de l'application des peines conserverait la possibilité d'en octroyer à l'ensemble des personnes détenues.

Proposition n° 58

Autoriser les chefs d'établissement pénitentiaire à accorder des permissions de sortir aux condamnés à des peines délictuelles, sauf en cas d'opposition spécialement motivée du juge de l'application des peines.

4. Lever certaines restrictions au bénéfice d'une peine aménagée

Si la part des condamnés purgeant une peine aménagée demeure faible, c'est notamment en raison des nombreuses restrictions empêchant ou contraignant leur prononcé. Le régime applicable aux personnes condamnées en état de récidive légale en est une bonne illustration. En effet, l'octroi d'aménagements de peine, qu'ils soient prononcés *ab initio* par la juridiction de jugement ou après la condamnation, obéit toujours à un régime plus strict pour les récidivistes.

Quelques exemples peuvent être utilement mentionnés. Aux termes du premier alinéa de l'article 132-25 du code pénal, la juridiction de jugement ne peut décider qu'une peine sera effectuée, en cas de récidive légale, sous le régime de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur que si la peine est inférieure ou égale à un an. Il en est de même lorsque le juge ordonne une mesure de placement sous surveillance électronique [(1)]. En effet, la loi pénitentiaire a fait le choix de ne pas étendre aux récidivistes la possibilité de bénéficier d'un aménagement pour une peine comprise entre un et deux ans. Par ailleurs, l'aménagement des peines sur le fondement des articles 723-15 et 723-19 du code de procédure pénale n'est permis, pour les récidivistes, que lorsque la peine est, là encore, inférieure ou égale à un an. De surcroît, la libération conditionnelle ne peut leur être octroyée qu'aux deux tiers de la peine et non à mi-peine [(2)]. Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article D. 146-2 du code de procédure pénale, « *lorsque le condamné est en état de récidive légale, la condition d'exécution de la moitié ou du tiers de la peine pour accorder une permission de sortir prévue par les articles D. 143, D. 144, D. 145 (premier alinéa) et D. 146 est remplacée par la condition d'exécution des deux tiers de la peine* ».

Il ressort de ces dispositions que l'accès des personnes condamnées en état de récidive légale aux mesures d'aménagement de peine est considérablement restreint. Il y a là une incohérence sur laquelle votre Rapporteur souhaite revenir. Tout d'abord, il y a lieu de souligner que la situation de récidive est prise en compte lors du jugement, le maximum de la peine encourue étant doublé. Les tribunaux sont logiquement plus sévères à l'égard des récidivistes (et des réitérants) qu'envers les primo-délinquants. La sanction ayant ainsi déjà été aggravée, il n'y a pas lieu de durcir les conditions de son exécution. De plus, si la sévérité à l'égard des récidivistes est, dans certains cas, parfaitement justifiée, tel est loin d'être toujours le cas. Aussi, tout comme M. Ludovic Fossey, secrétaire général de l'ANJAP, votre Rapporteur estime que le juge devrait pouvoir ordonner un aménagement de peine, y compris au bénéfice d'une personne condamnée en état de récidive légale, au moment opportun. De nombreuses études démontrent que « *l'aménagement des peines diminue fortement le risque d'un nouveau passage à l'acte. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire de recourir à des analyses sociologiques pour comprendre qu'une libération accompagnée d'un suivi et d'une surveillance, fondée sur un projet d'insertion et une solution d'hébergement, offre de bien meilleures garanties qu'une libération en fin de peine sans accompagnement ni contrôle, d'autant que le risque de récidive est le plus élevé dans les mois suivant la libération* » [(3)]. Votre Rapporteur ne peut que soutenir cette idée. Il est en effet convaincu que les récidivistes, souffrant généralement d'une grande précarité sociale, devraient bénéficier, le plus souvent possible, d'**une sortie encadrée et d'un accompagnement soutenu afin de prévenir un nouveau passage à l'acte**. À l'instar de M. André Vallotton, président du Conseil de coopération pénologique

(1) Article 132-26-1, alinéa 2 du code pénal.
(2) Article 729, alinéa 8 du code de procédure pénale.
(3) Prévention de la récidive : sortir de l'impasse, *op. cit.*

du Conseil de l'Europe, il considère que, en la matière, la distinction entre les condamnés « primaires » et les récidivistes est « artificielle » et ne devrait donc pas être maintenue. Au total, les restrictions aux aménagements de peine imposées aux récidivistes sont à la fois un non-sens en termes de prévention de la récidive, un frein à l'individualisation de la peine, pourtant essentielle, et un facteur supplémentaire de surpopulation carcérale.

Aussi, votre Rapporteur souhaite-t-il **supprimer l'ensemble des restrictions aux aménagements de peine imposées aux récidivistes**, afin que ces derniers puissent en bénéficier dans les mêmes conditions que les autres condamnés. La libération conditionnelle automatique aux deux tiers de la peine pourra par conséquent leur être octroyée dans les conditions mentionnées plus haut. Votre Rapporteur est convaincu que cette modification du cadre juridique ne se traduira pas par l'octroi irréfléchi de mesures d'aménagement de peine au bénéfice de personnes dépourvues de projets d'insertion ou de réinsertion. Il souhaite simplement laisser au juge de l'application des peines la marge de manœuvre la plus grande dans l'adaptation des mesures au profil des personnes condamnées.

Proposition n° 59

Supprimer l'ensemble des restrictions aux aménagements de peine imposées aux récidivistes, afin qu'ils puissent en bénéficier dans les conditions de droit commun, lorsque le juge de l'application des peines l'estime opportun.

Outre les restrictions spécifiques s'appliquant aux personnes condamnées en état de récidive légale, **le droit pénal prévoit des dispositifs ayant pour effet d'alourdir le processus d'octroi des mesures d'aménagement de peine**. C'est le cas de l'article 730-2 du code de procédure pénale, qui subordonne le prononcé de la libération conditionnelle de certains condamnés, à une décision du tribunal de l'application des peines (et non du juge de l'application des peines), prise après l' « *avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, rendu à la suite d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité réalisée dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues et assortie d'une expertise médicale* […] ». Son quatrième alinéa précise que, si la libération conditionnelle n'est pas assortie d'un placement sous surveillance électronique mobile, « *elle ne peut également être accordée qu'après l'exécution, à titre probatoire, d'une mesure de semi-liberté ou de placement sous surveillance électronique pendant une période d'un an à trois ans* ». À l'occasion de sa visite du centre national d'évaluation (CNE) de Fresnes, la mission a pu s'apercevoir qu'une grande majorité des personnes y étaient placées dans le cadre d'une évaluation de dangerosité, et non en vue d'une affectation dans un établissement pour peines, prévue par le deuxième alinéa de l'article D. 81-2 du code de procédure pénale. Il en résulte que les personnes obligées d'y effectuer plusieurs semaines de détention avant d'être transférées vers l'établissement pour peines le plus adapté sont bien souvent contraintes de « patienter » en maison d'arrêt, dans les conditions que l'on connaît.

Pour votre Rapporteur, le dispositif prévu par cet article n'est pas mauvais en soi, mais l'automaticité de son application n'est pas justifiée. En effet, il considère que le choix des mesures à prendre revient au juge de l'application des peines, qui doit pouvoir les adapter au profil de chacun des condamnés. **Aussi, la suppression de l'application automatique des dispositions prévues par l'article 730-2 du code de procédure pénale apparaît nécessaire**.

Proposition n° 60

Supprimer l'automaticité de l'application des dispositions prévues par l'article 730-2 du code de procédure pénale, qui prévoient des conditions d'accès à la libération conditionnelle très contraignantes pour les condamnés à de longues peines.

Le code de procédure pénale prévoit par ailleurs le recours automatique à une expertise psychiatrique, dans certaines situations, avant l'octroi d'une mesure d'aménagement de peine. En effet, aux termes du premier alinéa de l'article 712-21 du code de procédure pénale, les mesures d'aménagement de peine « *ne peuvent être accordées sans une expertise psychiatrique préalable à une personne condamnée pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru* ». Son troisième alinéa ajoute que « *lorsqu'elles concernent les infractions violentes ou de nature sexuelle mentionnées à l'article 706-47, les expertises psychiatriques ordonnées préalablement aux mesures d'aménagement des peines conformément au présent article doivent se prononcer spécialement sur le risque de récidive du condamné* ».

Là encore, il ne s'agit pas de supprimer ces dispositions, qui s'avèrent parfois salutaires, mais de revenir sur l'automaticité de leur application. En effet, l'allongement des procédures d'octroi d'aménagement de peine qu'elles induisent se traduit par le maintien inutile de nombreuses personnes, parfois condamnées à de courtes peines d'emprisonnement, en détention. Le recours aux expertises psychiatriques est d'autant plus fréquent que ces dernières sont prévues pour les personnes condamnées à une infraction encourant un suivi socio-judiciaire, qu'il ait été prononcé ou pas. Il s'ensuit l'obligation de demander des expertises à l'utilité et à la qualité variables, dont la réalisation prend du temps et pèse sur les frais de justice des tribunaux de grande instance. Comme M. Ludovic Fossey, votre Rapporteur considère que le recours à l'expertise psychiatrique devrait non pas être imposé par la loi, mais plutôt décidé, au cas par cas, par le juge de l'application des peines.

Proposition n° 61

Supprimer le recours automatique aux expertises psychiatriques dans le cadre de la préparation d'un aménagement de peine.

Enfin, à l'instar de plusieurs personnes entendues par la mission, votre Rapporteur considère que le droit de l'exécution des peines souffre d'un manque de lisibilité. Le rapport d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures présenté par M. Étienne Blanc en 2007 soulignait déjà l'enchevêtrement des dispositions et le manque de cohérence d'un droit de plus en plus complexe, y compris pour les praticiens. **Aussi, la création d'un code de l'exécution des peines, déjà proposée par le rapport précité, apparaît aujourd'hui plus que jamais nécessaire**. Il regrouperait l'ensemble des dispositions relatives à la mise à exécution des sanctions, à l'application des peines et aux juridictions et services chargés de la mise en œuvre de ces dispositions et permettrait à tous les acteurs concernés de disposer d'un outil unique, lisible et cohérent.

Proposition n° 62

Créer un code de l'exécution des peines.

C. RÉNOVER LES MODALITÉS DE SUIVI DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE

Trop peu connu des Français, notre système de probation est pourtant un maillon essentiel de la chaîne pénale. Aussi, votre Rapporteur souhaite qu'il soit doté des moyens véritablement adaptés à l'ampleur de ses missions, à savoir le suivi des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire afin de préparer leur insertion ou leur réinsertion et de prévenir la récidive. C'est pourquoi, la crédibilisation des peines et mesures de milieu ouvert, qui suppose un strict respect des obligations et interdictions prononcées par le juge, implique une forte mobilisation en faveur des services pénitentiaires d'insertion et de probation, dont les moyens humains sont aujourd'hui limités et les méthodes de travail perfectibles.

1. Renforcer les moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Votre Rapporteur partage le diagnostic établi par le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires selon lequel « les priorités de l'administration pénitentiaire devraient être rééquilibrées au profit des missions d'insertion et de probation pour assurer un meilleur suivi des personnes placées sous main de justice » [(1)]. En effet, la définition d'une nouvelle politique pénale, orientée vers l'accroissement substantiel du recours aux peines non privatives de liberté et aux aménagements de peine, devra être accompagnée d'un renforcement des moyens alloués aux services pénitentiaires d'insertion et de probation, chargés de contribuer, en application de l'article 2 de la loi pénitentiaire, « *à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui* [leur] *sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique* ».

(1) Les services pénitentiaires d'insertion et de probation, *Rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires, synthèse du rapport, juillet 2011.*

S'il est exact que les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation ont connu une hausse régulière depuis le début des années 2000, passant de 2 262 en 2002 à 4 080 en 2011, il n'en reste pas moins que leur charge de travail a également considérablement augmenté. Entre le 1er janvier 2006 et le 1er janvier 2011, la population suivie en milieu ouvert a crû de 18 % et les mesures prises en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont augmenté de 20 %. De son côté, la population sous écrou a connu une hausse de 12,5 % au cours de la même période. Au total, **le nombre de personnes suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation en milieu ouvert ainsi qu'en milieu fermé a augmenté de 16,5 % de 2006 à 2011** (voir tableau 12 en annexe pour la situation au 1er janvier depuis 1980). Par ailleurs, le périmètre de leur intervention n'a cessé d'évoluer depuis plusieurs années (voir tableaux 13 et 14 en annexe). En effet, huit lois ont successivement remodelé leurs missions et leur organisation depuis 1999, date à laquelle ils ont remplacé les comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL). Le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires relève ainsi « *vingt-huit dispositions substantielles nouvelles relatives aux aménagements de peine, aux conditions de suivi des personnes placées sous main de justice ou à l'organisation de la chaîne pénale depuis 1999* » (1).

Si le rapport précité considère que les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation sont, à l'échelle nationale, globalement adaptés aux besoins identifiés, ce constat doit être fortement relativisé. **À maintes reprises, les personnes entendues par la mission ont mis l'accent sur le déficit de moyens humains dont souffrent ces services, ainsi que sur l'insuffisance qui en découle en termes d'accompagnement et de contrôle, notamment en milieu ouvert**. Pour le procureur général Jacques Beaume, le manque d'effectivité du contrôle des obligations et interdictions prononcées dans le cadre du contrôle judiciaire, qui ne peut être mis en place avant plusieurs mois dans bien des cas, en est une illustration. Par ailleurs, comme l'a rappelé votre Rapporteur, les personnes placées sous surveillance électronique, dans le cadre d'un aménagement de peine ou d'une surveillance électronique de fin de peine, bénéficient d'un accompagnement socio-éducatif bien trop limité. Enfin, il arrive fréquemment que les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ne puissent, faute de temps, procéder au contrôle du respect des obligations et interdictions prononcées dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve, qui représente les trois quarts des mesures de milieu ouvert.

D'après les conclusions de ce rapport, chaque personnel d'insertion et de probation devrait, en moyenne, assurer le suivi de 82 personnes placées sous main de justice, ce qui correspond au suivi de 86 personnes en milieu ouvert ou de 73 en milieu fermé (2). Ces chiffres apparaissent toutefois contestables. Pour M. Yves Perrier, directeur honoraire de services pénitentiaires d'insertion et de probation, un agent de probation ne devrait pas être chargé du suivi de plus de 70 personnes.

---

(1) Les services pénitentiaires d'insertion et de probation, *op. cit.*, *annexe IV*.
(2) Ibidem.

Il a rappelé qu'au moment de l'apparition de la probation, en France comme dans les pays européens, il avait semblé pertinent de confier à chaque agent le suivi de 50 individus. M. Philippe Arhan, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Ain, a confirmé qu'au-delà de 60 personnes suivies par conseiller, l'accompagnement humain devenait compliqué. Par ailleurs, les objectifs avancés par le rapport apparaissent totalement en décalage avec la situation dans certains départements. À l'heure actuelle, il n'est en effet pas rare qu'un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation assure le suivi de plus de 100 personnes. C'est notamment le cas au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation de l'Ain et du Rhône, où chaque agent de probation suit environ 130 personnes, ou de celui du Lot-et-Garonne, où chaque agent en suit environ 110.

Ainsi, si le nombre de personnes purgeant des peines en milieu ouvert augmente de manière conséquente, comme le souhaite votre Rapporteur, il conviendra d'en tirer toutes les conséquences et de doter les services pénitentiaires d'insertion et de probation des moyens humains adaptés à leurs missions. Il s'agit là d'un impératif unanimement souligné par les personnes entendues par la mission. La création de 63 emplois dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation en 2013 se place dans cette perspective. Toutefois, l'effort devra être accentué au cours des prochaines années.

Par ailleurs, l'inégale répartition, sur le territoire, des personnels d'insertion et de probation pourrait être en partie compensée par la création d'équipes mobiles de renfort. Pour votre Rapporteur, la mesure permettrait de pallier les besoins ponctuels de certains services, qui ne peuvent pas toujours garantir un suivi adapté aux personnes qui leur sont confiées. D'après le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires, « *le calibrage des équipes mobiles de renfort correspondrait à la création de 88 ETP* […] ». Votre Rapporteur considère qu'il s'agit d'une piste intéressante, qu'il conviendra d'approfondir.

