



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

RAPPORT AU PARLEMENT

Relatif à l'encellulement individuel

En application de l'article 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, repris à l'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 2022 portant création de la partie législative du code pénitentiaire



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Liberté
Égalité
Fraternité

Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel

Introduit par une loi du 5 juillet 1875, réaffirmé par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et désormais codifié dans la partie législative au code pénitentiaire (articles L. 213-1 et suivants), le droit à l'encellulement individuel est assorti d'exceptions limitées, lorsque les détenus en font la demande, lorsque leur personnalité le justifie ou lorsqu'ils sont autorisés à travailler ou à suivre une formation et que les nécessités d'organisation l'imposent.

L'encellulement collectif est également possible en maison d'arrêt pour des motifs tenant aux insuffisances des capacités immobilières lorsque la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas l'application du principe de l'encellulement individuel (article L213-4 du code pénitentiaire).

Toutefois, une disposition de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes prévoyait que la dérogation fondée sur « *la distribution intérieure des maisons d'arrêt* » ou sur « *leur encombrement temporaire* », initialement inscrite à l'article 716 du code de procédure pénale, serait abrogée trois ans après l'entrée en vigueur de cette même loi, soit le 17 juin 2003.

Une modification de l'article 716 a été introduite par la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, pour proroger de cinq années le délai de cette dérogation, à compter de sa promulgation, soit jusqu'au 12 janvier 2008.

Il a ensuite été prorogé en 2008, 2014 puis par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a modifié l'échéance du moratoire en la portant au 31 décembre 2022.

Cette prorogation du moratoire a été accompagnée par l'introduction d'une obligation légale, pour le Gouvernement, de présenter au Parlement un rapport sur l'encellulement individuel. Le principe de ce rapport, initialement prévu à l'article 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, a été repris à l'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 2022 portant création de la partie législative du code pénitentiaire.

Il prévoit qu'au troisième trimestre de l'année 2022, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur l'encellulement individuel, qui comprend, en particulier, une information financière et budgétaire relative à l'exécution du programme immobilier pénitentiaire et à ses impacts quant au respect de l'objectif de placement en cellule individuelle.

Si ce rapport a essentiellement vocation à présenter des données financières et budgétaires relatives à la programmation immobilière, en ce qu'elle doit permettre de respecter le principe de l'encellulement individuel à l'échéance du moratoire, il intègre également les réformes législatives récentes ayant pour objet de prévenir la dégradation des conditions de détention dans un contexte de surpopulation carcérale, ainsi que les orientations de la politique pénale et la politique d'orientation et d'affectation des personnes détenues par l'administration pénitentiaire.

* * *

I - Une surpopulation pénale persistante en dépit d'une déflation temporaire durant la crise sanitaire

Au 1^{er} août 2022, 71 819 personnes détenues étaient hébergées dans les établissements pénitentiaires français pour 60.719 places opérationnelles, ce qui porte la densité carcérale à 118 % dans l'ensemble des établissements et à 140 % dans les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt (hors places mineurs).

Le nombre de détenus a connu en 2020 une baisse sans précédent liée à la crise sanitaire. A partir du 16 mars 2020 et jusqu'en juin de la même année, le nombre de personnes détenues a considérablement chuté : 12 500 détenus en moins en 3 mois (- 18 %), sous l'effet combiné de l'augmentation des libérations et d'une diminution du nombre d'écrous. La baisse importante des incarcérations (- 6 500) s'explique notamment par le ralentissement

de l'activité judiciaire durant le confinement, elle-même le résultat d'une diminution de la délinquance de rue. L'augmentation du nombre de sorties résulte de l'effet des mesures d'assignation à domicile des personnes détenues en toute fin de peine et de réductions exceptionnelles de peine prévues par l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

L'ensemble des acteurs judiciaires et pénitentiaires se sont par ailleurs mobilisés et les mesures de libération conditionnelle, puis de détention à domicile sous surveillance électronique, ont augmenté significativement pour garantir la réponse pénale dans le contexte de crise sanitaire.

Depuis lors, la hausse du nombre de personnes détenues est continue au cours des deux dernières années. Elle s'explique par un nombre de sorties inférieur à celui des écrous (graphique 1), ayant essentiellement pour origine :

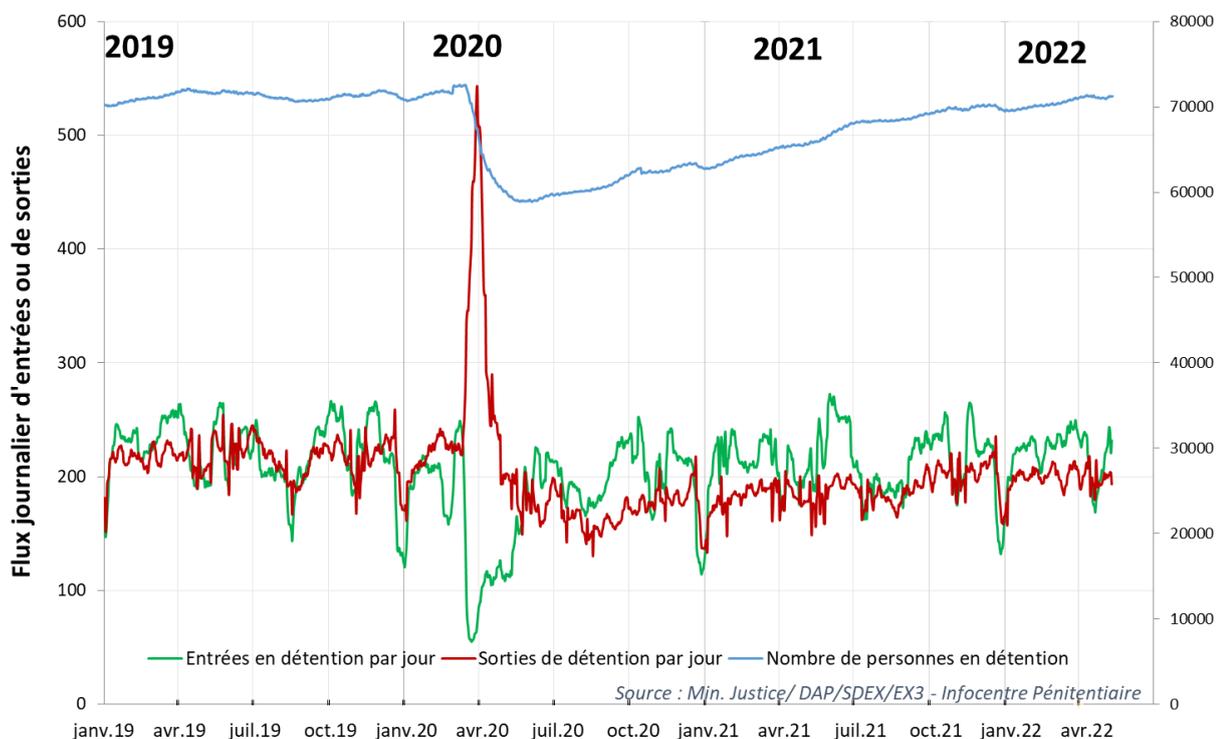
- La baisse ponctuelle et importante de la population pénale susvisée entre mars et mai 2020 qui a mécaniquement généré une baisse du nombre de libérations pendant la période suivante ;

- Le maintien du nombre moyen d'entrées en détention depuis le mois de mai 2020, à un niveau similaire à celui observé avant la crise sanitaire du mois de mars 2020.

Par ailleurs, la limitation du prononcé des très courtes peines jugées inefficaces et désocialisantes, tout autant que les dispositions incitant et facilitant le recours, lors que la faible gravité des faits le permet, aux alternatives à l'emprisonnement, aux aménagements de peines et aux libérations sous contrainte issues des dernières réformes législatives et des circulaires de politique pénale ont produit des effets, insuffisants à ce jour, pour ralentir la progression des effectifs en détention, face à un nombre d'années d'emprisonnement prononcées en augmentation.

Graphique 1 : Evolution journalière du nombre de personnes en détention, du nombre d'entrées et de sorties en 2019, 2020, 2021 et 2022

Source : DAP/ EX3 – Traitement Infocentre pénitentiaire Gide-Genesis
 Champ : France entière



Depuis 2019, la part des très courtes peines en détention a diminué au profit des peines comprises entre 1 et 2 ans (graphique 2).

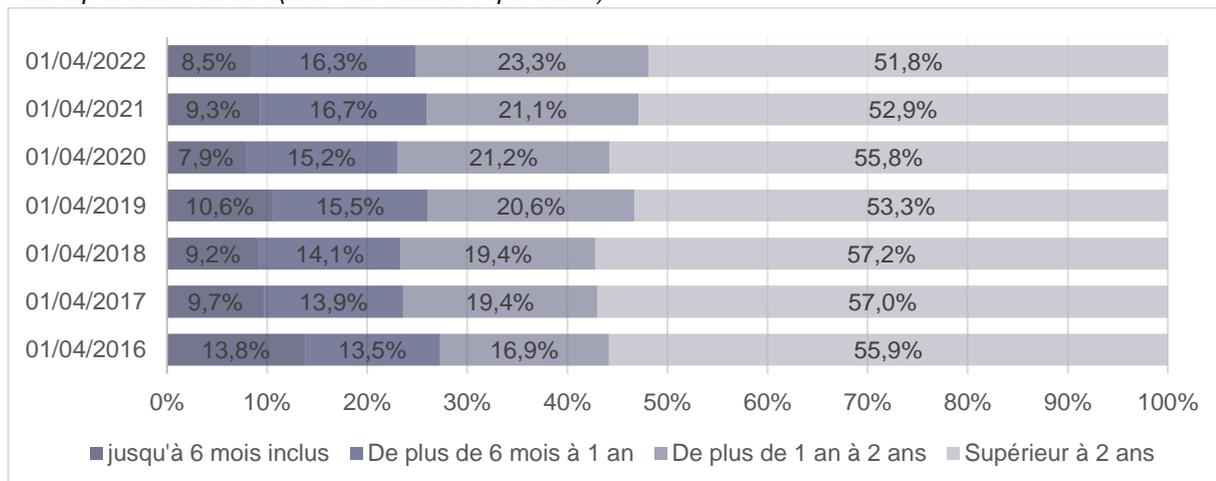
Ainsi, au 1^{er} avril 2022, 8,5 % des personnes détenues avait un quantum de peines (toutes affaires confondues) inférieur ou égal à 6 mois contre 10,6% trois ans auparavant, et 24,8 % avaient un quantum inférieur ou égal à 1 an contre 26,1 % en 2019. En revanche, 48,2 % des personnes détenues avaient un quantum inférieur ou égal à