La répartition des dépenses de l'administration pénitentiaire révèle sans détour les priorités retenues jusqu'à maintenant par les pouvoirs publics. Alors que les services pénitentiaires d'insertion et de probation prennent en charge l'ensemble des personnes placées sous main de justice, c'est-à-dire les personnes détenues ainsi que les 173 063 personnes suivies en milieu ouvert (au 1er janvier 2012), les ressources de l'administration pénitentiaire demeurent essentiellement allouées selon des critères relatifs aux établissements pénitentiaires. Ainsi, les moyens, pour le milieu ouvert, des services pénitentiaires d'insertion et de probation, qui assurent le suivi de 70 % des personnes placées sous main de justice, ne représentent que 10 % des dépenses de l'administration pénitentiaire. Le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Lot-et-Garonne a par ailleurs expliqué à la mission que l'enveloppe « insertion » dont il dispose s'élève à 20 euros par an et par personne (en milieu fermé). Aussi, votre Rapporteur considère-t-il que l'administration pénitentiaire devra procéder à un rééquilibrage de ses postes de dépenses, afin que les services pénitentiaires d'insertion et de probation puissent remplir efficacement leurs missions.

Proposition n° 63

Augmenter au cours des prochaines années les moyens humains alloués aux services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Proposition n° 64

Créer des équipes mobiles de personnels d'insertion et de probation.

À la lumière des informations recueillies par la mission, **il apparaît désormais nécessaire de recentrer l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation sur leur cœur de métier**, à savoir le suivi des personnes en vue de leur insertion ou de leur réinsertion et de la prévention de la récidive. En effet, leur charge de travail est parfois alourdie par des tâches qui ne devraient pas leur incomber. Dans certains départements, les conseillers d'insertion et de probation sont contraints de se substituer aux conseillers d'orientation professionnelle ou consacrent un temps important aux démarches de recherche d'hébergement et de logement. Or, comme le rappelle le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires, « *le soutien apporté par les personnels d'insertion et de probation ne peut* […] *se substituer aux dispositifs et structures de droit commun. De l'aveu même des personnels* […]*, les SPIP n'ont ni la compétence, ni la vocation de fournir directement des prestations d'accompagnement à l'insertion professionnelle, l'assistance sociale ou au suivi médical* » [(1)]. Le périmètre d'intervention des personnels d'insertion et de probation en milieu ouvert devrait se limiter, dans ces domaines, à l'orientation et à l'aide à l'accès aux prestataires de droit commun.

À cet égard, les représentants de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) ont rappelé, à l'occasion de leur audition par la mission, que l'action sociale en direction des personnes placées sous main de justice ne devait pas relever des prérogatives de l'administration pénitentiaire, ni du ministère de la Justice. Votre Rapporteur ne peut que soutenir cette idée. Il considère que **la prise en charge des personnes placées sous main de justice, en milieu fermé comme en milieu ouvert, devrait relever des services d'action sociale de droit commun**, dont la compétence revient aux conseils généraux et aux services déconcentrés de l'État. Ainsi, l'aide au retour à l'emploi devrait être assurée par Pôle emploi et l'aide à l'hébergement serait confiée aux services sociaux départements ou municipaux. En outre, comme l'a souligné le Défenseur des droits au cours de son audition par la mission, la prise en charge des personnes détenues par les services de droit commun serait certainement facilitée si ces derniers assuraient des permanences au sein des établissements pénitentiaires. Pour votre Rapporteur, il y aurait sans doute là un moyen d'accélérer le processus de réinsertion progressive des personnes incarcérées.

(1) Les services pénitentiaires d'insertion et de probation, *op. cit.*, *annexe II.*

Par ailleurs, la prise en charge sociale des personnes sous écrou pourrait se traduire par la création d'un service départemental de l'insertion regroupant, dans une organisation unique, les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les associations agissant sur mandat judiciaire. Ce nouveau service départemental serait l'interlocuteur unique des institutions de droit commun et coordonnerait l'action des services pénitentiaires d'insertion et de probation et des associations, en proposant notamment des alternatives à la détention à tous les stades de la procédure judiciaire. Sa création aurait par ailleurs l'avantage de désengorger, en partie, les services pénitentiaires d'insertion et de probation, incapables de faire face, de manière satisfaisante, à une charge de travail en augmentation constante. Enfin, la mise en place de cette structure permettrait de faciliter la conclusion de conventions avec les associations partenaires et les services sociaux de droit commun, dans tous les domaines intéressant l'accompagnement des personnes sous écrou.

Dans chaque département, un schéma visant à l'organisation et la coordination des actions sociales nécessaires à la préparation à la sortie ainsi qu'à la réadaptation sociale des personnes incarcérées ou placées sous main de justice pourrait aussi voir le jour, comme l'ont suggéré les représentants de la FNARS.

Proposition n° 65

Recentrer l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation sur le suivi et le contrôle des personnes placées sous main de justice, en confiant effectivement l'action sociale aux institutions de droit commun.

Proposition n° 66

Réfléchir à la création d'un service départemental de l'insertion regroupant les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les associations agissant sur mandat judiciaire.

Proposition n° 67

Réfléchir à l'introduction d'un schéma départemental visant à l'organisation et la coordination des actions sociales à destination des personnes placées sous main de justice.

2. Aménager les méthodes d'accompagnement des personnes suivies en milieu fermé et en milieu ouvert

Afin d'améliorer les méthodes de travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation, il serait sans doute pertinent de s'inspirer des bonnes pratiques observées à l'étranger. En effet, **les pays disposant d'un système de probation efficace ont tous favorisé la recherche criminologique**, afin de mettre en place les programmes les plus adaptés aux personnes suivies en milieu fermé comme en milieu ouvert. De manière regrettable, la France ne dispose que de peu d'études scientifiques consacrées à la prévention de la récidive, également

appelée « désistance », terme qui désigne l'arrêt d'un parcours de délinquance ou de criminalité. Or, **il apparaît indispensable de disposer d'un socle de connaissances scientifiques solides pour définir des programmes efficaces de prise en charge des personnes placées sous main de justice**. À ce propos, le Conseil de l'Europe estime que « *les services de probation doivent pouvoir recourir à diverses méthodes, fondées sur une approche pluridisciplinaire et des connaissances solides issues de la recherche scientifique dans ce domaine* » (1). À l'occasion de son audition par la mission, Mme Martine Herzog-Evans, professeure de droit pénal, a souligné que les pouvoirs publics anglais avaient fait le choix de ne financer que les programmes de probation fondés sur des études scientifiques et a ajouté que les résultats du système de probation étaient encourageants.

Les données acquises de la science démontrent par exemple que la « désistance » ne s'obtient que par « *la participation du sujet, son élan vers l'avenir, mais aussi, pour les praticiens, par l'utilisation de techniques bien précises* » (2), parmi lesquelles la méthode *What Works*, introduite notamment en Angleterre et au Pays de Galles. Aussi, il serait sans doute judicieux que les services pénitentiaires d'insertion et de probation intègrent dans leurs programmes de prévention de la récidive (PPR) les résultats des travaux de recherche sur la « désistance » menés dans les pays étrangers. À ce titre, les résultats des travaux de M. Chris Trotter, professeur associé au département de travail social de l'université de Monash (3), ou de M. Fergus McNeill, professeur de criminologie et de travail social à l'université de Glasgow (4), qui insistent sur l'influence du comportement et des méthodes de travail des agents de probation sur la prévention de la récidive des personnes suivies, sont riches d'enseignements.

Aussi, votre Rapporteur considère d'une part, que **les travaux de recherche criminologique doivent prendre une place plus importante en France** et d'autre part, que **nos programmes de probation devraient davantage intégrer les résultats des études conduites dans les pays étrangers**. Toutefois, l'importation des bonnes pratiques étrangères ne devra pas se réduire à la transposition mécanique des méthodes de travail utilisées ailleurs. Il conviendra plutôt d'analyser les résultats concrets de ces travaux de recherche sur la « désistance », afin de mettre en place les programmes d'accompagnement idoines. L'impact de ces nouveaux programmes sur la prévention de la récidive devra ensuite faire l'objet d'une évaluation et d'aménagements éventuels.

Proposition n° 68

Favoriser les travaux de recherche criminologique.

(1) Recommandation n° (2010) 1 du Comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation (règle n° 77).

(2) Martine Herzog-Evans, « Europe des droits de l'homme : définir la "bonne" probation », AJ Pénal, *2012.*

(3) Chris Trotter, « Travailler efficacement avec les délinquants », AJ Pénal, *2010.*

(4) Fergus McNeill, « La désistance : What Works ? *et les peines en milieu ouvert en Écosse »,* AJ Pénal, *2010.*

Proposition n° 69

S’inspirer des bonnes pratiques étrangères pour enrichir les programmes d’accompagnement développés par les services pénitentiaires d’insertion et de probation.

Proposition n° 70

À moyen terme, évaluer l’impact sur la récidive des nouveaux programmes d’accompagnement.

La mise en place d’un système de probation efficace passe également par l’introduction des règles du Conseil de l’Europe relatives à la probation dans les méthodes de travail des services pénitentiaires d’insertion et de probation. Il n’est pas inutile de rappeler que la labellisation des établissements pénitentiaires français en cours, fondée sur le respect d’un certain nombre de règles relatives à l’accueil des personnes incarcérées, découle des règles pénitentiaires européennes, issues des travaux du Conseil de l’Europe. C’est pourquoi, l’intégration de ses recommandations dans notre droit pénal doit être poursuivie. À titre d’exemple, le diagnostic à visée criminologique (DAVC), dont l’objet est de déterminer le degré de prise en charge et de contrôle adapté au suivi de chaque personne, trouve son origine dans la règle n° 66 du Conseil de l’Europe relative à la probation qui recommande aux États de recourir à des outils d’évaluation des risques et des besoins rigoureux des condamnés. Il en résulte qu’un auteur d’infraction doit faire l’objet, avant et pendant la mise en place du suivi, « *d’une appréciation qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière, y compris les risques, les facteurs positifs et les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins ainsi qu’une appréciation de la réceptivité de l’auteur d’infraction à ces interventions* » [(1)]. Introduit en France à partir du 1er janvier 2012, le diagnostic à visée criminologique devrait être mis en place dans l’ensemble des services pénitentiaires d’insertion et de probation et enrichi sur la base des modèles étrangers les plus performants, étant entendu qu’il ne s’agit pas d’un outil permettant de prédire le comportement futur des condamnés.

Proposition n° 71

Encourager l’intégration des règles du Conseil de l’Europe relatives à la probation dans les méthodes de travail des services pénitentiaires d’insertion et de probation.

(1) Recommandation n° (2010) 1 du Comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l’Europe relatives à la probation, règle n° 66.

Proposition n° 72

Poursuivre la mise en place du diagnostic à visée criminologique (DAVC) et le modifier, le cas échéant, conformément aux modèles étrangers les plus performants.

3. Associer de nouveaux acteurs à l'exécution des peines en milieu ouvert

L'augmentation anticipée du nombre de personnes suivies en milieu ouvert par les services pénitentiaires d'insertion et de probation ne pourra pas, pour des raisons budgétaires évidentes, être entièrement absorbée par une hausse des effectifs, même accompagnée d'une répartition plus fine des moyens humains sur le territoire. **Dès lors, l'intervention d'autres acteurs dans le processus d'exécution des peines en milieu ouvert est souhaitable**. Celle-ci aurait pour finalité d'améliorer le contrôle du respect de certaines obligations ou interdictions pesant sur les personnes placées sous main de justice non incarcérées. À l'occasion de son audition par la mission, M. François Toutain, directeur de service pénitentiaire d'insertion et de probation, a reconnu que les services pénitentiaires d'insertion et de probation ne disposaient pas toujours des moyens humains et matériels suffisants pour procéder aux vérifications dont ils sont chargés. Ainsi, il leur est parfois extrêmement difficile, compte tenu de leur charge de travail, de s'assurer que les personnes placées sous contrôle judiciaire ou condamnées à une peine de sursis avec mise à l'épreuve respectent scrupuleusement les obligations ou interdictions qui pèsent sur elles, comme celles de ne pas se déplacer en dehors d'un territoire délimité, de ne pas entrer en contact avec certaines personnes ou de ne pas fréquenter certains lieux. Ces vérifications, conditions de la réussite des mesures prononcées, sont pourtant indispensables.

C'est pourquoi, votre Rapporteur souhaiterait que les forces de police et de gendarmerie nationales soient davantage impliquées dans le contrôle du respect des obligations et interdictions imposées aux personnes suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. D'après les représentants du Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN), que la mission a entendus, les informations dont dispose la police dans le cadre de sa participation au suivi des mesures de contrôle judiciaire sont, à ce jour, très insuffisantes. Aussi, la participation des forces de sécurité au contrôle des peines et mesures de milieu ouvert impliquera la mise en place d'un système de partage des informations plus performant. Cela pourrait être réalisé à travers l'**inscription systématique, au fichier des personnes recherchées (FPR), des obligations et interdictions pesant sur les personnes pour lesquelles le risque de non-respect des décisions du juge aurait été considéré comme le plus élevé**. Seules ces personnes feraient l'objet d'un contrôle assuré par les forces de sécurité. En effet, il n'est pas question de leur transférer le contrôle des obligations imposées à l'ensemble des personnes condamnées. Il s'agit de s'assurer de leur concours dans certains cas bien précis. En outre, les forces de police et de gendarmerie nationales devraient

pouvoir user de prérogatives coercitives, et ainsi être autorisées à interpeller les individus, puis à les déférer devant le procureur de la République. En tout état de cause, elles avertiraient le service pénitentiaire d'insertion et de probation et, si nécessaire, le juge de l'application des peines, des infractions au respect des mesures prononcées qu'elles auraient constatées.

L'intervention des forces de sécurité dans le contrôle des mesures et des peines de milieu ouvert devrait se traduire par un plus grand respect des obligations et interdictions pesant sur les personnes suivies. Votre Rapporteur considère qu'il s'agit d'un préalable indispensable à la transformation de notre système de probation, en particulier dans la perspective de la création de la contrainte pénale évoquée *supra*. Autrement, il y a fort à craindre que les peines et mesures de milieu ouvert continuent d'apparaître comme des sanctions peu crédibles, et donc difficiles à accepter par l'opinion publique.

Proposition n° 73

Prévoir l'inscription au fichier des personnes recherchées (FPR) des obligations et interdictions pesant sur les personnes suivies en milieu ouvert pour lesquelles le risque de non-respect des décisions du juge aurait été considéré comme le plus élevé.

Proposition n° 74

Autoriser les forces de police et de gendarmerie nationales à procéder, en cas de violation des obligations et interdictions, à l'interpellation et au défèrement des personnes devant le procureur de la République.

Les expériences étrangères montrent que l'efficacité des peines en milieu ouvert dépend largement de l'implication de l'ensemble de la communauté. Aux États-Unis, les juridictions résolutives de problèmes (*problem solving courts*), spécialisées dans le traitement de certains contentieux, ont vu le jour après **une phase de concertation entre tous les acteurs impliqués**, perçue comme un préalable nécessaire à l'élaboration d'un « *modèle de justice radicalement différent* » [(1)]. Aussi, afin de permettre un dialogue régulier entre les différents acteurs de l'exécution des peines en milieu ouvert, votre Rapporteur souhaiterait qu'**une commission de l'exécution des peines soit créée dans tous les départements**. Elle comprendrait, outre des magistrats du parquet et du siège (y compris des juges de l'application des peines), des directeurs et des surveillants pénitentiaires ainsi que des directeurs et des conseillers de services pénitentiaires d'insertion et de probation, mais aussi des élus nationaux et locaux, des représentants de la police et de la gendarmerie nationales, des services sociaux de droit commun (voire le service départemental de l'insertion mentionné *supra*) et du milieu associatif.

(1) Martine Herzog-Evans, « Révolutionner la pratique judiciaire. S'inspirer de l'inventivité américaine », Recueil Dalloz, *22 décembre 2011, n° 44.*

Les réunions de la commission permettraient à tous les participants de disposer du même degré d'information, ce qui fait parfois défaut aujourd'hui. En effet, on observe parfois un manque de coordination entre les juges de l'application des peines, les services pénitentiaires d'insertion et de probation et le milieu associatif. Par ailleurs, **ces réunions seraient l'occasion d'aborder l'ensemble des questions posées par l'exécution des peines et de favoriser le travail en commun de tous les intervenants sur un même territoire**. Votre Rapporteur est convaincu que le travail en commun des différents acteurs de l'exécution des peines participera de l'amélioration de notre système de probation, aujourd'hui encore trop cloisonné. Ce dialogue semble désormais plus que jamais nécessaire. Votre Rapporteur considère en effet que l'augmentation prévisible de la charge de travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation appelle une meilleure coordination, à l'échelon départemental, des acteurs intéressés.

Proposition n° 75

Créer une commission de l'exécution des peines dans chaque département.