2 ans contre 46,7 % en 2019 (graphique 2).

Graphique 2 : Evolution du quantum de peines des condamnés détenus (toutes affaires confondues)

Source : DAP/ EX3 – Traitement Infocentre pénitentiaire Gide-Genesis

Champ : France entière (hors condamnés et prévenus)



Cette diminution des personnes détenues ayant une très courte peine est directement liée à une très nette diminution du nombre de peines fermes prononcées inférieures ou égales à 6 mois (- 18 % entre 2019 et 2021), directement compensée par une augmentation tout aussi nette du nombre de peines fermes prononcées de plus de 6 mois et inférieures ou égales à un an (+ 20 %), et, dans une moindre mesure, des peines fermes supérieures à 1 an et inférieures ou égales à 2 ans.

Tableau 1 : Evolution de la durée de peines d'emprisonnement fermes prononcées

Source : Observatoire des peines d'emprisonnement ferme et de leur mise à exécution - DACG Pôle d'évaluation des politiques pénales Janvier 2022

Champ : France entière

	2019	2020	2021	Variation 2019-2021
6 mois ou moins	91 500	62 322	74 684	- 18 %
] 6 mois ; 1 an]	27 718	25 976	33 167	+ 20 %
] 1 an ; 2 ans]	11 251	9 401	11 542	+ 3 %

Dans le cadre du quinquennal 2023-2027, l'hypothèse retenue est que l'évolution du nombre de personnes détenues suivra une tendance similaire à celle observée sur la période de juillet 2016 à fin mai 2019 soit une progression de 1 717 au cours du premier semestre puis une baisse de 791 au cours du second semestre correspondant à une progression de 1,4% en moyenne sur le quinquennal.

L'évolution du nombre de personnes écrouées sous surveillance électronique suivra une tendance similaire à celle observée sur la période de référence, de juillet 2018 à fin septembre 2021, poursuivant l'impulsion donnée pendant cette période par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.

La méthode de projection retenue consiste à projeter le nombre de personnes de façon linéaire en utilisant des données des périodes de référence lissées sur 12 mois afin de gommer l'influence des variations saisonnières. Cette projection se caractérise par une augmentation de + 77,2 personnes détenues par mois en moyenne, soit une progression annuelle de **926 personnes par an** ou une croissance annuelle moyenne de 1,3%.

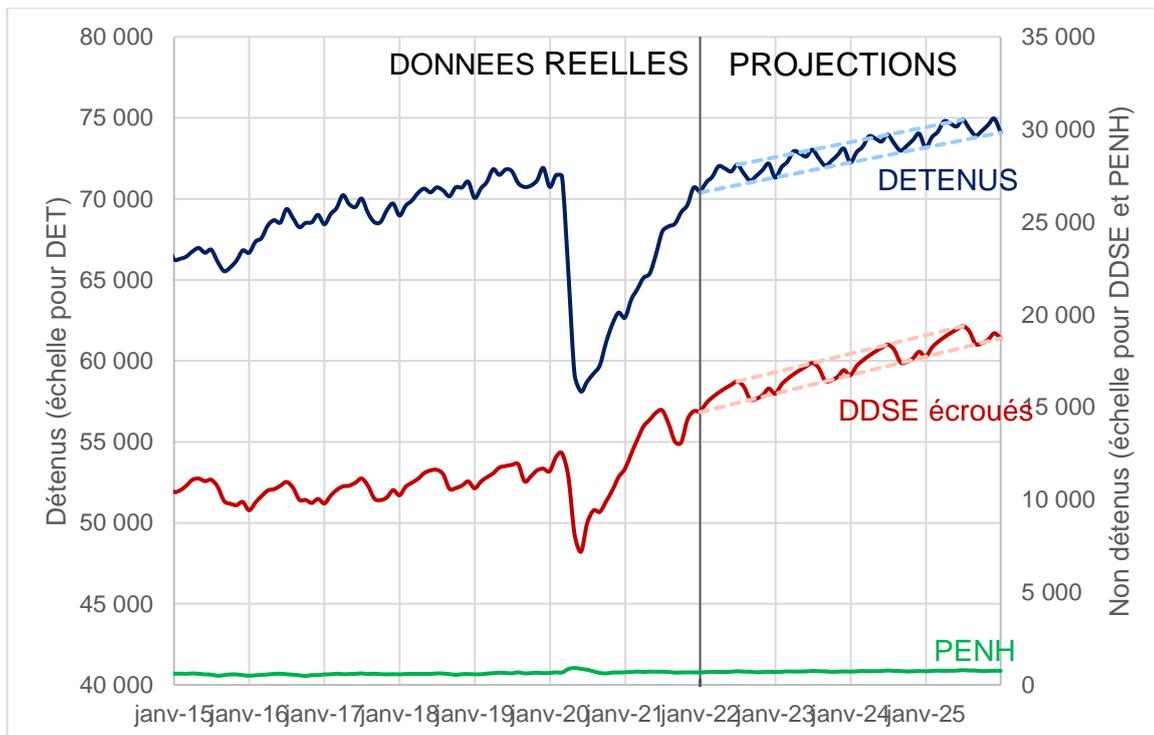
Le tableau suivant présente les résultats des projections aux 1^{ers} janvier (tendance basse) et aux 1^{ers} juillet (tendance haute). Le graphique présente ces mêmes données détaillées mensuellement.

Tableau 2 : Projections du nombre de personnes écrouées

Méthode principale : Au national : moindres carrés ordinaires sur données mensuelles lissées sur 12 mois

	Année	Détenus		Surveillances électroniques		Placés à l'Ext. NON Hébergés	
		1er janvier	1er juillet	1er janvier	1er juillet	1er janvier	1er juillet
Données observées	2015	66 270	66 864	10 419	11 075	602	553
	2016	66 678	69 375	9 429	10 957	494	573
	2017	68 432	70 018	9 801	11 146	563	617
	2018	68 974	70 710	10 241	11 615	570	618
	2019	70 059	71 710	10 620	11 883	571	625
	2020	70 739	58 723	11 539	8 717	645	816
	2021	62 673	67 971	11 669	14 828	679	712
Données observées (janv.)/ Projections (juill.)	2022	70 392	72 109	14 733	16 386	675	734
Projections indicatives	2023	71 005	72850	15 730	17 383	695	755
	2024	71907	73160	16 727	18 380	716	775
	2025	72800	73954	17 724	19 377	736	795
	2026	73380	74510	18 720	20 373	757	811
	2027*	73897	74996	19 717	21 370	772	830

*Remarque : Les projections au-delà de 5 ans sont strictement indicatives, la conjoncture dont dépend fortement l'évolution du nombre de personnes écrouées ne peut être anticipée au-delà de 5 ans.



S'agissant enfin du taux de personnes détenues en détention provisoire, il s'élevait au 1^{er} août 2022 à 26,6 % (soit

19 013 personnes). Ce taux a fluctué très significativement ces dernières années en raison de la crise sanitaire et d'une diminution importante du nombre de condamnés pendant la période. En décembre 2018, il s'élevait à 29,4%, l'année suivante à 30,1%, puis, en décembre 2020, à 32,1%, avant de revenir à 27,2 % en décembre 2021. Sur une période de référence plus longue, le taux de personnes détenues en détention provisoire est en hausse. Il s'élevait ainsi à 25,12% en 2012.

Au plan européen, ce taux est supérieur à l'Allemagne (20%), au Royaume-Uni (16%), à l'Espagne (15,6%) ou encore à la Norvège (24,7%). Il est en revanche inférieur à l'Italie (29,3%) et très inférieur à celui de la Belgique (38,4%).

Tableau 3 : Taux de personnes détenues en détention provisoire des pays du Conseil de l'Europe - 1er semestre 2022

État	Taux de détenus provisoires (personnes détenues en attente de jugement)
France	26,6%
Allemagne	20%
Royaume-Uni (Angleterre, Pays de Galle)	16%
Espagne	15,6%
Italie	29,3%
Belgique	38,4%
Norvège	24,7%

Tableau: Vie-publique.fr / DILA • Source: Statistiques des ministères nationaux ; World Prison Brief, Institute for Crime et Justice Policy Research Conseil de l'Europe, SPACE I, "Prison populations", PC-CP (2014) 11. • Récupérer les données • Créé avec Datawrapper

II) Si le ministère de la justice mène une politique volontariste en matière d'alternatives à l'incarcération, la densité carcérale demeure particulièrement élevée

La politique pénale en matière d'exécution des peines a été marquée, au cours des deux dernières décennies, par le développement des aménagements de peines et des alternatives à l'incarcération au regard de la faible gravité des faits concernés.

2.1 - La peine d'emprisonnement à travers les dernières réformes législatives

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice du 23 mars 2019 entend limiter fortement le recours à l'incarcération en réaffirmant la priorité donnée au prononcé de mesures alternatives à l'incarcération, lorsque cela est possible au regard de la faible gravité des faits.

Ces principes ont été rappelés sur le terrain, des déplacements ayant été organisés dans onze ressorts de tribunaux judiciaires avec une présence du Secrétariat général, de la Direction des affaires criminelles et des grâces, de la Direction de l'administration pénitentiaire, de la Direction des services judiciaires et de l'Inspection générale de la justice. L'objectif était d'exposer précisément les différentes dispositions du bloc peines et d'accompagner les professionnels dans la mise en œuvre de la réforme : magistrats, directeurs des services pénitentiaires, directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation, avocats et partenaires institutionnels.