D. RECOURIR, SI NÉCESSAIRE, À UN DISPOSITIF DE *NUMERUS CLAUSUS* POUR RÉSORBER LA SURPOPULATION CARCÉRALE D'ICI 2017, PUIS PRÉVENIR SA RÉAPPARITION

Votre Rapporteur considère que l'ensemble des propositions formulées dans le présent rapport, si elles étaient mises en œuvre, devraient se traduire par une diminution significative du nombre d'incarcérations et de leur durée, et par conséquent par une baisse progressive de la surpopulation carcérale. Toutefois, s'il s'avérait que leur application ne produisait pas d'effets significatifs à court terme, il serait pertinent de recourir alors à un dispositif destiné à résorber effectivement le surpeuplement des prisons, par exemple d'ici la fin de la législature en cours, puis à éviter sa réapparition.

Des dispositifs de ce type, couramment appelés *numerus clausus,* qui visent à limiter le nombre de personnes incarcérées à celui des places opérationnelles, ont été évoqués par plusieurs personnes entendues par la mission. Mme Pierrette Poncela, professeure de droit pénal, y voit par exemple l'une des pistes principales pour remédier à la surpopulation qui règne en maison d'arrêt. De leur côté, les représentants du Syndicat national pénitentiaire FO-Direction ont précisé que le dispositif ne devrait s'appliquer qu'aux personnes condamnées. La recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale de 1999 soulignait déjà qu' « *il convient, pour éviter des niveaux de surpeuplement excessifs, de fixer, pour les établissements pénitentiaires, une capacité maximale* » [(1)]. Plus récemment, les conclusions de la XVII[e] conférence des directeurs d'administration pénitentiaire avec la participation des directeurs des services de probation, qui s'est

(1) Annexe à la Recommandation n° (99) 22 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale.

tenue à Rome du 22 au 24 novembre 2012, plaidaient également en faveur du dispositif [(1)].

Cette politique de prévention de la surpopulation carcérale constituerait un premier pas vers le respect de l'encellulement individuel pour les prévenus comme pour les condamnés. Elle devrait favoriser de meilleures conditions de détention, en remédiant à la grande promiscuité ainsi qu'à la dégradation accélérée de l'état des locaux. Ce faisant, elle se traduirait par la diminution du nombre de condamnations de l'État prononcées sur le fondement de conditions de détention contraires à la dignité humaine.

Des mécanismes visant à réguler les entrées en prison existent déjà en France. Tout d'abord, comme cela a été rappelé, l'administration pénitentiaire applique un *numerus clausus* de fait dans la plupart des établissements pour peines en métropole, ce qui conduit au maintien de condamnés en maison d'arrêt tant qu'une place ne s'est pas libérée dans l'un de ces établissements.

Par ailleurs, des accords informels sont passés entre certains parquets et chefs d'établissement pénitentiaire afin de freiner les incarcérations dès qu'un certain seuil de surpopulation est atteint. Ainsi, à la suite du meurtre tragique d'une personne détenue à la maison d'arrêt de Valence, celle-ci a conclu un accord de ce type. À l'occasion de son audition par la mission, M. Pierre Victor Tournier, directeur de recherche au CNRS et président de « DES Maintenant en Europe », a souligné l'intérêt de limiter les entrées en détention de personnes condamnées à de courtes peines de prison pour lesquelles un mandat de dépôt n'aurait pas été décerné à l'audience. En effet, dans de nombreux cas, l'incarcération dans les conditions déplorables que l'on sait n'a d'autre effet que de désocialiser davantage encore un public déjà fragile.

Toutefois, les dispositifs visant à réguler les entrées en détention ont pour effet de ralentir l'exécution des décisions de justice, ce qui pose des problèmes de deux ordres : d'une part, la lenteur de l'exécution des sanctions pénales est mal acceptée par les Français, au nom desquels la justice est pourtant rendue ; d'autre part, elle est préjudiciable au condamné qui ne peut pas réellement construire une « nouvelle vie » tant qu'il n'a pas exécuté sa sanction. C'est pourquoi, votre Rapporteur envisage une politique fondée sur l'accélération des sorties plutôt que sur le ralentissement des entrées.

Le dispositif qu'il propose repose sur le principe selon lequel la détention dans un établissement ne serait pas possible au-delà du nombre de places opérationnelles. **Cette règle conduirait à la sortie anticipée d'un condamné – et non d'un prévenu – en cas de nouvelle incarcération, à la suite d'un placement en détention provisoire ou de la mise à exécution d'une condamnation à une peine d'emprisonnement**. Pour permettre de nouvelles

(1) « Les autorités pénitentiaires devraient fixer une capacité maximale pour chaque établissement pénitentiaire en tenant compte des normes pertinentes du Conseil de l'Europe et prendre toutes les mesures nécessaires pour que cette capacité maximale soit respectée. »

incarcérations et garantir de ce fait le respect des décisions du juge, des places seraient réservées dans chaque établissement, de sorte qu'il ne pourrait y avoir plus de personnes incarcérées que de places opérationnelles. **Il conviendrait de fixer par établissement un seuil d'occupation à partir duquel le *numerus clausus* trouverait à s'appliquer**. Votre Rapporteur estime que, si un tel dispositif était mis en œuvre, il devrait s'appliquer dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, et non dans les seules maisons d'arrêt. En effet, comme il a eu l'occasion de le rappeler, certains centres de semi-liberté connaissent une surpopulation importante, au même titre que de nombreux établissements pour peines situés outre-mer.

Le condamné dont le reliquat de peine serait le plus court bénéficierait d'un aménagement de peine (semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique, fractionnement ou suspension de peine, libération conditionnelle), d'une mesure de SEFIP, ou encore, de manière subsidiaire, d'un crédit de réduction de peine qui serait égal à la durée de l'incarcération restant à subir et lui permettrait donc d'être remis en liberté. Les personnes détenues susceptibles de bénéficier d'une sortie par anticipation seraient nombreuses. D'après les chiffres transmis par la direction de l'administration pénitentiaire, les condamnés n'ayant plus qu'un mois de prison à effectuer étaient, au 1er octobre 2012, 2 557, ce qui équivalait à 9 % des 28 485 condamnés détenus en maison d'arrêt. Quant aux condamnés dont le reliquat de peine était compris entre un mois et trois mois, ils étaient, à la même date, 4 787, représentant 17 % du total des condamnés en maison d'arrêt (1).

Le *numerus clausus* aurait aussi le mérite de contribuer à éviter les « sorties sèches », c'est-à-dire sans aucun accompagnement, suivi ou contrôle, qui représentent à l'heure actuelle près de 80 % des sorties de prison. Sa mise en œuvre serait facilitée par le renforcement des moyens des services de probation et l'amélioration de l'organisation du suivi et du contrôle des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert (voir *supra*).

Votre Rapporteur avait, dès le mois de novembre 2010, déposé une proposition de loi visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire (2). Dans la mesure où ce dispositif a pour objet de **prévenir le surpeuplement carcéral** en assurant la sortie anticipée d'une personne détenue pour toute nouvelle entrée en détention qui conduirait au franchissement du seuil d'occupation fixé par établissement, **il ne pourrait être mis en place qu'une fois la surpopulation actuelle résorbée**.

C'est pourquoi, on pourrait imaginer l'introduction, en amont, d'un **dispositif complémentaire de résorption du surpeuplement carcéral,** qui fonctionnerait de manière temporaire. Inspiré par la même logique, il conduirait, en cas de nouvelle incarcération, à plusieurs sorties anticipées. Le ratio entre les

(1) Voir tableau page 20.

(2) Proposition de loi (n° 2753 rectifié) de MM. Dominique Raimbourg, Jean-Marc Ayrault et plusieurs de leurs collègues, visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire.

nombres d'entrées et de sorties serait fixé de manière à atteindre un taux d'occupation de chaque établissement pénitentiaire de l'ordre de 100 % dans le délai décidé par le législateur.

Des expériences inspirées par la logique de la proposition de loi sont déjà en cours ou prévues, notamment au centre pénitentiaire de Fresnes.

L'EXPÉRIMENTATION ENVISAGÉE À FRESNES : LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE PRÉVENTION DE LA SURPOPULATION PAR L'INTERMÉDIAIRE DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE (1)

L'importance du surpeuplement du centre pénitentiaire de Fresnes et ses conséquences sur les conditions de détention ont conduit à l'élaboration d'un dispositif spécifique de prévention de la surpopulation carcérale. Le mécanisme n'aurait pas pour objet de limiter les entrées en détention mais d'accélérer certaines sorties. Formellement, ces sorties seraient consacrées par une décision de libération conditionnelle : l'aménagement de peine serait ordonné par le juge de l'application des peines dans le cadre d'une procédure diligentée hors chambre du conseil, avec l'accord du procureur de la République (article 712-6, alinéa 2 du code de procédure pénale).

Le dispositif concernerait les personnes incarcérées faisant, au terme de leur incarcération, l'objet d'une mesure de suivi en milieu ouvert (sursis avec mise à l'épreuve) d'une durée significative. La libération conditionnelle ne ferait qu'anticiper cette prise en charge, sans constituer un surcroît de travail pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Les dossiers présélectionnés feraient l'objet d'un examen dans le cadre d'une commission administrative composée d'un représentant de la détention, du service de l'application des peines, du service de l'exécution des peines et du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Cet examen permettrait d'affiner le choix des personnes détenues susceptibles de bénéficier d'une libération conditionnelle, en tenant compte de leur comportement en détention et des efforts de réinsertion déjà engagés. La commission pourrait fixer ses propres critères de sélection et ne prendre en considération que les dossiers de personnes ayant bénéficié d'une permission de sortir dont le déroulement se serait avéré positif. Des situations spécifiques pourraient entrer dans le champ d'application du mécanisme : les personnes détenues en vertu d'une peine ancienne et dont le reclassement apparaîtrait acquis pourrait par exemple en bénéficier. Les dossiers retenus à l'unanimité par la commission seraient transmis pour accord au ministère public avant que le juge de l'application des peines décide.

Le dispositif n'aurait pas vocation à se substituer à la politique d'aménagement de peine mise en œuvre par le service de l'application des peines, ni même à « mordre » sur la SEFIP. D'après ses promoteurs, il devrait néanmoins permettre de faire diminuer le taux d'occupation de l'établissement par un recours accru à la libération conditionnelle des condamnés en toute fin de peine (à quelques semaines de leur date de libération). Dans un premier temps, le mécanisme serait expérimenté sur le site de la maison d'arrêt de Fresnes. Son déroulement et ses effets devraient faire l'objet d'une évaluation, réalisée par une autorité extérieure, à l'issue d'une période significative avant une éventuelle prorogation.

(1) Cet exemple a été présenté à la mission par M. Jean-Claude Bouvier, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Créteil, M. Claude Charamathieu, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Val-de-Marne, et Mme Cécile Campas, responsable de l'antenne du SPIP de Fresnes, à l'occasion de leur audition.

Parmi les personnes entendues par la mission, certaines ont souligné le risque que l'introduction d'un *numerus clausus* ferait peser sur le respect du principe d'égalité. En effet, les personnes incarcérées dans les maisons d'arrêt recevant de nombreux prévenus et condamnés seraient davantage susceptibles de bénéficier d'aménagements de peine ou de libérations conditionnelles. Votre Rapporteur en convient mais considère que les personnes détenues connaissent déjà des situations fort différentes qui portent atteinte au principe d'égalité. D'une part, les peines d'emprisonnement sont mises à exécution plus ou moins rapidement sur le territoire, compte tenu du degré d'encombrement de la chaîne pénale et des différences de taux d'occupation des établissements pénitentiaires. D'autre part, les conditions de détention varient sensiblement d'une maison d'arrêt à une autre, en fonction notamment de la surpopulation et de l'état général de l'établissement. Par conséquent, l'argument de la rupture d'égalité ne résiste pas à l'examen. En luttant contre la surpopulation carcérale, le *numerus clausus* contribuera au contraire à assurer des conditions de détention égales pour tous.

Si votre Rapporteur ne doute pas des effets positifs qu'auraient les dispositifs de *numerus clausus* présentés, il considère que leur relative complexité justifie de ne les mettre en œuvre que si les autres propositions du présent rapport n'ont pas d'effets sensibles sur le surpeuplement des prisons. Il faudrait y recourir si l'évolution des flux d'entrées et de sorties de prison observée au cours des premiers mois de l'application de la nouvelle politique pénale ne permettait pas d'envisager la résorption de la surpopulation carcérale avant la fin de la législature.

Proposition n° 76

Si l'effet des propositions précédentes n'était pas suffisant, recourir au *numerus clausus* afin de résorber la surpopulation carcérale dans l'ensemble des établissements pénitentiaires d'ici 2017, puis de prévenir sa réapparition.

Ce dispositif aurait pour objectif le strict respect de la capacité opérationnelle de chaque établissement pénitentiaire. Il serait atteint non pas en freinant la mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées, mais en permettant aux condamnés d'accéder plus rapidement à des mesures de libération conditionnelle ou d'aménagement de peine.

OPINION DIVERGENTE DE M. SÉBASTIEN HUYGHE, VICE-PRÉSIDENT ET CO-RAPPORTEUR

Je tiens tout d'abord à remercier l'ensemble des membres de la mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, à commencer par son Président, M. Dominique Raimbourg, qui a permis à cette mission de fonctionner dans les meilleures conditions.

Je salue également l'ensemble des personnes, institutions et organisations, qui ont bien voulu exposer leur opinion et avis sur l'objet de la mission. Elles ont permis à cette mission d'enrichir sa réflexion et d'orienter la rédaction de ce rapport.

Le Président de la République avait annoncé que la Justice serait une des priorités de son action. Cela s'est traduit cette année par une augmentation du budget de la Justice de 4,3 % et la création de 500 postes. Néanmoins, une contradiction doit d'ores et déjà être soulignée entre la volonté légitime de lutter contre la surpopulation carcérale et la diminution conséquente des engagements de dépense liés à l'administration pénitentiaire. Ainsi, comme j'avais pu le souligner lors des débats concernant la mission « Justice » de la loi de finances pour 2013, deux chiffres doivent retenir l'attention concernant l'administration pénitentiaire : les autorisations de paiement sont en baisse de 38 % et les autorisations d'engagement d'investissement s'effondrent de 86 % !

La question de la surpopulation carcérale n'est pas nouvelle dans notre pays, certains intervenants l'ont d'ailleurs souligné. La construction de 20 768 nouvelles places de prison entre 1990 et 2011 a résulté de trois plans de construction qui ont été à l'initiative de l'ancienne majorité. Nous avions ainsi su prendre nos responsabilités pour répondre à cette situation inacceptable de surpopulation carcérale qui est contraire à nos principes. Nous avions su alors faire preuve de réalisme et de pragmatisme en décidant la construction de ces places de prison. En effet, l'objectif de résoudre le problème de la surpopulation doit également être pensé en termes de sécurité publique. Il est en effet indispensable de concilier impératif de dignité, réinsertion des détenus ET protection de la société et des victimes, et pas seulement en cas de récidive car la prison a également des fonctions de dissuasion et de neutralisation qui n'ont pas été mises en valeur.

Je regrette ainsi que cette question n'ait pas été abordée par notre mission. En effet, les propositions du rapport ont été articulées autour de deux nécessités, celle de repenser la place de la prison dans le système répressif, et celle de créer, au sein de la prison comme en milieu ouvert, des conditions favorables à la réinsertion et à la prévention de la récidive.

Pour ma part, je tiens à dire que je désapprouve une large partie des préconisations qui sont faites dans ce rapport et dont je constate qu'il coïncide avec la réflexion menée par la conférence de consensus mise en place par la garde des Sceaux. En effet, l'intense travail de réflexion et d'auditions que nous avons conduit, souvent de très grande qualité, n'avait en réalité qu'un seul objectif : trouver toutes les solutions et idées nouvelles pour contourner, éviter voire vider nos prisons. Objectif qui est d'ailleurs systématiquement associé à la critique de l'ancienne majorité dont l'actuelle n'a cessé de stigmatiser l'approche répressive. Il s'agit là d'une posture qu'il faut dénoncer car elle est d'abord tout à fait caricaturale, et surtout très éloignée des attentes des Français.

Je souscris pleinement à l'analyse des syndicats de surveillants pénitentiaires considérant que la prison a une mauvaise image dans notre société. Il faut bien reconnaître que l'actuelle majorité participe pleinement à cette déconsidération en répétant des slogans toujours plus simplistes comme « la prison, école du crime » ou « la prison, honte de la République ». Pourtant, qu'il me soit permis de souligner ici, non seulement l'utilité de la prison, mais aussi l'indispensable nécessité de lutter contre les stéréotypes entourant l'administration pénitentiaire dans son ensemble et en particulier ses personnels.