La loi du 23 mars 2019 prévoit des dispositifs permettant de prononcer une peine plus adaptée à la nature de l'infraction et à la personnalité du délinquant tout en facilitant les conditions de son prononcé. C'est d'ailleurs l'ambition de la réintroduction des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans la conduite des enquêtes sociales rapides (ESR) et le développement des aménagements de peine ab initio, au regard de la faible gravité des faits concernés. Sur ce dernier point à l'issue de la première année de mise en œuvre de la loi, on notait une hausse de 12 points en 1 an de ce type d'aménagement, dans tous les ressorts, dont le taux s'élève désormais à 20% au niveau national.

Le travail de protocolisation entre les juridictions, les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les associations se poursuit, de même que les échanges avec les barreaux. Les initiatives de la part de l'administration pénitentiaire se sont multipliées afin que les magistrats, et notamment les parquets et les présidents de chambres correctionnelles, aient une connaissance précise des taux de densité carcérale et de l'offre de peine en milieu ouvert afin d'envisager, dans la mesure du possible au regard de la faible gravité des faits concernés, des alternatives à l'incarcération. Par ailleurs, la direction des affaires criminelles et des grâces a préconisé l'instauration d'un dialogue concerté, piloté par les chefs de cour d'appel, avec les directions interrégionales de l'administration pénitentiaire dans le cadre de réunions mensuelles. Ce dialogue s'appuie sur les outils de pilotage mis à disposition des cours d'appel, comme l'Observatoire des peines d'emprisonnement ferme et de leur mise à exécution, complémentaire au baromètre pénitentiaire mensuel diffusé par la direction de l'administration pénitentiaire. Il doit permettre d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins exprimés en matière de réinsertion et les capacités de prise en charge localement offertes. Il doit également conduire à informer l'autorité judiciaire sur l'évolution de la population carcérale, en lui offrant notamment une meilleure visibilité sur les flux entrants et sortants des établissements pénitentiaires.

Un autre volet de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice concerne la modification de l'échelle des peines. Les très courtes peines sont par essence désocialisantes et peuvent à ce titre être facteur de récidive. Si cette refonte de l'échelle des peines a pu produire certains effets sur la régulation carcérale, en prohibant les peines d'emprisonnement d'un mois, et en permettant une diminution du prononcé des peines inférieures ou égales à 1 an (-4%), il est également constaté un allongement notable de la durée des peines d'emprisonnement : la part des peines prononcées entre 6 mois à 1 an a augmenté de cinq points en cinq ans, passant de 22% à 27% de 2017 à 2022.

Il est également observé une utilisation limitée du mandat de dépôt à effet différé, mécanisme introduit par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.

La loi du 23 mars 2019 a également eu un impact limité sur deux dispositifs visant à réguler la population carcérale. Il s'agit du développement de l'assignation à résidence sous surveillance électronique au moment du renouvellement de la détention provisoire et celui de la mesure de libération sous contrainte en ce qu'elle permet une sortie mieux suivie aux deux tiers de peine.

Au 1^{er} mai 2022, 500 assignations à résidence sous surveillance électronique étaient actives contre 423 un an plus tôt et 326 au 1^{er} janvier 2019. Cette hausse positive demeure modérée par rapport au nombre de personnes détenues prévenues.

Le prononcé de la mesure d'assignation à résidence sous surveillance électronique se heurte à des difficultés diverses d'ordre juridique et pratique. Face à ce constat, des préconisations ont émergé de groupes de travail dédiés, organisés par la direction de l'administration pénitentiaire, parmi lesquelles celle de permettre un accès des magistrats instructeurs et des juges des libertés et de la détention au futur système d'information des services pénitentiaires d'insertion et de probation (PRISME) afin de favoriser les échanges et la transmission des rapports. Un guide est également en cours de rédaction et formulera des préconisations.

Il s'agira par ailleurs, dans les mois à venir, d'observer les impacts de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire s'agissant du prononcé des assignations à résidence sous surveillance électronique, l'article 5 prévoyant notamment une motivation spéciale des magistrats qui ne recourent pas à ce dispositif, dans leurs décisions de prolongation de la détention provisoire au-delà de huit mois ou de rejet d'une demande de mise en liberté concernant une détention de plus de huit mois et une saisine obligatoire du service pénitentiaire d'insertion et de probation dans le cadre de l'examen de sa faisabilité.