On met ainsi systématiquement en avant l'étude de Mme Annie Kensey, que la mission a auditionnée, sur les effets bénéfiques des aménagements de peine et des libérations conditionnelles sur la récidive. Pourtant, d'autres études existent, comme celle de M. Éric Maurin sur les effets des grâces présidentielles, montrant un taux de récidive plus élevé pour les personnes ayant bénéficié d'une grâce par rapport à celles n'en ayant pas bénéficié. Les études sont donc contradictoires ; le Professeur Pierrette Poncela a également évoqué des études suisses et allemandes infirmant ce présupposé systématique dont la garde des Sceaux se sert pour conduire une politique néfaste et dangereuse. Il conviendrait donc d'aborder la question de la récidive après la prison avec beaucoup plus de recul et de pragmatisme.

En effet, une réflexion large sur la difficulté, la gêne voire le refus de punir qui imprègne une large partie de l'actuelle majorité, notamment en raison des supposées explications sociales de la délinquance, pourrait être conduite. Je ne souhaite pas développer davantage cette question mais il faut bien souligner que ce rapport n'échappe pas à la règle avec par exemple une formule sur « *les récidivistes, souffrant généralement d'une plus grande précarité* ».

L'explication unicausale de la délinquance par les conditions sociales a pourtant fait l'objet de nombreuses infirmations. Il s'agit là, sans aucun doute, d'une conception de la sanction et des personnes condamnées qui distingue fortement la majorité et l'opposition parlementaires. Tout comme nous nous opposons sur la question des récidivistes. En effet, un récidiviste doit être sanctionné plus sévèrement car la société lui a déjà accordé son pardon pour un précédent crime ou délit et la société est en droit d'attendre de la Justice que la sanction soit aggravée lors d'une récidive.

L’actuelle majorité avait payé chèrement son déni face à l’insécurité et le manque de sévérité de la Justice en 2002. Ainsi, l’inexécution des peines prononcées, notamment des peines de prison, avait atteint un sommet en 2001, que de nombreuses organisations, notamment syndicales, avaient dénoncé. Il convient également de rappeler qu’à cette époque, la déflation carcérale avait conduit à une explosion de la délinquance, et que l’on avait pris l’habitude de parler « d’incivilités » face à des actes graves, notamment l’explosion des violences physiques aux personnes. Il est à regretter que ce travers soit de nouveau utilisé dans ce rapport avec la critique des médias qui, après avoir créé un sentiment d’insécurité en 2002, seraient aujourd’hui responsables d’une incitation à la sévérité accrue à l’égard des délinquants, ce dont il est pourtant permis de douter.

De manière générale, il est à regretter que les propositions de ce rapport soient largement tombées dans l’habituel présupposé idéologique de l’actuelle majorité ; elles ne pourront que conduire à l’aggravation d’un sentiment d’impunité et de laxisme dans notre pays. On peut ainsi noter que ce rapport se montre particulièrement sensible aux conditions de détention, mais plus généralement aux délinquants et criminels quand, dans le même temps, il n’est pratiquement pas évoqué la question de leurs victimes et de leur réinsertion à elles. Il est évident que l’objet de cette mission n’était pas celui du droit des victimes, mais il faut noter que leurs attentes ou leurs préoccupations, ainsi que celles de la société dans son ensemble n’ont été que peu ou pas évoquées.

Concernant à présent les préconisations de ce rapport, il faut reconnaître que certaines propositions peuvent retenir l’assentiment de notre groupe. Néanmoins, la grande majorité de celles-ci, si elles étaient mises en œuvre, auraient des conséquences dangereuses pour la sécurité publique. Faut-il rappeler que les périodes de déflation carcérale ont toujours conduit à une hausse de la délinquance ? Ce rapport n’ayant été conduit que dans l’optique de diminuer le nombre de détenus, il est du devoir de l’opposition d’interpeller l’actuelle majorité et le Gouvernement sur les conséquences de cette politique. Il n’est pour s’en convaincre que de voir les chiffres d’augmentation des violences et de la criminalité en général au cours des derniers mois qui ont déjà entraîné une augmentation du nombre des victimes de violences physiques de plus de 15 000 !

Le rapport de la mission contient également des propositions qui sont autant de pistes positives. Ainsi, l’instauration d’un débat annuel sur la politique pénale du Gouvernement au Parlement permettrait d’éclairer les citoyens et l’ensemble de la chaîne pénale sur la politique conduite. On peut aussi encourager les propositions qui consistent à renforcer le suivi et l’accompagnement des personnes placées sous surveillance électronique, celles soutenant les moyens accordés aux services pénitentiaires d’insertion et de probation ou plus généralement celles qui visent à s’inspirer des bonnes pratiques étrangères (amendes administratives belges ou évaluation de la dangerosité dans les pays anglo-saxons, par exemple par le recours aux échelles statistiques de récidive). Pourtant, la réinsertion des détenus ayant été élevée au premier rang des priorités,

on ne peut que soulever la contradiction du Gouvernement qui consacre moins de 10 % des nouveaux effectifs prévus dans le budget de 2013 à la création de postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation.

Il faut bien noter que la majorité actuelle n'en est pas à une contradiction près. Ainsi, nous soutenons la proposition n° 68 qui vise à favoriser les travaux en criminologie. Pourtant, l'une des premières décisions du Gouvernement, en matière d'enseignement supérieur, a consisté à dénigrer la recherche et l'enseignement en criminologie. Il est donc pour le moins paradoxal que la mission soutienne aujourd'hui une telle proposition.

Mais les contradictions ou interrogations posées par ce rapport ne sont pas limitées à la question de la criminologie. En effet, le rapport est pour le moins surprenant lorsqu'il évoque certains points. Ainsi, nous serions intéressés de savoir quelles sont les circonstances aggravantes que l'actuelle majorité pourrait supprimer ? Est-ce le caractère raciste, antisémite ou xénophobe des crimes ? Ou ceux renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs ? À la lecture de ces circonstances aggravantes, on s'interroge sur l'entêtement idéologique qui conduit la mission à regretter l'adoption des lois ayant créé ces circonstances aggravantes.

Enfin, dernière remarque concernant les points d'interrogation sur ce rapport, il est à regretter que la réflexion sur les peines alternatives à la prison ou la création de nouvelles peines comme la probation soient pensées, conçues et probablement mises en œuvre dans les prochains mois uniquement comme un moyen de réduire la surpopulation carcérale. Créer une peine de probation, améliorer les dispositifs de travail d'intérêt général, réfléchir à l'élargissement du champ de l'ordonnance ou de la composition pénales, tous ces sujets peuvent révéler un grand intérêt. Cependant, ils auraient dû être abordés dans une autre mission que la nôtre car penser à des peines uniquement dans l'optique de réduire la surpopulation carcérale ne peut conduire qu'à entretenir un climat de laxisme et d'impunité et s'avère contre-productif pour ces mesures. Avec ces nouvelles peines ou le renforcement de dispositifs existants, il s'agit bien plus, selon nous, d'augmenter le taux de réponse pénale, c'est-à-dire le nombre d'affaires poursuivies et les réponses apportées plutôt que d'utiliser ces outils pour des personnes qui auraient dû être envoyées en prison.

En effet, le point central de divergence entre nos approches repose sur la question de la place à donner aux prisons dans notre société. À la lumière des chiffres fournis par différents intervenants auditionnés par notre mission, notamment Mme Alexandra Onfray et M. Xavier Bébin, et à la suite des données mises en lumière lors de la loi de programmation relative à l'exécution des peines, il apparaît clairement que notre pays manque de places de prison. La clé essentielle, pour ne pas dire unique du règlement de la question de la surpopulation carcérale, réside précisément dans la construction de 20 000 nouvelles places de prison, comme l'ancienne majorité s'y était engagée.

En effet, la comparaison avec nos principaux partenaires européens ou même avec la moyenne européenne montre que nous avons un taux de détention et surtout un nombre de places ramenés à 100 000 habitants, qui est bien inférieur à ces moyennes. La fiction du « tout carcéral », dont l'actuelle majorité n'a cessé de pourfendre les conséquences et le coût, la conduit aujourd'hui à supprimer cette loi de programmation et l'oblige à imaginer une multitude de dispositifs devant conduire à la réduction de la population carcérale dont les conséquences seront, répétons-le, dramatiques en termes de criminalité. Il faut pourtant rappeler les chiffres compris dans ce rapport : sur les 628 052 peines prononcées pour crimes ou délits en 2010, moins de 15 % étaient des peines à la réclusion ou à de l'emprisonnement ferme.

Ce rapport est ainsi sans appel, en écrivant qu'il faut « *faire véritablement de l'emprisonnement, le dernier recours en matière correctionnelle* ». L'ancienne majorité avait déjà, par la loi pénitentiaire de 2009, été très loin, dans l'aménagement des peines et le développement des alternatives. Mais nous avions, dans le même temps, instauré des dispositifs de protection et surtout décidé, avec la loi de programmation relative à l'exécution des peines, de rétablir le sens de la peine et de permettre par la construction de 20 000 nouvelles places de prison, l'exécution réelle des peines de prison ferme prononcées.

Revenir sur cette décision est dangereux et conduit la mission à proposer de très nombreux expédients qu'il me faut ici dénoncer. Ainsi, malgré les propos de M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, mettant en lumière que la France est déjà dans la moyenne européenne et qu'il sera difficile de réduire encore ce taux, la mission souhaite développer le recours aux alternatives à la détention provisoire.

Elle propose également de réduire le champ des infractions correctionnelles, telles que le racolage passif, l'occupation de terrain ou de hall, la « vente à la sauvette », la conduite en état alcoolique ou sans permis ou bien encore l'usage de stupéfiants. Chacun sait bien que ces infractions conduisent rarement à de l'emprisonnement ferme, sauf cas de multirécidive. Est-ce à dire que cette mission avait également pour objet de préparer la voie à la dépénalisation du cannabis dont l'actuelle majorité a beaucoup parlé ?

Cette volonté de contourner l'emprisonnement conduit la mission à proposer des mesures bien éloignées du pragmatisme que les Français attendent sur ces sujets. Ainsi, elle souhaite, elle aussi, supprimer l'ensemble des mesures protectrices mises en place sous l'ancienne majorité, à commencer par les peines plancher et les mesures répressives à l'égard des récidivistes. Celles-ci ont pourtant fait leur preuve et n'ont pas nui à l'individualisation des peines puisqu'elles n'ont été prononcées que dans moins de 40 % des cas éligibles. Ainsi, malgré la multiplication des discours démagogiques de la majorité sur l'approche répressive de l'ancienne majorité, la mission oublie de préciser que ce sont des juges indépendants qui prononcent des peines de prison. Ainsi, le taux de condamnation à des peines plancher montrent bien que les juges ont continué d'appliquer les lois en toute indépendance.

Enfin, je souhaite attirer l'attention de la mission, mais plus généralement de l'ensemble des parlementaires, sur les propositions concernant l'aménagement des peines. Au-delà des aménagements *ab initio* qu'il faut souhaiter voir réduits pour des questions de transparence de la justice, le rapport préconise de généraliser l'aménagement des peines. C'est une faute car on prend le risque de dénaturer le sens des peines et les fonctions dissuasives et neutralisantes de la prison. La création d'un dispositif de libération conditionnelle automatique aux deux tiers de la peine, qui s'apparente à une loi d'amnistie ou à des grâces collectives déguisées, est pour le moins inquiétante sauf à dire explicitement que chaque peine de prison prononcée par la Justice sera de toute façon réduite d'un tiers ! Et cela alors que le rapport propose aussi un examen automatique des situations à mi-peine ! Ce sont des propositions dangereuses en termes de criminalité, mais également en termes de transparence de la justice et d'indépendance des pouvoirs. Le Gouvernement est là pour permettre l'application des décisions de justice, pas pour créer tous les moyens possibles pour éviter l'emprisonnement ou le maintien en détention. L'assouplissement des modalités d'exécution des aménagements de peine ne nous semble pas non plus être une bonne idée, car il faut bien tout de même qu'une condamnation ait un sens et que les contraintes afférentes soient, non pas un frein à la réinsertion, mais surtout une prise de conscience par la personne condamnée des contraintes qui peuvent exister en cas de non-respect des règles communes de la vie en société, en particulier pour les cas les plus graves qui conduisent à la mise en détention.

Je tiens également à regretter la décision d'inclure dans le rapport de la mission la création d'un *numerus clausus* dans les prisons, en dépit des critiques nombreuses à ce sujet, comme celle de Mme Virginie Valton de l'USM ou du Professeur Pierrette Poncela, indiquant qu'aucun pays en Europe n'a mis en œuvre ce dispositif, certains y ayant même renoncé comme les Pays-Bas. Le *numerus clausus* risquerait d'ailleurs de remettre en cause le principe d'égalité territoriale.

Au terme de cet avis, en tant que Vice-Président de cette mission, je souhaitais faire connaître des propositions qui n'ont pas été retenues dans ce rapport mais qui auraient pourtant l'avantage de lutter contre la surpopulation carcérale, d'améliorer les conditions de travail des personnels pénitentiaires tout en garantissant l'exécution des peines et la sécurité publique.

Le socle d'une politique ambitieuse en matière d'exécution des peines et de lutte contre la surpopulation carcérale repose évidemment, mais répétons-le, sur la construction des 20 000 nouvelles places de prison qui avaient été prévues dans la loi de programmation relative à l'exécution des peines.

C'est avec ces nouvelles places qu'il sera possible de lutter contre le scandale de l'inexécution de dizaines de milliers de peines, de mettre fin à l'automaticité des crédits de réduction de peine, d'obliger les condamnés détenus à

purger au moins les deux tiers de leur peine, de développer l'activité et le travail en prison et non pas de supprimer les peines plancher, mais au contraire de les élargir aux réitérants, comme cela avait été proposé par M. Nicolas Sarkozy lors de la dernière élection présidentielle.

Le bilan de la loi pénitentiaire de 2009, établi dans un rapport sénatorial du mois de juillet 2012, montrait ainsi que des progrès avaient été réalisés sur les conditions de détention et sur les droits des détenus. Il est illusoire de vouloir poursuivre le développement de ces droits ou tout simplement d'éviter à la France de nouvelles condamnations pour traitement inhumain sans construire de nouveaux établissements pénitentiaires, notamment en développant de nouveaux types d'établissements selon les profils des détenus. Illusoire, sauf à conduire une politique dangereuse pour la sécurité des Français.

EXAMEN EN COMMISSION

LISTE DES PROPOSITIONS

– Favoriser l’évolution du regard de la société sur la justice pénale –

Proposition n° 1 : Afin de permettre une discussion régulière, dépassionnée et rationnelle sur la politique pénale, prévoir l’organisation d’un débat annuel au Parlement (par exemple dans le cadre d’une semaine de contrôle entièrement dédiée à ce thème), à la suite de la publication par le ministère de la Justice des chiffres relatifs à l’année précédente.

Proposition n° 2 : Réfléchir aux moyens de rapprocher les citoyens de la justice par une autre voie que leur participation directe aux jugements : la mise en place de conseils consultatifs auprès des tribunaux de grande instance, inspirés des conseils de surveillance des hôpitaux et des conseils d’évaluation des établissements pénitentiaires, pourrait être envisagée.

Proposition n° 3 : Mettre en œuvre la règle pénitentiaire européenne n° 50 selon laquelle « *sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus sont autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet* », en s’inspirant de modèles étrangers et en tirant rapidement les leçons des expérimentations en cours dans certains établissements pénitentiaires.

– Ajuster le périmètre et les modes d’intervention du juge pénal –

Proposition n° 4 : Évaluer l’utilité de la pénalisation récente de certains comportements (tels que le racolage passif, la mendicité « agressive », l’occupation d’un terrain en réunion, l’occupation d’un hall d’immeuble, la « vente à la sauvette ») et procéder à leur dépénalisation si elle apparaît pertinente ; mettre l’accent sur la nécessité d’assurer l’accompagnement social des personnes concernées.

Proposition n° 5 : Mieux répartir le contentieux entre juge pénal et juge civil au profit de ce dernier (pour la filouterie et les délits de presse notamment).

Proposition n° 6 : Envisager de transformer en contraventions de cinquième classe certains délits tels que l’usage de stupéfiants, la conduite sans permis ou malgré sa suspension, le défaut d’assurance et la conduite sous l’emprise de l’alcool ou de stupéfiants ; pour ces infractions routières, la récidive constituerait un délit.

Proposition n° 7 : Engager une réflexion sur l’opportunité de sanctionner administrativement certaines infractions routières commises hors cas de récidive

légale et de réitération, de manière à répartir le traitement des affaires entre les préfectures et les tribunaux en fonction de leur degré de complexité.

Proposition n° 8 : Créer un régime d'amende administrative pour sanctionner les délits en matière de droit du travail et de la sécurité sociale, sur le modèle des amendes administratives du droit pénal social belge.

Proposition n° 9 : Permettre le recours à la composition pénale aussi longtemps que la juridiction de jugement n'est pas saisie.

Proposition n° 10 : Favoriser le recours à la procédure de l'ordonnance pénale, notamment en la rendant possible pour les infractions commises en état de récidive légale.