Par ailleurs, si les nouvelles dispositions la loi du 23 mars 2019 relatives à la libération sous contrainte a produit des effets positifs¹, la réforme n'a toutefois pas atteint les objectifs attendus et ce, en dépit de la mise en place à titre expérimental d'un programme national de prise en charge collective ADERES, destiné aux courtes peines. Bien que le dispositif de libération sous contrainte soit adapté pour éviter les sorties sèches, la philosophie de la libération sous contrainte, qui diffère de celle des aménagements de peine, peut expliquer que les objectifs de la réforme n'aient pas été pleinement atteints. Par ailleurs l'expérimentation du programme ADERES s'est déroulée dans 10 services en 2021. Son extension en 2022 s'est poursuivie avec la formation à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire de formateurs-relais qui auront à charge de former les personnels en service, dans une optique de déploiement du programme au niveau national en 2023. L'extension du programme ADERES devrait donc permettre de poursuivre le développement de la libération sous contrainte.

Enfin, on constate depuis 2020 un renforcement de la répression pénale avec:

¹ 664 libérations sous contrainte prononcées au 1^{er} janvier 2016 ; 1408 prononcées au 1^{er} janvier 2021 et 1471 prononcées au 1^{er} mai 2022.

- une plus grande sévérité dans le prononcé des peines prononcées en matière criminelle comme délictuelle².
- une hausse du nombre total d'années d'emprisonnement prononcées par les juridictions en 2021 qui s'est stabilisée en 2022.

2.2 - Un recours croissant mais encore limité aux mesures de probation

Le recours croissant aux mesures judiciaires en milieu ouvert place la France parmi les pays européens où le taux de probation est le plus élevé³ :

Classement	Pays	Taux de probation par rapport à la population générale
1	France	0.22 %
2	Luxembourg	0.15 %
3	Italie	0.13%
4	Espagne	0.12 %
5	Suède	0.09 %
6	Bulgarie	0.07 %
7	Slovénie	0.07 %
8	Islande	0.07 %
9	Finlande	0.05 %
10	Norvège	0.04 %

La peine de détention à domicile sous surveillance électronique a été peu prononcée par les juridictions correctionnelles ou par les juges de l'application des peines. Une grande partie des mesures prononcées l'a été dans le cadre de conversions de peines inférieures à 6 mois. Cette nouvelle peine semble faire l'objet d'une appropriation progressive, passant de 414 mesures suivies au 1er décembre 2020 à 806 au 1er février 2022.

Au 1er décembre 2021, 1 655 personnes sont écrouées hébergées en semi-liberté, ce qui représente 10.3% du total des aménagements de peine sous écrou (évolution annuelle de +12.8%).

Concernant le placement extérieur, il représente au 1er décembre 2021, 5,7% des mesures prononcées dans le cadre des aménagements de peine et 4,4% des libérations sous contrainte, soit 911 personnes détenues. L'administration pénitentiaire reste mobilisée pour le développement de la mesure de placement extérieur. Plusieurs chantiers sont actuellement en cours avec les fédérations des structures de placement extérieur :

- mise en œuvre de la procédure d'agrément des structures telle que prévue par la loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 ;
- création et mise à disposition des magistrats et des services pénitentiaires s'insertion et de probation d'un annuaire national dématérialisé des structures de placement extérieur, des modalités de prise en charge proposées, des places disponibles et des conditions d'accueil.

La détention à domicile sous surveillance électronique représente la majorité des aménagements de peine prononcés. Au 1^{er} décembre 2021, 12 784 personnes étaient suivies dans ce cadre, soit 62% des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine. Il s'agit de la mesure d'aménagement de peine sous écrou la plus suivie par les services pénitentiaires d'insertion et de probation en milieu ouvert. Elle est par ailleurs en constante augmentation (14 703 personnes en détention à domicile sous surveillance électronique aménagement de peine au 01 juillet 2022 soit 64,4% des personnes en aménagement de peine).

Par ailleurs, pour favoriser et accompagner les conditions d'une sortie prochaine, l'administration a déployé de nouveaux dispositifs de prises en charge par la création des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS). Ces structures rattachées à un centre pénitentiaire, visant à favoriser l'autonomisation et la responsabilisation des personnes détenues dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans, écrouées principalement en maison

² Evolution du quantum moyen ferme (mois) entre 2020 et 2022 (période janvier-juillet) : 9,7 mois en 2020 et 10,0 en 2022, soit +4% (OPEF-EXEX-DACG, août 2022).

Evolution du nombre d'années d'emprisonnement ferme entre 2020 et 2022 (période janvier-juillet) : 41 640 en 2020 et 60 971 en 2022, soit +46% (OPEF-EXEX-DACG, août 2022)

³ Bulgarie (4.966 pour 7.000.039 habitants), la Finlande (2.936 pour 5.517.919 habitants), l'Italie (81.623 pour 60.359.546 habitants), l'Islande (261 pour 356.991 habitants), le Luxembourg (960 pour 613.894 habitants), la Norvège (2.424 pour 5.328.212 habitants), la Slovénie (1.624 pour 2.080.908 habitants), l'Espagne (60.157 pour 46.934.632 habitants) ou la Suède (10.191 pour 10.230.185 habitants).

d'arrêt, ont, quant à elles, vocation à développer les sorties accompagnées en faveur de personnes peu mobilisées sur un projet de sortie ou ne disposant pas de ressources propres suffisantes pour y parvenir et nécessitant un suivi renforcé.