– Faire véritablement de l'emprisonnement le dernier recours en matière correctionnelle –

Proposition n° 11 : Permettre à la personne placée en détention provisoire qui souhaite comparaître devant la chambre de l'instruction, en cas d'appel d'un mandat de dépôt ou d'une ordonnance rejetant une demande de mise en liberté, de se présenter en personne devant les juges, ou, au moins, de s'exprimer par l'intermédiaire de la visioconférence.

Proposition n° 12 : Pour les personnes majeures, durcir les conditions permettant une demande de huis clos pour les audiences devant le juge des libertés et de la détention.

Proposition n° 13 : Rendre obligatoire une première audience devant le juge des libertés et de la détention un mois après le placement en détention provisoire afin qu'il examine si les conditions du maintien en détention sont toujours réunies.

Proposition n° 14 : Permettre le placement en détention provisoire d'un prévenu pour lequel une assignation à résidence avec surveillance électronique a été prononcée, pendant une durée maximale de huit jours ouvrés, afin de faciliter la mise en place du dispositif.

Proposition n° 15 : Supprimer le dispositif des peines minimales (dites « peines plancher ») applicables aux récidivistes et aux auteurs de violences particulièrement graves.

Proposition n° 16 : Rétablir l'obligation de motiver le choix d'une peine d'emprisonnement même lorsque la personne est en état de récidive légale.

Proposition n° 17 : Supprimer la possibilité de décerner un mandat de dépôt à l'issue du jugement contre un récidiviste lorsque la peine est inférieure à un an.

Proposition n° 18 : Supprimer l'obligation de motiver l'absence de mandat de dépôt à l'audience en cas de condamnation de certains récidivistes à une peine privative de liberté.

Proposition n° 19 : Supprimer les limites au recours au sursis avec mise à l'épreuve pour sanctionner les récidivistes.

Proposition n° 20 : Pour le sursis simple, permettre au juge de fixer sa durée, réduire la durée maximale pour les délits de cinq à trois ans et supprimer la révocation automatique, le juge de l'infraction révoquante restant libre de prononcer ou non la révocation du sursis.

Proposition n° 21 : Prévoir la réalisation des enquêtes nécessaires à l'aménagement des peines privatives de liberté avant la tenue de l'audience de jugement, afin de permettre au juge du fond de procéder à l'aménagement de la peine dès son prononcé.

Proposition n° 22 : Faire évoluer le contenu de l'actuel rapport de personnalité en s'inspirant du rapport pré-sentenciel anglais, qui se conclut par la proposition d'une sanction appropriée à la situation de la personne poursuivie.

Proposition n° 23 : Permettre le prononcé d'un placement sous surveillance électronique en l'absence du condamné, s'il est représenté et que son avocat fait part de son accord de principe pour un tel aménagement.

Proposition n° 24 : Expérimenter un système de veille sociale judiciaire pour permettre la mise en place de solutions d'hébergement d'urgence pour les condamnés à de courtes peines qui sont dans une précarité de logement, afin que le juge puisse prononcer un aménagement de peine *ab initio* (proposition n° 42 du rapport d'information de 2007 sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, présenté par M. Étienne Blanc).

Proposition n° 25 : Dans la procédure de comparution immédiate, prévoir un délai (d'un mois par exemple) entre la déclaration de culpabilité et le prononcé de la peine afin que celle-ci puisse être adaptée à la personnalité de l'auteur des faits ; si les conditions sont remplies, la personne pourrait être maintenue en détention provisoire pendant ce délai.

Proposition n° 26 : Développer la pratique de la présentation devant le juge de l'application des peines, avant la mise à exécution d'une peine d'emprisonnement ferme aménageable, des personnes condamnées qui ne se sont pas rendues à sa convocation initiale.

Proposition n° 27 : Pour les peines de prison ferme aménageables, non exécutées dans un délai de trois ans, subordonner leur mise à exécution par le parquet à un examen du dossier par le juge de l'application des peines qui choisira entre l'incarcération, l'aménagement et la dispense de l'exécution (si certaines conditions sont remplies).

Proposition n° 28 : Réduire de moitié le quantum de peine encourue en cas de reconnaissance d'une altération du discernement, la juridiction gardant la

possibilité de prononcer une peine supérieure par une décision spécialement motivée.

Proposition n° 29 : Faire de certaines peines alternatives des peines principales en lieu et place de la peine d'emprisonnement encourue pour les délits pour lesquels la peine privative de liberté est particulièrement inadaptée.

Proposition n° 30 : Accompagner la mise en œuvre de la proposition n° 29 d'une campagne d'information du grand public destinée à présenter le contenu et les avantages des peines alternatives.

Proposition n° 31 : Réfléchir à un autre terme pour désigner la catégorie des peines alternatives sans faire implicitement référence à la peine privative de liberté.

Proposition n° 32 : Réaffirmer la pertinence des propositions relatives au travail d'intérêt général (TIG) formulées dans le rapport de M. Étienne Blanc de 2007, précité :

> – Permettre aux services pénitentiaires d'insertion et de probation de proposer, sauf avis contraire du juge de l'application des peines, le lieu d'affectation du TIG en fonction des orientations fixées par le juge (proposition n° 35) ;
>
> – Inciter au développement, dans les contrats locaux de sécurité, de clauses prévoyant l'accueil de personnes condamnées à un TIG par les collectivités territoriales et les services de l'État (proposition n° 48).

Proposition n° 33 : Si dans un délai de trois ans, les mesures proposées *supra* n'ont pas permis un accroissement suffisant du nombre de postes de TIG, envisager de rendre obligatoire, pour les services de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics, la création d'un certain nombre de postes destinés à l'accueil de personnes condamnées à un TIG, en fonction des effectifs de la structure concernée.

Proposition n° 34 : Permettre le prononcé d'un TIG en l'absence du condamné, s'il est représenté et que son avocat fait part de son accord de principe pour l'exécution d'une telle peine.

Proposition n° 35 : Porter à deux ans le délai maximal dans lequel le TIG peut être exécuté.

Proposition n° 36 : Créer une peine de contrainte pénale. Il s'agirait d'une peine principale se substituant à l'emprisonnement pour certains délits. Elle pourrait inclure les mêmes obligations et interdictions que le sursis avec mise à l'épreuve mais se caractériserait par le fait que le juge ne prononcerait pas de peine d'emprisonnement simultanément (il pourrait être amené à le faire en cas de non-respect des obligations et interdictions) et que l'accent serait mis sur un suivi

global de la personne. Le contenu comme la durée (avec une durée maximale à fixer par infraction) seraient décidés par la juridiction de jugement, mais le juge de l'application des peines aurait une marge d'appréciation, notamment pour alléger ou renforcer les contraintes imposées en fonction du comportement de la personne condamnée.

À court terme, prévoir la contrainte pénale pour quelques délits pour lesquels elle apparaît pertinente et évaluer son efficacité.

– Adapter le parc pénitentiaire aux nouvelles orientations de la politique pénale –

Proposition n° 37 : Poursuivre l'expansion du parc immobilier pénitentiaire afin de porter à 63 500 le nombre de places de prison à la fin de l'année 2018.

Proposition n° 38 : Privilégier les structures de dimension petite ou moyenne comportant, si possible, 200 places au maximum.

Proposition n° 39 : Construire des établissements au sein desquels le nombre total de lits est égal au nombre de places opérationnelles afin que chaque cellule garantisse une surface par personne correspondant aux critères définis par la direction de l'administration pénitentiaire.

Proposition n° 40 : Prolonger l'effort de rénovation du parc carcéral et procéder à la fermeture des établissements pénitentiaires les plus vétustes.

Proposition n° 41 : Engager une réflexion sur les conditions de détention en maison d'arrêt.

Proposition n° 42 : Augmenter le nombre de places de semi-liberté, en préférant les centres aux quartiers de semi-liberté.

Proposition n° 43 : Privilégier la construction de centres de semi-liberté situés à proximité des bassins d'emploi et accessibles en transports en commun.

Proposition n° 44 : Envisager la création d'un nouvel établissement pénitentiaire à sécurité allégée.

Proposition n° 45 : Poursuivre le programme de construction des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) et procéder à leur évaluation au terme de la première tranche de constructions.

– Généraliser l'aménagement dans le parcours d'exécution des peines –

Proposition n° 46 : Intégrer un volet consacré à l'aménagement dans le parcours d'exécution de la peine prévu par l'article 717-1 du code de procédure pénale.

Proposition n° 47 : Prévoir, pour les condamnés à des peines privatives de liberté inférieures ou égales à cinq ans, l'examen obligatoire de leur situation à mi-peine

et la libération conditionnelle automatique aux deux tiers de la peine, sauf opposition motivée du juge de l'application des peines.

Proposition n° 48 : Prévoir, pour les condamnés à des peines privatives de liberté à temps supérieures à cinq ans, l'examen automatique de leur situation à mi-peine dans la perspective d'une éventuelle libération conditionnelle.

Proposition n° 49 : Dans la même logique, prévoir, pour les condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité, l'examen automatique de leur situation après une durée d'incarcération égale à dix-huit années.

Proposition n° 50 : Renforcer l'accompagnement socio-éducatif des personnes placées sous surveillance électronique.

Proposition n° 51 : Procéder, à court terme, à l'évaluation de l'efficacité du placement sous surveillance électronique et, à moyen terme, à celle de la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP).

Proposition n° 52 : Sanctuariser le financement des mesures de placement à l'extérieur.

Proposition n° 53 : Engager une réflexion sur un meilleur encadrement règlementaire du placement à l'extérieur, dans un cadre partenarial reposant sur des conventions pluriannuelles entre l'administration pénitentiaire et les associations.

Proposition n° 54 : Ajouter le placement à l'extérieur à la liste des mesures susceptibles d'être exécutées, à titre probatoire, par des personnes condamnées à de longues peines, avant l'octroi d'une libération conditionnelle.

Proposition n° 55 : Autoriser les entrées et sorties de jour comme de nuit dans les centres et quartiers de semi-liberté.

Proposition n° 56 : Assouplir les conditions dans lesquelles les horaires d'entrée et de sortie du condamné en semi-liberté peuvent être modifiés, si le changement lui est favorable et ne met pas en cause l'équilibre de la mesure.

Proposition n° 57 : Prévoir des « points-phone » dans les centres et quartiers de semi-liberté et autoriser les téléphones portables dans les centres de semi-liberté.

Proposition n° 58 : Autoriser les chefs d'établissement pénitentiaire à accorder des permissions de sortir aux condamnés à des peines délictuelles, sauf en cas d'opposition spécialement motivée du juge de l'application des peines.

Proposition n° 59 : Supprimer l'ensemble des restrictions aux aménagements de peine imposées aux récidivistes, afin qu'ils puissent en bénéficier dans les conditions de droit commun, lorsque le juge de l'application des peines l'estime opportun.

Proposition n° 60 : Supprimer l'automaticité de l'application des dispositions prévues par l'article 730-2 du code de procédure pénale, qui prévoient des conditions d'accès à la libération conditionnelle très contraignantes pour les condamnés à de longues peines.

Proposition n° 61 : Supprimer le recours automatique aux expertises psychiatriques dans le cadre de la préparation d'un aménagement de peine.

Proposition n° 62 : Créer un code de l'exécution des peines.

– Rénover les modalités de suivi des personnes placées sous main de justice –

Proposition n° 63 : Augmenter au cours des prochaines années les moyens humains alloués aux services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Proposition n° 64 : Créer des équipes mobiles de personnels d'insertion et de probation.

Proposition n° 65 : Recentrer l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation sur le suivi et le contrôle des personnes placées sous main de justice, en confiant effectivement l'action sociale aux institutions de droit commun.

Proposition n° 66 : Réfléchir à la création d'un service départemental de l'insertion regroupant les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les associations agissant sur mandat judiciaire.

Proposition n° 67 : Réfléchir à l'introduction d'un schéma départemental visant à l'organisation et la coordination des actions sociales à destination des personnes placées sous main de justice.

Proposition n° 68 : Favoriser les travaux de recherche criminologique.

Proposition n° 69 : S'inspirer des bonnes pratiques étrangères pour enrichir les programmes d'accompagnement développés par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Proposition n° 70 : À moyen terme, évaluer l'impact sur la récidive des nouveaux programmes d'accompagnement.

Proposition n° 71 : Encourager l'intégration des règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation dans les méthodes de travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Proposition n° 72 : Poursuivre la mise en place du diagnostic à visée criminologique (DAVC) et le modifier, le cas échéant, conformément aux modèles étrangers les plus performants.

Proposition n° 73 : Prévoir l'inscription au fichier des personnes recherchées (FPR) des obligations et interdictions pesant sur les personnes suivies en milieu

ouvert pour lesquelles le risque de non-respect des décisions du juge aurait été considéré comme le plus élevé.

Proposition n° 74 : Autoriser les forces de police et de gendarmerie nationales à procéder, en cas de violation des obligations et interdictions, à l'interpellation et au déférement des personnes devant le procureur de la République.

Proposition n° 75 : Créer une commission de l'exécution des peines dans chaque département.

– Recourir, si nécessaire, à un dispositif de *numerus clausus* pour résorber la surpopulation carcérale d'ici 2017, puis prévenir sa réapparition –

Proposition n° 76 : Si l'effet des propositions précédentes n'était pas suffisant, recourir au *numerus clausus* afin de résorber la surpopulation carcérale dans l'ensemble des établissements pénitentiaires d'ici 2017, puis de prévenir sa réapparition.

Ce dispositif aurait pour objectif le strict respect de la capacité opérationnelle de chaque établissement pénitentiaire. Il serait atteint non pas en freinant la mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées, mais en permettant aux condamnés d'accéder plus rapidement à des mesures de libération conditionnelle ou d'aménagement de peine.

CONTRIBUTION DU GROUPE UDI

Dénoncée à de nombreuses reprises par des commissions d'enquête parlementaires, par la Cour des comptes ou encore par le Conseil de l'Europe en 2008, la situation dans les prisons françaises est extrêmement préoccupante. Elle se caractérise par une surpopulation carcérale et des conditions de détention souvent indignes : maladies, sous-alimentation, conditions sanitaires déplorables, absence de travail, isolement des détenus. En outre, les personnels de l'administration pénitentiaire souffrent de conditions de travail difficiles.

En France, le nombre de personnes détenues est depuis de nombreuses années largement supérieur aux capacités d'hébergement des 191 établissements pénitentiaires français. Ainsi que le souligne le rapport, en dix ans, entre le 1er janvier 2002 et le 1er janvier 2012, le nombre de personnes sous-écrou est passé, en France, de 48 594 à 73 780, soit une hausse de 52 %, et le nombre de personnes détenues de 48 296 à 64 787, soit un accroissement de 34 %.

Partant de ces constats, on ne peut que partager les principaux objectifs de ce rapport de repenser la place de la prison dans le système répressif et de créer des conditions favorables à la réinsertion et à la prévention de la récidive. Pour autant, une grande part des propositions sont insatisfaisantes.

Les préconisations du rapport relatives au renforcement du suivi et de l'accompagnement des personnes placées sous surveillance électronique, celles soutenant les moyens accordés aux services pénitentiaires d'insertion et de probation ou encore celles qui visent à évaluer la dangerosité des détenus doivent être encouragées.

La prison est un lieu de sanction mais elle doit aussi être un lieu de lutte contre la récidive. Nous devons donc donner aux détenus le cadre de vie de tout un chacun, mettre en place des moyens qui leur permettent de se former et de travailler. Cela suppose que les services pénitentiaires ainsi que les services socioéducatifs soient suffisamment dotés. Or, la décision du Gouvernement de consacrer moins de 10 % des nouveaux effectifs prévus dans le budget de 2013 à la création de postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, est contradictoire avec la volonté de renforcer le suivi des personnes condamnées.

Par ailleurs, l'évaluation de la dangerosité des personnes condamnées ainsi que leur suivi sanitaire, psychologique et psychiatrique sont des aspects importants qui participent de la prévention de la récidive. Or, certaines mesures préconisées par le Gouvernement comme la suppression des peines plancher nient la prise en compte de la dangerosité des récidivistes et des auteurs de violences aggravées.

En outre, l'aménagement des peines et le développement des alternatives, favorisés par la loi pénitentiaire de 2009, sont des composantes indissociables de

toute politique carcérale mais ces mesures doivent s'accompagner de dispositifs de protection de la société et de l'exécution réelle des peines. Elles ne doivent pas être conçues comme l'unique moyen de réduire la surpopulation carcérale.