En dépit d'un taux de probation élevé, 174 650 personnes sous main de justice étant suivies en milieu ouvert au 31 mars 2022, le taux de densité carcérale continue de progresser, nécessitant de poursuivre les efforts entrepris par le ministère de la justice dans le cadre d'une politique volontariste visant à promouvoir les alternatives à l'incarcération et les mesures d'aménagement de peine.

La loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019 bouleverse des pratiques professionnelles très ancrées et opère notamment un changement de paradigme s'agissant des modalités d'exécution des peines si bien que son impact sur la régulation de la population carcérale ne peut être visible à court terme, les acteurs judiciaires ayant tous souligné la nécessité d'un temps d'appropriation.

2.3 - Les nouvelles dispositions de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire et les perspectives de la libération sous contrainte de plein droit

Une des réformes structurelles pour l'administration pénitentiaire est celle des réductions de peine et leur conditionnement à l'effort. Elle entrera progressivement en vigueur le 1^{er} janvier 2023 pour permettre sa bonne appréhension par les acteurs concernés et assurer ainsi sa bonne mise en œuvre.

Le crédit de réduction de peine automatique a été créé par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire supprime le crédit de réduction de peine automatique en début d'incarcération. Les réductions de peine seront désormais toutes accordées par le juge de l'application des peines, au mérite chaque année, en fonction de la bonne conduite et des efforts sérieux de réinsertion des détenus.

Ce dispositif comprend un régime général avec un quantum unique de 6 mois par an de réductions de peine et de 14 jours par mois, ainsi que trois régimes dérogatoires plus stricts⁴. Il offre la possibilité d'une individualisation de la peine en tenant compte du contexte dans lequel évolue la personne détenue. Il existe toutefois trois régimes dérogatoires, plus stricts, pour les personnes condamnées pour des faits de terrorismes, pour des infractions violentes à l'encontre de personnes dépositaires de l'autorité publique, pour les infractions pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru ou pour le condamné dont le discernement a été reconnu comme altéré. Ces régimes dérogatoires prévoient chacun un quantum maximum de réductions de peine divisé par deux⁵.

En application des dispositions du VI de l'article 59 de la loi du 22 décembre 2021, le nouveau régime des réductions de peines est applicable « *aux personnes placées sous écrou à compter du 1^{er} janvier 2023, quelle que soit la date de commission de l'infraction* ». « *Les personnes placées sous écrou avant cette date* » demeurent soumises au régime antérieur du crédit de réduction de peine et des réductions supplémentaires de peine, instaurant ainsi une progressivité dans la mise en œuvre de ces dispositions.

L'objectif visé par la réforme des réductions de peine est de mettre fin au caractère systématique des crédits de réduction de peine. Le périmètre des réductions de peine relèvera désormais intégralement de la compétence du juge de l'application des peines. Il conviendra d'évaluer l'impact de la réforme sur la densité carcérale, qui dépendra de l'appréciation faite par le juge de l'application des peines des efforts fournis par les personnes détenues.

Il résulte de l'étude d'impact de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021 que si les magistrats de l'application des peines accordent (sur critère de mérite et d'efforts de réinsertion), à compter du 1^{er} janvier 2023 au moins 68% du nombre de jours des réductions de peines auxquelles pourront prétendre les personnes incarcérées, soit l'équivalent du nombre de jours accordés sous le régime de réductions de peines actuel, il n'y aura aucune répercussion sur le taux de densité carcérale.

Impact sur le nombre de personnes détenues du régime de réductions de peine du projet de loi en fonction du rapport « Réductions de peine accordées/Réductions de peine accordables » :

⁴ La loi du 22 décembre 2021 maintient le principe de régimes dérogatoires limitant les quantas de réductions de peine dont peuvent bénéficier les personnes condamnées pour actes de terrorisme, pour certains faits commis à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique, et pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire était encouru ou pour les personnes condamnées dont le discernement a été reconnu comme altéré.

⁵ Le quantum des réductions de peine possible est réduit de moitié, 3 mois par an et 7 jours par mois pour les personnes condamnées pour des faits de terrorisme, pour les infractions pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru ou pour le condamné dont le discernement a été reconnu comme altéré ; pour des infractions violentes à l'encontre de personnes dépositaires de l'autorité publique, le quantum est réduit à 3 mois par an et 7 jours par mois s'il s'agit d'un crime, 4 mois par an et 9 jours par mois s'il s'agit d'un délit.