La généralisation de l'aménagement des peines, l'assouplissement des modalités d'exécution des aménagements de peine, la création d'un dispositif de libération conditionnelle automatique aux deux tiers de la peine, préconisés par le rapport, semblent nier l'utilité de la prison. Ils vont à l'encontre du principe même d'exécution des peines. On ne peut, sous prétexte de la nécessité de désengorger les établissements pénitentiaires, faire de l'aménagement des peines la priorité et de la peine d'emprisonnement le « *dernier recours en matière correctionnelle* », selon les termes du rapport.

La nécessaire sanction de ceux qui ont commis des crimes ou des délits constitue une véritable exigence dont dépendent étroitement la crédibilité de nos institutions judiciaires et la confiance que chacun de nos concitoyens place en la justice de son pays. Il serait donc préférable de mettre l'accent sur la réalité de la peine et les efforts réalisés pour humaniser les prisons, concilier l'exigence d'humanité avec celle de fermeté, protéger au mieux la société, sans rien renier des libertés et des droits fondamentaux.

Par ailleurs, le rapport prévoit, dans le cas où les propositions formulées ne produiraient pas d'effets significatifs à court terme, de recourir au *numerus clausus* afin de résorber le surpeuplement des prisons. Cette règle conduirait à la sortie anticipée d'un condamné en cas de nouvelle incarcération, à la suite d'un placement en détention provisoire ou de la mise à exécution d'une condamnation à une peine d'emprisonnement. Cette proposition n'est pas satisfaisante.

Elle tendrait à soumettre l'application des décisions de justice au degré de remplissage des prisons. Condamnés pour des faits identiques, deux criminels se trouveraient placés dans des situations différentes en voyant le régime d'application de leur peine soumis à de seules considérations matérielles. Un tel mécanisme constituerait une rupture majeure du principe d'égalité.

Le *numerus clausus* ne peut être appliqué pour remédier au fait que des condamnations à des peines d'emprisonnement ne peuvent être exécutées dans notre pays faute d'un nombre suffisant de places.

Enfin, il convient de souligner la nécessité de la mesure qui avait été décidée sous la précédente législature, à travers la loi relative à l'exécution des peines, de porter notre parc carcéral à 80 000 places, soit 24 000 places de prison supplémentaires à l'horizon 2017. Il s'agissait, non pas de mettre en place une politique du « tout carcéral » mais bien de répondre à un réel besoin d'accroissement du parc carcéral, pour assurer à nos concitoyens la sécurité qu'ils sont en droit d'attendre et aux détenus une amélioration de leurs conditions de détention.

PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION

- **Jeudi 13 septembre 2012**

  — Mme Pierrette Poncela, professeure de droit pénal, directrice du centre de droit pénal et de criminologie à l'Université Paris Ouest-Nanterre

  — M. Henri Masse, directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice, M. Francis Le Gallou, sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés, M. Philippe Combettes, sous-directeur des personnes placées sous main de justice, Mme Catherine Bruere, sous-directrice adjointe de l'état-major de sécurité, et Mme Annie Kensey, chef du bureau des études et de la prospective

- **Mardi 25 septembre 2012**

  — Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, accompagnée de Mme Emilie Peinchaud et de M. Nils Monsarrat, chargés de mission

  — M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté

- **Jeudi 11 octobre 2012**

  — M. Philippe Chaudon, président de la commission Libertés et droits de l'homme du Conseil national des barreaux, et M. Jacques-Édouard Briand, conseiller

  — Mme Marie-Alix Canu-Bernard, membre du Conseil de l'ordre du Barreau de Paris

  — Mme Nathalie Barbier, membre de la Conférence des bâtonniers

  — Mme Marie Crétenot, juriste au secrétariat national de l'Observatoire international des prisons, et M. François Bès, coordinateur régional de l'activité de l'OIP en Île-de-France et outre-mer

  — M. Jacques Beaume, procureur général près la cour d'appel de Lyon

- **Mardi 16 octobre 2012**

  — M. Dominique Baudis, Défenseur des droits, accompagné de M. Antoine Grézaud, directeur de cabinet, Mme Audrey Keysers, responsable des relations avec les élus, et Mme Samantha Enderlin, chargée de mission sur la déontologie de la sécurité

- **Jeudi 18 octobre 2012**

Table ronde réunissant des syndicats des personnels pénitentiaires de surveillance

— Pour le Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (SNEPAP-FSU)
  – Mme Charlotte Cloarec, secrétaire générale
  – M. Sylvain Roussilloux, secrétaire général adjoint

— Pour le Syndicat national pénitentiaire-personnels de surveillance FO
  – M. Christophe Marques, secrétaire général
  – Mme Valérie Brunet, secrétaire générale adjointe
  – M. Joseph Ramanich, délégué de la commission nationale outre-mer

— Pour l'Union générale des syndicats pénitentiaires CGT
  – M. Issa Abdallah, membre du bureau national
  – M. Fabrice Dorions, membre du bureau national
  – M. Stéphane Blot, secrétaire régional adjoint pour la région de Lyon

— Pour le Syndicat national des cadres pénitentiaires (SNCP-CFE-CGC)
  – Mme Régine Haszczyc, permanente nationale
  – M. Sébastien Vanroyen, permanent national

— Pour le Syndicat libre justice CFTC (SLJ-CFTC)
  – M. Blaise Ségla Gangbazo, responsable régional, membre du conseil national
  – M. Marcel Ajolet, conseiller technique

Table ronde réunissant des syndicats des personnels pénitentiaires de direction

— Pour le Syndicat national pénitentiaire FO-Direction
  – M. Jimmy Delliste, secrétaire national
  – M. Bernard Levy, secrétaire national adjoint
  – Mme Lucie Commeureuc, trésorière générale adjointe

— Pour le Syndicat national des directeurs pénitentiaires
  – M. Alexandre Bouquet, secrétaire national
  – M. Thierry Mailles, secrétaire national
  – M. Boris Targe, premier secrétaire national adjoint

- **Jeudi 25 octobre 2012**

Table ronde réunissant des syndicats de magistrats

— Pour l'Union syndicale des magistrats (USM)
  – Mme Virginie Valton, vice-présidente
  – Mme Céline Parisot, membre du conseil national

— Pour le Syndicat de la magistrature (SM)
  – Mme Odile Barral, secrétaire nationale
  – Mme Sophie Combes, secrétaire nationale

— Pour FO Magistrats
  – Mme Béatrice Penaud, secrétaire générale adjointe
  – M. Tony Skurtys, membre du conseil national

— M. Alexis Saurin, président de la Fédération des associations de réflexion-action, prison et justice (FARAPEJ)

— M. Jean-François Bouilland et Mme Marie Brossy-Patin, membres du groupe « Appui justice » de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

Présentation du régime des amendes administratives en Belgique

— M. Éric Battistoni, juge au tribunal du travail de Verviers

— M. Jean-Michel Demarche, premier substitut de l'Auditeur du travail de Liège

— M. Jackie Van Damme, conseiller général de la division des études juridiques, de la documentation et du contentieux au service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale

- **Mardi 30 octobre 2012**

— M. Éric Senna, conseiller à la cour d'appel de Montpellier, maître de conférences associé à l'université Montpellier I

- **Mercredi 7 novembre 2012**

— M. Pierre Victor Tournier, directeur de recherche au CNRS, président de l'association « DES Maintenant en Europe »

— M. Pierre Botton, président de l'Association « Les prisons du cœur », Mmes Véronique Vasseur, Élisabeth Delorme et Fabienne Servan-Schreiber, soutiens de l'association

- **Mardi 13 novembre 2012**

— M. Claude Charamathieu, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) du Val-de-Marne, et Mme Cécile Campas, chef de l'antenne du SPIP de Fresnes

— M. Jean-Claude Bouvier, juge de l'application des peines auprès du tribunal de grande instance de Créteil

- **Jeudi 15 novembre 2012**

Table ronde réunissant des syndicats d'avocats

— Pour le Syndicat des avocats de France (SAF)
  – M. Maxime Cessieux, président de la commission pénale

— Pour la Confédération nationale des avocats (CNA)
  – M. Benoît Chabert, membre du comité directeur

— Pour la Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA)
  – M. Yannick Sala, président
  – M. Vincent Penard, président de la commission Justice pénale et droits fondamentaux

— M. Alain Blanc, président de l'Association française de criminologie, et M. Pascal Décarpes, membre du conseil d'administration

— M. Ludovic Fossey, secrétaire général de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP), et M. Morgan Donaz-Pernier, membre du conseil d'administration

- **Jeudi 22 novembre 2012**

— Mme Martine Herzog-Evans, professeure de droit pénal et de criminologie à l'Université de Reims

Table ronde sur la probation

— M. Pierre Petit, conseiller à la cour d'appel de Rennes, président de la chambre de l'application des peines

— M. Yves Perrier, directeur honoraire de services pénitentiaires d'insertion et de probation

— M. Philippe Arhan, directeur de service pénitentiaire d'insertion et de probation

— M. François Toutain, directeur de service pénitentiaire d'insertion et de probation

— Mme Céline Berthon, secrétaire générale du Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN), et M. Richard Srecki, membre du SCPN

Table ronde sur les infractions routières et les sanctions les plus adaptées

— M. Frédéric Péchenard, délégué interministériel à la sécurité routière

— Mme Chantal Perrichon, présidente de la Ligue contre la violence routière

— M. Claude Got, professeur honoraire de médecine

- **Jeudi 29 novembre 2012**

  Table ronde sur les défis posés par le maintien en détention de personnes souffrant de troubles mentaux

  — Mme Fabienne Le Monnier et M. Fadi Meroueh, membres du bureau de l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP)

  — M. Michel David, président de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP), et M. Cyrille Canetti, vice-président

  — Mme Magali Bodon-Bruzel, médecin-chef du Service médico-psychologique régional (SMPR) de Fresnes

  — M. Lorenzo Salazar, président du Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe

  — M. André Vallotton, président du Conseil de coopération pénologique du Conseil de l'Europe, et Mme Ilina Taneva, secrétaire du Conseil de coopération pénologique

  — M. Daniel Biancalana, membre du bureau de l'Organisation européenne de la probation

  — Mme Aurélie Poirier, présidente de l'Association des jeunes magistrats, et M. Philippe Guislain, vice-président

- **Jeudi 6 décembre 2012**

  — M. Christian Fournier, administrateur de la Fédération citoyens et justice et président de la commission nationale post-sentencielle, et Mme Stéphanie Lassalle, chargée de mission post-sentenciel

  — M. Xavier Bébin, délégué général de l'Institut pour la Justice, accompagné de M. Alexandre Giuglaris, délégué général adjoint, et de Mme Marie-Alix Maisonabe, chargée de la communication

  — Mme Alexandra Onfray, présidente de Magistrats pour la justice

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION

- **Le 25 octobre 2012 – Déplacement à Fresnes**

  À la maison d'arrêt :

  — M. Stéphane Scotto, chef d'établissement

  — Mme Laure Moretti, adjointe au chef d'établissement

  — Mmes Patricia Mariano et Asmaa Laaraji et M. Daniel Legrand, directeurs en charge des 1e, 2e et 3e divisions

  — M. Thierry Delogeau, chef de détention

  — M. Mustafa Sellak, formateur des personnels

  Au centre national d'évaluation :

  — Mmes Louisa Yazid et Marie Deyts, directrices en charge du centre

- **Le 19 novembre 2012 – Déplacement à Lyon**

  Au centre de semi-liberté :

  — M. Gaoussou Niare, chef d'établissement

  — M. Yvan Bert, adjoint au chef d'établissement

  — Mme Zobel, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation

  Au service pénitentiaire d'insertion et de probation du Rhône :

  — M. Jean-Pierre Bailly, directeur

  — Mme Agnès Rauber, adjointe au directeur

  À la maison d'arrêt de Corbas :

  — Mme Danièle Boillée, adjointe au chef d'établissement

  — Mme Franca Annani, directrice de détention, responsable des quartiers spécifiques

  — Mme Florence Duclos, chef de détention

  — M. Jean-Christophe Wiart, responsable de l'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) du Vinatier

  — M. Guillaume Giret et Mme Marie Sautereau, psychiatres au service médico-psychologique régional

À l'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) du Vinatier :

— M. Hubert Meunier, directeur de l'hôpital du Vinatier

— Mme Ève Becache, psychiatre

- **Le 3 décembre 2012 – Déplacement à Agen**

À la maison d'arrêt :

— M. Honorat Razaka, chef d'établissement

— M. Jean-Pierre Charpentier-Tity, adjoint au chef d'établissement

— M. Patrick Fabre, premier surveillant

— M. Daniel Barrau, responsable local de l'enseignement

— Mme Sandrine Amiot, surveillante de l'unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA)

— Mme Maryse Mouren, psychologue à l'UCSA

— Mme Roselyne Clerisse, substitut du procureur de la République d'Agen

— M. Philippe Monsçavoir, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Lot-et-Garonne

À l'École nationale d'administration pénitentiaire :

— Mme Claire Doucet, directrice par intérim

— M. Patrick Audren, directeur de la formation initiale

— Mme Laurence Suhit, adjointe au directeur de la formation initiale

— Mme Sophie Morillon, chef du département insertion et sciences criminelles

— Mme Isabelle Halbiniak, chef de l'unité insertion

— M. Rodrigue Deliot, chef de l'unité sciences humaines et criminelles

— M. Jean-Michel Laurent, chef du département sécurité

— M. Guiseppe Nocera, adjoint au chef du département sécurité

ANNEXE : DONNÉES STATISTIQUES (1)

Tableau 1 : Effectifs, capacité et densité carcérale des établissements pénitentiaires au 1er janvier de chaque année 159

Tableau 2 : Établissements ou quartiers dont la densité est au moins égale à 150 détenus pour 100 places au 1er juillet 2012 160

Tableau 3 : État du surpeuplement carcéral au 1er décembre 2012 par type d'établissement ou de quartier 162

Tableau 4 : Recensement national des systèmes de couchage au 6 août 2012 163

Tableau 5 : Nombre de places théoriques en fonction de la surface des cellules au 1er août 2012 165

Tableau 6 : Évolution des entrées annuelles selon la procédure 167

Tableau 7 : Évolution de l'indicateur des durées moyennes sous écrou et de détention provisoire 168

Tableau 8 : Nombre de condamnations en 2010 selon les nature et mode d'exécution de la peine et selon la nature de l'infraction 169

Tableau 9 : Effectifs des personnes écrouées : structure par catégorie pénale au 1er janvier de chaque année 170

Tableau 10 : Nombre de condamnations à des mesures de substitution, à des mesures spécifiques aux mineurs ou à des sanctions éducatives selon la nature des principales mesures et selon la nature de l'infraction..... 171

Tableau 11 : Personnes condamnées en semi-liberté, placées à l'extérieur ou sous surveillance électronique au 1er janvier de chaque année 173

Tableau 12 : Évolution des effectifs des personnes placées sous main de justice au 1er janvier de chaque année 174

Tableau 13 : Évolution récente détaillée des effectifs des personnes placées sous main de justice au 1er janvier de chaque année 175

Tableau 14 : Évolution des mesures et des personnes en milieu ouvert au 1er janvier de chaque année (stock) 176

(1) Il s'agit de données relatives à l'ensemble de la France (métropole et outre-mer).

Liste des abréviations utilisées dans les annexes *(par ordre alphabétique)*

– ARSE : assignation à résidence avec surveillance électronique

– ARSEM : assignation à résidence avec surveillance électronique mobile

– CO : capacité opérationnelle

– CPA : centre pour peine aménagée

– CSL : centre de semi-liberté

– DISP : direction interrégionale des services pénitentiaires

– EPM : établissement pour mineurs

– MA : maison d’arrêt

– MAF : maison d’arrêt femmes

– MAH : maison d’arrêt hommes

– QA : quartier arrivants

– QCD : quartier centre de détention

– QCPA : quartier centre pour peine aménagée

– QCSL : quartier centre de semi-liberté

– QM : quartier mineurs

– QMA : quartier maison d’arrêt

– SEFIP : surveillance électronique de fin de peine

– SMPR : service médico-psychologique régional

– TIG : travail d’intérêt général

TABLEAU 1 : EFFECTIFS, CAPACITÉ ET DENSITÉ CARCÉRALE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES AU 1ER JANVIER DE CHAQUE ANNÉE

Au 1er janvier	Écroués non détenus (1)	Écroués détenus	Capacité opérationnelle (2)	Densité carcérale (pour 100 places) (3)
1990	–	45 420	36 615	124
1991	–	49 083	40 675	121
1992	–	50 115	42 981	117
1993	–	50 342	46 494	108
1994	–	52 551	46 579	113
1995	–	53 935	48 187	112
1996	–	55 062	48 791	113
1997	–	54 269	49 791	109
1998	–	53 845	49 619	109
1999	–	52 961	49 549	107
2000	–	51 441	49 294	104
2001	–	47 837	48 593	98
2002	–	48 594	48 021	101
2003	–	55 407	47 987	115
2004	–	59 246	48 605	122
2005	966	58 231	50 094	116
2006	1 178	58 344	51 252	114
2007	2 001	58 402	50 588	115
2008	2 927	61 076	50 693	120
2009	3 926	62 252	51 997	120
2010	5 111	60 978	54 988	111
2011	6 431	60 544	56 358	107
2012	8 993	64 787	57 236	113

(1) Depuis le 1er janvier 2005, les personnes écrouées non détenues sont comptabilisées à part. Il s'agit des personnes placées sous surveillance électronique ou à l'extérieur sans hébergement.

(2) À partir du 1er avril 1993, une distinction est faite entre capacité opérationnelle et capacité selon les normes de la circulaire du 17 mars 1988. Les chiffres indiqués sont ceux de la capacité opérationnelle.

(3) La densité carcérale (ou taux d'occupation) est calculée en rapportant le nombre de personnes écrouées détenues à la capacité opérationnelle.

Source : *Direction de l'administration pénitentiaire*, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2012, *juillet 2012*.

TABLEAU 2 : ÉTABLISSEMENTS OU QUARTIERS DONT LA DENSITÉ EST AU MOINS ÉGALE À 150 DÉTENUS POUR 100 PLACES AU 1ER JUILLET 2012

Établissement	Nombre de places opérationnelles	Nombre de détenus	Nombre de détenus en surnombre	Densité *(en %)*
	A	B	C = B – A	D = 100 x B/A
DISP Bordeaux				
MA Bordeaux Gradignan	366	639	273	175
DISP Dijon				
MA Auxerre	90	168	78	187
MA Dijon	185	282	97	152
MA Orléans	105	239	134	228
MA Tours	146	296	150	203
DISP Lille				
MA Amiens	307	517	210	168
MA Beauvais	117	183	66	156
MA Béthune	180	443	263	246
MA Douai	389	611	222	157
MA Valenciennes	222	394	172	177
qMA Liancourt	232	379	147	163
qMA Longuenesse	196	372	176	190
DISP Lyon				
MA Grenoble	209	358	149	171
MA Le Puy-en-Velay	36	71	35	197
MA Montluçon	21	37	16	176
DISP Marseille	nc	nc	nc	nc
DISP Paris				
MA Bois d'Arcy	501	777	276	155
MA Nanterre	593	901	308	152
MA Villepinte	587	930	343	158
qMA Meaux-Chauconin	386	617	231	160
CSL Gagny	48	108	60	225
DISP Rennes				
MA Angers	266	429	163	161
MA Brest	254	386	132	152
MA Caen	302	504	202	167
MA Cherbourg	46	81	35	176
MA Coutances	48	78	30	162
MA Fontenay-le-Comte	39	84	45	215
MA La Roche sur Yon	40	90	50	225
MA Laval	71	128	57	180
MA Saint Brieuc	85	148	63	174

	Nombre de places opérationnelles	**Nombre de détenus**	**Nombre de détenus en surnombre**	**Densité** *(en %)*
DISP Strasbourg				
MA Lons-le-Saunier	39	59	20	151
MA Sarreguemines	71	123	52	173
MA Strasbourg	445	719	274	162
qMA Metz-Queuleu	402	619	217	154
DISP Toulouse				
MA Carcassonne	66	112	46	170
MA Nîmes	192	391	199	204
MA Tarbes	69	112	43	162
qMA Perpignan	205	356	151	174
Outre-mer				
qMA Ducos	211	463	252	219
qMA St Pierre et Miquelon	6	9		150
MA Majicavo	105	234	129	223
qMA Faa'a Nuutania	54	165	111	306
qMa Nouméa	102	239	137	234
qCD Faa'a Nuutania	111	259	148	233

Source : Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés, Tableau de bord du 1er juillet 2012 *(OPALE.13), sous la direction de Pierre Victor Tournier.*

TABLEAU 3 : ÉTAT DU SURPEUPLEMENT CARCÉRAL AU 1ER DÉCEMBRE 2012 PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT OU DE QUARTIER

France entière

	Ensemble	**Maisons d'arrêt (1)**	**Établissement pour peines**
Places opérationnelles	56 953	33 833	23 120
Détenus	67 674	45 982	21 692
Surpopulation apparente	10 721	12 149	– 1 428
Places inoccupées	2 286	369	1 917
Détenus en surnombre	13 007	12 518	489
Détenus en surnombre / places *(en %)*	**23**	**37**	**2,1**

(1) Ces chiffres incluent les quartiers de semi-liberté.

Métropole

	Ensemble	**Maisons d'arrêt (1)**	**Établissement pour peines**
Places opérationnelles	53 413	31 975	21 438
Détenus	63 031	43 320	19 711
Surpopulation apparente	9 618	11 345	– 1 727
Places inoccupées	2 199	344	1 855
Détenus en surnombre	11 817	11 689	128
Détenus en surnombre / places *(en %)*	**22**	**37**	**0,6**

(1) Ces chiffres incluent les quartiers de semi-liberté.

Outre-mer

	Ensemble	**Maisons d'arrêt (1)**	**Établissement pour peines**
Places opérationnelles	3 540	1 858	1 682
Détenus	4 643	2 662	1 981
Surpopulation apparente	1 103	804	299
Places inoccupées	87	25	62
Détenus en surnombre	1 190	829	361
Détenus en surnombre / places *(en %)*	**34**	**45**	**23**

(1) Ces chiffres incluent les quartiers de semi-liberté.

Source : Observatoire des prisons et autres lieux d'enfermement ou de restriction des libertés, Tableau de bord du 1er décembre 2012 *(OPALE.9), sous la direction de Pierre Victor Tournier.*

TABLEAU 4 : RECENSEMENT NATIONAL DES SYSTÈMES DE COUCHAGE AU 6 AOÛT 2012

Direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP)		Lits fixes correspondant à la capacité opérationnelle (CO) (1)	Lits installés au-delà de la CO	Lits pliants ou gigognes	Matelas au sol
BORDEAUX	MAH (y compris QA et SMPR)	1 923	728	13	6
	MAF (y compris QA et SMPR)	130	23	–	–
	Mineurs (QM et EPM)	52	–	–	–
	Établissements pour peines	2 924	76	–	–
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	207	23	–	–
	Total	**5 236**	**850**	**13**	**6**
DIJON	MAH (y compris QA et SMPR)	1 688	1 202	–	7
	MAF (y compris QA et SMPR)	95	76	–	–
	Mineurs (QM et EPM)	66	16	–	–
	Établissements pour peines	2 723	–	–	–
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	178	59	–	–
	Total	**4 750**	**1 353**	**–**	**7**
LILLE	MAH (y compris QA et SMPR)	4 377	2 375	–	234
	MAF (y compris QA et SMPR)	297	55	–	–
	Mineurs (QM et EPM)	149	–	–	–
	Établissements pour peines	3 349	–	–	–
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	223	12	–	–
	Total	**8 395**	**2 442**	**–**	**234**
LYON	MAH (y compris QA et SMPR)	3 162	889	–	11
	MAF (y compris QA et SMPR)	128	8	–	–
	Mineurs (QM et EPM)	96	–	–	–
	Établissements pour peines	1 554	–	–	–
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	390	3	–	–
	Total	**5 330**	**900**	**–**	**11**
MARSEILLE	MAH (y compris QA et SMPR)	3 612	1 866	–	45
	MAF (y compris QA et SMPR)	158	51	–	–
	Mineurs (QM et EPM)	127	–	–	–
	Établissements pour peines	2 107	38	–	–
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	265	8	–	–
	Total	**6 269**	**1 963**	**–**	**45**
PARIS	MAH (y compris QA et SMPR)	6 799	4 647	29	–
	MAF (y compris QA et SMPR)	413	213	–	–
	Mineurs (QM et EPM)	212	7	–	–
	Établissements pour peines	1 531	–	–	–
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	511	279	–	–
	Total	**9 466**	**5 146**	**29**	**–**

Direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP)		Lits fixes correspondant à la capacité opérationnelle (CO) (1)	Lits installés au-delà de la CO	Lits pliants ou gigognes	Matelas au sol
RENNES	MAH (y compris QA et SMPR)	2 598	1 267	–	104
	MAF (y compris QA et SMPR)	153	–	–	–
	Mineurs (QM et EPM)	73	–	–	–
	Établissements pour peines	1 875	13	–	–
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	357	59	–	–
	Total	**5 056**	**1 339**	**–**	**104**
STRASBOURG	MAH (y compris QA et SMPR)	2 336	1 172	–	–
	MAF (y compris QA et SMPR)	103	36	–	–
	Mineurs (QM et EPM)	105	4	–	–
	Établissements pour peines	2 133	10	–	–
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	350	18	–	–
	Total	**5 027**	**1 240**	**–**	**–**
TOULOUSE	MAH (y compris QA et SMPR)	2 429	1 372	–	35
	MAF (y compris QA et SMPR)	93	58	–	7
	Mineurs (QM et EPM)	91	10	–	–
	Établissements pour peines	1 587	5	–	–
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	189	27	–	–
	Total	**4 389**	**1 472**	**–**	**42**
OUTRE-MER	MAH (y compris QA et SMPR)	1 491	905	–	158
	MAF (y compris QA et SMPR)	108	42	–	–
	Mineurs (QM et EPM)	119	25	–	–
	Établissements pour peines	1 614	329	–	43
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	130	69	–	–
	Total	**3 462**	**1 370**	**–**	**201**
TOTAL	**MAH (y compris QA et SMPR)**	**30 415**	**16 423**	**42**	**600**
	MAF (y compris QA et SMPR)	**1 678**	**562**	**–**	**7**
	Mineurs (QM et EPM)	**1 090**	**62**	**–**	**–**
	Établissements pour peines	**21 397**	**471**	**–**	**43**
	CSL - CPA (et QCSL et QCPA)	**2 800**	**557**	**–**	**–**
	Total	**57 380**	**18 075**	**42**	**650**

(1) Capacité au 1er août 2012.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

TABLEAU 5 : NOMBRE DE PLACES THÉORIQUES EN FONCTION DE LA SURFACE DES CELLULES (AU 1ER AOÛT 2012)

Surface (en m^2)	Nbre de places	Détention Normale								Semi-liberté						Total	
		Hommes		Femmes		Mineurs				Hommes		Femmes		Mineurs			
						Garçons		Filles									
		Cellules	Places	Cellules	Places	Cellules	Places	Cellules	Places	Cellules	Places	Cellules	Places	Cellules	Places	**Cellules**	**Places**
- 5	1	34	34	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	**34**	**34**
5 à 6		720	720	1	1	3	3	–	–	8	8	–	–	–	–	**739**	**739**
6 à 7		599	599	216	216	–	–	–	–	30	30	1	1	–	–	**865**	**865**
7 à 8		1 839	1 839	3	3	–	–	–	–	124	124	4	4	–	–	**2 036**	**2 036**
8 à 9		5 640	5 640	46	46	80	80	–	–	105	105	5	5	–	–	**6 113**	**6 113**
9 à 10		16 808	16 808	674	674	329	329	9	9	212	212	10	10	1	1	**18 924**	**18 924**
10 à 11		9 890	9 890	482	482	476	476	13	13	521	521	10	10	–	–	**12 156**	**12 156**
11 à 12	2	1 608	2 731	78	155	32	37	–	–	137	273	8	14	–	–	**1 973**	**3 393**
12 à 13		1 331	2 510	110	195	40	46	–	–	169	335	9	18	–	–	**1 715**	**3 204**
13 à 14		1 976	3 843	61	115	22	42	–	–	197	391	4	8	4	5	**2 380**	**4 623**
14 à 19	3	932	2 262	99	256	9	16	–	–	96	253	15	41	–	–	**1 244**	**2 997**
19 à 24	4	488	1 629	43	136	6	10	1	1	40	146	1	4	–	–	**730**	**2 122**
24 à 29	5	128	640	10	47	2	4	–	–	10	48	–		–	–	**152**	**745**
29 à 34	6	27	162	1	6	–	–	–	–	9	52	1	2	–	–	**38**	**222**
34 à 39	7	25	171	–		–	–	–	–	1	6	–	–	–	–	**26**	**177**
39 à 44	8	9	72	–		–	–	–	–	8	64	–	–	–	–	**17**	**136**
44 à 49	9	2	18	–		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	**2**	**18**
49 à 54	10	13	130	1	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	**14**	**132**
54 à 64	12	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	**–**	**–**

64 à 74	14	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	**–**	**–**
74 à 84	16	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	**–**	**–**
84 à 89	18	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	**–**	**–**
+ de 94	20	1	20	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	**1**	**20**
Total		**42 070**	**49 718**	**1 825**	**2 334**	**999**	**1 043**	**23**	**23**	**1 667**	**2 568**	**68**	**117**	**5**	**6**	**49 159**	**58 656**

(1) Ce total inclut aussi les places pour courtes peines, personnes handicapées, arrivants et celles des services médico-psychologiques régionaux.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

TABLEAU 6 : ÉVOLUTION DES ENTRÉES ANNUELLES SELON LA PROCÉDURE

Année	Personnes prévenues faisant l'objet d'une information	Comparutions immédiates	Contraintes par corps puis contraintes judiciaires (1)	Personnes condamnées correctionnelles	Personnes condamnées criminelles	Autres	Ensemble des entrées
2000	30 424	20 539	60	17 467	40	235	68 765
2001	24 994	21 477	35	20 500	54	248	67 308
2002	31 332	27 078	43	22 800	66	214	81 533
2003	30 732	28 616	19	22 170	99	269	81 905
2004	30 836	27 755	11	25 798	30	280	84 710
2005	30 997	29 951	4	24 158	52	378	85 540
2006	29 156	27 596	14	29 100	183	545	86 594
2007	28 636	26 927	16	33 836	102	753	90 270
2008	27 884	24 231	30	36 018	54	837	89 054
2009	25 976	22 085	19	35 547	56	671	84 354
2010	26 095	21 310	83	34 291	50	896	82 725
2011	25 883	21 432	116	39 688	66	873	88 058

(1) La contrainte judiciaire a été créée courant 2004 par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2012*, juillet 2012.*

TABLEAU 7 : ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR DES DURÉES MOYENNES SOUS ÉCROU ET DE DÉTENTION PROVISOIRE

Année	Durée moyenne sous écrou (1)			Durée moyenne de détention provisoire (2)		
	Entrées	Population moyenne (3)	Indicateur de durée moyenne sous écrou en mois	Entrées de prévenus	Population moyenne de prévenus	Indicateur de durée moyenne de détention provisoire en mois
1990	81 161	47 252	7,0	63 107	20 222	3,8
1991	91 103	49 600	6,5	67 905	20 138	3,6
1992	91 720	50 229	6,6	72 154	20 777	3,5
1993	83 302	51 447	7,4	64 387	21 052	3,9
1994	88 754	53 244	7,2	68 190	22 018	3,9
1995	85 594	54 499	7,6	65 011	22 497	4,2
1996	83 214	54 666	7,9	63 533	22 220	4,2
1997	79 334	54 057	8,2	59 462	22 057	4,5
1998	76 455	53 403	8,4	55 326	21 022	4,6
1999	77 214	52 202	8,1	54 590	19 276	4,2
2000	68 765	49 640	8,7	50 963	18 172	4,3
2001	67 308	48 216	8,6	46 471	16 116	4,2
2002	81 533	52 001	7,7	58 410	18 488	3,8
2003	81 905	57 327	8,4	59 348	21 301	4,3
2004	84 710	59 222	8,4	58 591	20 942	4,3
2005	85 540	59 360	8,3	60 956	19 933	3,8
2006	86 594	59 963	8,3	56 766	19 108	4,0
2007	90 270	63 268	8,4	54 936	17 804	3,8
2008	89 054	65 091	8,8	52 115	16 365	3,8
2009	84 354	66 134	9,4	48 061	15 956	4,0
2010	82 725	66 532	9,7	47 405	15 549	3,9
2011	88 058	70 377	9,6	47 315	15 990	4,1

(1) Durée moyenne sous écrou, en mois : (population moyenne / entrées) x 12.

(2) Durée moyenne de détention provisoire, en mois : (population moyenne de prévenus / entrées de prévenus) x 12.

(3) Population moyenne : (population au 1er janvier de l'année n + population au 1er janvier de l'année n + 1) / 2.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2012*, juillet 2012.*

TABLEAU 8 : NOMBRE DE CONDAMNATIONS SELON LES NATURE ET MODE D'EXÉCUTION DE LA PEINE ET SELON LA NATURE DE L'INFRACTION

	Toutes peines	Emprisonnement				Amende	Peine de substitution	Dispense de peine
		Total	Ferme	Avec sursis partiel	Avec sursis total			
Ensemble des délits	**581 867**	**303 972**	**88 318**	**33 842**	**181 812**	**183 898**	**60 841**	**6 631**
Vols, recels	97 049	67 708	24 991	9 166	33 551	7 680	9 265	1 254
Escroqueries, abus de confiance	16 428	11 950	3 034	1 403	7 513	2 424	1 061	323
Destructions, dégradations	17 451	9 157	2 633	952	5 572	2 318	2 280	519
Circulation routière	240 454	78 775	20 546	3 800	54 429	128 079	31 488	617
Transports	3 500	79	8	2	69	3 359	15	30
Chèques	2 622	2 004	658	115	1 231	319	181	74
Travail et sécurité sociale	6 125	2 138	244	41	1 853	3 576	263	148
Fraudes et contrefaçons	939	458	91	36	331	418	47	10
Législation sur la concurrence et les prix	1 409	818	134	104	580	486	74	25
Législation sur les sociétés	1 286	813	102	60	651	366	66	41
Atteintes aux finances publiques	5 501	4 359	773	116	3 470	371	86	685
Coups et violences volontaires	61 246	46 993	9 464	7 351	30 178	4 257	3 907	1 091
Homicides involontaires	1 229	1 162	71	282	809	37	24	5
Blessures involontaires	7 879	4 489	466	284	3 699	2 263	1 013	80
Atteintes à la famille	4 779	3 785	672	92	3 021	317	72	605
Atteintes aux mœurs	8 883	7 649	1 171	1 414	5 064	354	190	79
Autres atteintes à la personne	12 091	8 251	2 344	1 004	4 903	1 909	1 166	206
Infractions sur les stupéfiants	50 100	28 693	9 180	5 954	13 559	15 614	4 002	251
Autres infractions à la santé publique	466	219	82	18	119	203	27	15
Police des étrangers, nomades	4 685	3 707	2 156	161	1 390	403	425	75
Commerce et transport d'armes	4 936	2 442	1 050	236	1 156	1 201	785	95
Infractions militaires	906	821	63	1	757	8	34	43
Autres atteintes à la sûreté publique	1 158	805	376	188	241	189	82	9
Faux en écriture publique ou privée	4 275	2 962	721	142	2 099	884	343	81
Atteintes à l'environnement	2 875	243	43	4	196	2 122	106	386
Ordre administratif et judiciaire	26 381	15 700	7 478	818	7 404	4 786	3 835	468

Source : Ministère de la Justice et des Libertés, Les condamnations en 2010.

TABLEAU 9 : EFFECTIFS DES PERSONNES ÉCROUÉES : STRUCTURE PAR CATÉGORIE PÉNALE AU 1ER JANVIER DE CHAQUE ANNÉE

Année	Personnes prévenues	Personnes condamnées	Contraintes par corps puis à partir de 2005 contraintes judiciaires (1)	Ensemble des personnes écrouées	Part de personnes prévenues parmi les écroués *(en %)*	Part de personnes prévenues parmi les détenus *(en %)*
1980	16 307	20 196	410	36 913	44,2	–
1981	17 831	22 100	434	40 365	44,2	–
1982	15 751	15 622	178	31 551	49,9	–
1983	18 177	17 400	299	35 876	50,7	–
1984	20 640	18 905	465	40 010	51,6	–
1985	22 729	21 452	317	44 498	51,1	–
1986	21 763	21 877	389	44 029	49,4	–
1987	21 967	26 961	184	49 112	44,7	–
1988	20 839	29 890	145	50 874	41,0	–
1989	20 224	26 155	136	46 515	43,5	–
1990	20 580	24 631	209	45 420	45,3	–
1991	19 864	29 080	139	49 083	40,5	–
1992	20 410	29 474	231	50 115	40,7	–
1993	21 143	28 801	398	50 342	42,0	–
1994	20 959	31 312	280	52 551	39,9	–
1995	23 076	30 559	300	53 935	42,8	–
1996	21 917	32 892	253	55 062	39,8	–
1997	22 521	31 506	242	54 269	41,5	–
1998	21 591	31 984	270	53 845	40,1	–
1999	20 452	32 261	248	52 961	38,6	–
2000	18 100	33 126	215	51 441	35,2	–
2001	16 107	31 631	99	47 837	33,7	–
2002	16 124	32 444	26	48 594	33,2	–
2003	20 852	34 529	26	55 407	37,6	–
2004	21 749	37 479	18	59 246	36,7	–
2005	20 134	39 041	22	59 197	34,0	34,6
2006	19 732	39 784	6	59 522	33,2	33,8
2007	18 483	41 916	4	60 403	30,6	31,6
2008	16 797	47 201	5	64 003	26,2	27,5
2009	15 933	50 243	2	66 178	24,1	25,6
2010	5 395	50 689	5	66 089	23,3	25,2
2011	15 702	51 272	1	66 975	23,4	25,9
2012	16 279	57 497	4	73 780	22,1	25,1

(1) Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, mise en application le 1er janvier 2005.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2012*, juillet 2012.*

TABLEAU 10 : NOMBRE DE CONDAMNATIONS À DES MESURES DE SUBSTITUTION, À DES MESURES SPÉCIFIQUES AUX MINEURS OU À DES SANCTIONS ÉDUCATIVES SELON LA NATURE DES PRINCIPALES MESURES ET SELON LA NATURE DE L'INFRACTION

	Toutes peines	Total peines de substitution	Suspension permis de conduire	Travail d'intérêt général	Jours amendes	Interdiction du permis de conduire	Interdiction du territoire français	Confiscation	Mesures spécifiques aux mineurs	autres
Ensemble des délits	**581 867**	**87 322**	**11 948**	**15 892**	**24 246**	**1 748**	**498**	**691**	**26 220**	**6 077**
Vols, recels	97 049	20 407	72	5 328	3 335	2	29	21	11 003	616
Escroqueries, abus de confiance	16 428	1 731	12	393	591	0	1	1	675	58
Destructions, dégradations	17 451	5 415	28	1 326	688	1	4	6	3 150	212
Circulation routière	240 454	32 983	10 935	3 644	11 605	1 645	4	383	1 481	3 286
Transports	3 500	32	0	5	6	0	3	0	17	1
Chèques	2 622	225	0	54	113	0	0	0	48	10
Travail et sécurité sociale	6 125	263	0	32	208	0	5	7	0	11
Fraudes et contrefaçons	939	53	1	8	26	0	0	11	6	1
Législation sur la concurrence et les prix	1 409	80	0	8	61	0	0	4	6	1
Législation sur les sociétés	1 286	66	2	5	40	0	0	1	0	18
Atteintes aux finances publiques	5 501	83	3	18	47	0	1	3	7	4
Coups et violences volontaires	61 246	8 904	69	1 705	1 693	0	7	22	4 947	461
Homicides involontaires	1 229	25	14	1	0	6	0	0	1	3
Blessures involontaires	7 879	1 087	611	71	181	70	0	2	73	79
Atteintes à la famille	4 779	86	1	17	54	0	0	0	5	9
Atteintes aux mœurs	8 883	801	1	18	58	0	4	1	598	121
Autres atteintes à la personne	12 091	1 725	33	404	615	4	0	11	553	105

	Toutes peines	Total peines de substitution	Suspension permis de conduire	Travail d'intérêt général	Jours amendes	Interdiction du permis de conduire	Interdiction du territoire français	Confiscation	Mesures spécifiques aux mineurs	autres
Infractions sur les stupéfiants	50 100	5 542	84	1 118	2 170	8	6	20	1 519	616
Autres infractions à la santé publique	466	29	0	5	12	0	1	2	2	7
Police des étrangers, nomades	4 685	500	0	3	34	0	382	1	75	5
Commerce et transport d'armes	4 936	1 198	4	234	339	2	8	168	404	39
Infractions militaires	906	34	0	3	31	0	0	0	0	0
Autres atteintes à la sûreté publique	1 158	155	0	27	15	0	0	0	73	40
Faux en écriture publique ou privée	4 275	348	7	71	212	1	27	7	5	18
Atteintes à l'environnement	2 875	124	2	20	52	0	2	9	18	21
Ordre administratif et judiciaire	26 381	5 426	69	1 374	2 060	9	14	11	1 554	335

Source : Ministère de la Justice et des Libertés, Les condamnations en 2010.

TABLEAU 11 : PERSONNES CONDAMNÉES EN SEMI-LIBERTÉ, PLACÉES À L'EXTÉRIEUR OU SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE AU 1ER JANVIER DE CHAQUE ANNÉE

Au 1er janvier	Nombre de personnes condamnées aménagées (hors libération conditionnelle)	Dont		
		Semi-libres	Placés à l'extérieur	Placés sous surveillance électronique (hors SEFIP)
1989	729	729	–	–
1990	630	630	–	–
1991	917	917	–	–
1992	903	903	–	–
1993	512	512	–	–
1994	1 275	625	650	–
1995	1 556	875	681	–
1996	1 823	1 099	724	–
1997	1 506	835	671	–
1998	1 724	999	725	–
1999	1 847	1 118	729	–
2000	1 694	942	752	–
2001	1 819	1 170	637	12
2002	1 466	910	533	23
2003	1 774	1 201	483	90
2004	2 041	1 225	512	304
2005	2 403	1 189	505	709
2006	2 617	1 221	525	871
2007	3 692	1 339	705	1 648
2008	4 943	1 632	805	2 506
2009	5 946	1 643	872	3 431
2010	7 292	1 665	1 138	4 489
2011	8 467	1 677	1 023	5 767
2012	10 693	1 857	947	7 889

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2012*, juillet 2012.*

TABLEAU 12 : ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE AU 1ER JANVIER DE CHAQUE ANNÉE

Au 1er janvier	Nombre de personnes écrouées (1)	Nombre de personnes suivies en milieu ouvert	Ensemble	Pourcentage de personnes suivies en milieu ouvert
1980	36 913	71 210	108 123	66
1981	40 365	73 357	113 722	65
1982	31 551	45 785	77 336	59
1983	35 876	55 384	91 260	61
1984	40 010	63 481	103 491	61
1985	44 498	71 691	116 189	62
1986	44 029	77 705	121 734	64
1987	49 112	84 660	133 772	63
1988	50 874	96 144	147 018	65
1989	46 515	72 941	119 456	61
1990	45 420	92 337	137 757	67
1991	49 083	105 814	154 897	68
1992	50 115	107 376	157 491	68
1993	50 342	103 218	153 560	67
1994	52 551	98 286	150 837	65
1995	53 935	102 254	156 189	65
1996	55 062	105 222	160 284	66
1997	54 269	117 061	171 330	68
1998	53 845	122 959	176 804	70
1999	52 961	131 367	184 328	71
2000	51 441	135 020	186 461	72
2001	47 837	141 697	189 534	75
2002	48 594	140 622	189 216	74
2003	55 407	129 269	184 676	70
2004	59 246	123 492	182 738	68
2005	59 197	129 784	188 981	69
2006	59 522	146 567	206 089	71
2007	60 403	145 675	206 078	71
2008	64 003	148 077	212 080	70
2009	66 178	159 232	225 410	71
2010	66 089	168 671	234 760	72
2011	66 975	173 022	239 997	72
2012	73 780	173 063	246 843	70

(1) Y compris les personnes condamnées à un placement sous surveillance électronique, un placement à l'extérieur ou une mesure de semi-liberté.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2012, *juillet 2012.*

TABLEAU 13 : ÉVOLUTION RÉCENTE DÉTAILLÉE DES EFFECTIFS DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE AU 1ER JANVIER DE CHAQUE ANNÉE

Au 1er janvier	Personnes écrouées sans aménagement de peine	Placement sous surveillance électronique de fin de peine	Placement sous surveillance électronique fixe	Semi-liberté	Placement à l'extérieur hébergé	Placement à l'extérieur non hébergé	Personnes suivies en milieu ouvert (1)	Total
2005	56 794	–	709	1 189	248	257	129 784	188 981
2006	56 905	–	871	1 221	218	307	146 567	206 089
2007	56 711	–	1 648	1 339	352	353	145 675	206 078
2008	59 060	–	2 506	1 632	384	421	148 077	212 080
2009	60 232	–	3 431	1 643	377	495	159 232	225 410
2010	58 797	–	4 489	1 665	516	622	168 671	234 760
2011	58 508	61	5 706	1 677	359	664	173 022	239 997
2012	62 559	528	7 889	1 857	371	576	173 063	246 843

(1) Hors surveillance judiciaire, stage de citoyenneté, suspensions de peine pour raison médicale, ARSE et ARSEM.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2012, *juillet 2012.*

TABLEAU 14 : ÉVOLUTION DES MESURES ET DES PERSONNES EN MILIEU OUVERT AU 1ER JANVIER DE CHAQUE ANNÉE (STOCK)

Au 1er janvier	Ensemble des personnes	Mesures										
		Sursis avec mise à l'épreuve	Libérations condition--nelles	Travail d'intérêt général (TIG) et sursis TIG	Contrôles judiciaires	Interdictions de séjour	Ajournements avec mises à l'épreuve	Suivis socio-judiciaires	Travail non rému--néré	Autres	Ensemble des mesures	Mesures /personnes
1980	71 210	66 327	4 883	–	–	–	–	–	–	–	71 210	1,0
1981	73 357	68 805	4 552	–	–	–	–	–	—	–	73 357	1,0
1982	45 785	42 161	3 624	–	–	–	–	–	–	–	45 785	1,0
1983	55 384	51 484	3 900	–	–		–	–	–	–	55 384	1,0
1984	63 481	60 434	3 047	–	–	–	–	–	–	–	63 481	1,0
1985	71 691	65 970	4 067	1 654	–	–	–	–	–	–	71 691	1,0
1986	77 705	70 767	4 523	2 415	–	–	–	–	–	–	77 705	1,0
1987	84 660	73 822	5 222	5 616	–	–	–	–	–	–	84 660	1,0
1988	96 144	82 347	6 323	7 474	–	–	–	–	–	–	96 144	1,0
1989	72 941	66 037	5 362	3 684	1 078	19	–	–	–	1 303	77 483	1,1
1990	92 337	82 182	5 618	7 707	1 510	20	144	–	–	1 515	98 696	1,1
1991	105 814	94 960	6 185	10 507	2 002	18	392	–	–	1 608	115 672	1,1
1992	107 376	98 066	5 147	11 289	2 075	15	697	–	–	1 840	119 129	1,1
1933	103 218	94 933	4 591	12 996	2 312	16	574	–	–	2 051	117 473	1,1
1994	98 286	87 446	4 579	13 069	2 467	11	509	–	–	1 222	109 303	1,1
1995	102 254	87 776	5 053	18 928	2 650	505	585	–	–	1 483	116 980	1,1
1996	105 222	86 594	5 089	20 903	2 807	899	601	–	–	1 213	118 106	1,1

Au 1er janvier	Ensemble des personnes	Mesures										
		Sursis avec mise à l'épreuve	Libérations condition--nelles	Travail d'intérêt général (TIG) et sursis TIG	Contrôles judiciaires	Interdictions de séjour	Ajournements avec mises à l'épreuve	Suivis socio-judiciaires	Travail non rému--néré	Autres	Ensemble des mesures	Mesures /personnes
1997	117 061	96 523	5 356	22 812	2 499	1 100	727	–	–	1 328	130 345	1,1
1998	122 959	104 482	4 775	23 763	2 562	1 237	763	–	–	972	138 554	1,1
1999	131 367	109 349	4 685	23 952	2 963	1 419	774	–	–	604	143 746	1,1
2000	135 020	113 499	4 852	24 962	3 161	1 542	923	–	–	649	149 588	1,1
2001	141 697	119 764	5 013	25 411	3 663	1 619	951	–	–	780	157 201	1,1
2002	140 622	119 753	5 904	23 488	3 942	1 590	1 003	–	–	718	156 398	1,1
2003	129 269	107 846	6 056	19 106	3 972	1 453	697	–	–	231	139 361	1,1
2004	123 492	105 247	6 428	17 990	4 073	1 359	442	–	–	182	135 721	1,1
2005	129 784	106 224	6 865	18 045	3 596	1 142	469	534	505	6	137 386	1,1
2006	146 567	120 676	8 169	24 260	3 907	1 107	476	1 165	1 216	8	160 984	1,1
2007	142 285	117 225	6 870	23 938	3 692	806	269	1 912	1 643	180	156 535	1,1
2008 (1)	148 077	121 700	6 581	24 502	3 841	784	259	2 713	2 111	–	162 491	1,1
2009	159 232	132 726	7 009	24 838	3 675	774	290	3 355	1 884	–	174 551	1,1
2010	168 671	141 156	7 023	27 501	3 697	717	189	3 889	2 428	–	186 600	1,1
2011	173 022	143 670	7 347	30 746	3 651	697	195	4 241	2 565	–	193 112	1,1
2012	173 063	144 060	6 752	32 250	3 683	641	170	4 821	2 195	–	194 572	1,1

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2012*, juillet 2012.*