Rapport accordées/accordables (sur la base du mérite et des efforts de réinsertions fournis par le détenu)	Réduction de peine accordés (en jours)		Impact sur la population écrouée à un moment donné (stock)
	Système loi confiance à partir du 1 ^{er} janvier 2023 (conditionné au mérite et à l'effort)	Système actuel	
30%	4 979 671	11 295 001	17 302
40%	6 639 562	11 295 001	12 755
50%	8 299 452	11 295 001	8 207
60%	9 959 342	11 295 001	3 659
70%	11 619 233	11 295 001	-888
80%	13 279 123	11 295 001	-5 436
90%	14 939 014	11 295 001	-9 984

Source : DAP/SA/SDEX/EX3 – estimations à partir de l'infocentre pénitentiaire

Parallèlement, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a complété le mécanisme de libération sous contrainte actuel avec la libération sous contrainte de plein droit. Les personnes incarcérées en bénéficieront trois mois avant leur date de fin de peine après examen de leurs réductions de peine dès lors qu'elles exécutent une ou plusieurs peines d'emprisonnement d'une durée totale inférieure ou égale à deux ans, si elles n'ont pas bénéficié d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte aux 2/3 de leur peine, sauf en cas d'absence d'hébergement à la sortie. Cet objectif affiché d'automatisme de la libération sous contrainte exclut les condamnés pour des faits graves : crime, terrorisme, violences intrafamiliales, infraction sur mineur de moins de quinze ans ou sur personne dépositaire de l'autorité publique. Elle exclut également les personnes détenues ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour violences sur personnel ou sur co-détenu, résistance violente ou mouvement collectif.

Ce nouveau dispositif porté par l'article 11 de la loi a pour objectif principal d'éviter les sorties sèches de prison pour mieux lutter contre la récidive, qui est un des objectifs principaux de la politique pénitentiaire du ministère. Il s'agit également de mieux réguler la densité carcérale. Les personnes ainsi libérées exécuteront leur court reliquat de peine sous le régime de la libération conditionnelle, de la détention à domicile sous surveillance électronique, de la semi-liberté ou du placement extérieur.

III - La création d'un recours devant le juge judiciaire visant à garantir le droit au respect de la dignité en détention

Par sa décision JMB c/ France du 30 janvier 2020⁶, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France en raison des conditions de détention des requérants, liées principalement à la surpopulation carcérale dans plusieurs établissements pénitentiaires. La Cour a recommandé à l'Etat français d'envisager l'adoption de mesures générales permettant de résorber définitivement la surpopulation carcérale et d'établir un recours préventif effectif.

Par la suite, le Conseil constitutionnel, saisi par la Cour de cassation de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), a jugé (Décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020) que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation (Préambule de la Constitution de 1946), ainsi que le droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction (articles 9 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789), faisaient obligation au législateur de garantir aux personnes placées en détention provisoire une possibilité de saisir le juge pour qu'il soit mis un terme à des conditions de détention indignes. Le principe de cette obligation a été étendu au cas des personnes condamnées par une seconde décision du Conseil constitutionnel (Décision n° 2021-898 QPC du 16 avril 2021) rendue sur une question prioritaire de constitutionnalité transmise par le Conseil d'Etat.

Afin de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, le Parlement a adopté la proposition de loi de François-Noël BUFFET, président de la Commission des lois du Sénat sur les rapports du sénateur Christophe-André FRASSA et de la députée Caroline ABADIE, désormais devenue la loi n°2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, qui institue une procédure (nouvel article 803-8 du code de procédure pénale) permettant à toute personne détenue de demander à un juge judiciaire de vérifier si ses conditions de détention sont contraires à la dignité de la personne humaine et, dans l'affirmative, d'ordonner des mesures pour mettre fin aux conditions de détention. Les modalités d'application de cette loi

⁶ CEDH, 30 janvier 2020, J.M.B. et a. c/ France, n° 9671/15 et 31 autres

sont précisées par le décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021 et ont fait l'objet d'une circulaire du 30 septembre 2021.

Ce nouveau recours judiciaire est ouvert tant aux personnes provisoirement détenues (prévenues, devant le juge des libertés et de la détention) qu'aux personnes définitivement condamnées (devant le juge de l'application des peines).

Dans ce cadre, le juge judiciaire, saisi d'une telle demande, peut mettre fin à la détention de la personne dans cet établissement lorsque l'administration pénitentiaire n'a pas pris de mesures correctives suffisantes visant à faire cesser les mauvaises conditions de détention, soit en prononçant le transfèrement de la personne détenue dans un autre établissement pénitentiaire, soit, s'il s'agit d'une personne prévenue, en la remettant en liberté le cas échéant sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique, soit, s'il s'agit d'une personne condamnée, en la faisant bénéficier d'une mesure d'aménagement de peine si elle y est éligible. Le juge judiciaire se prononce par ailleurs dans des délais contraints, deux mois dans l'hypothèse la plus étendue depuis sa saisine jusqu'à sa décision finale. Enfin, cette voie de recours se combine avec les autres recours pouvant être introduits en parallèle devant le juge administratif, lequel peut toujours être saisi par toute personne détenue.

Si la méconnaissance du principe de l'encellulement individuel ne constitue pas, par elle-même, une atteinte à la dignité de la personne humaine, les dimensions de l'espace personnel dont dispose une personne dans une cellule collective constitue un élément de l'appréciation de cette atteinte par le juge judiciaire, dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁷.

Dans ces conditions, l'institution d'un recours judiciaire visant à prévenir les conditions de détention contraaires à la dignité de la personne humaine participe à la prévention des risques résultant du recours à l'encellulement collectif.

IV - Une évolution législative et une politique d'orientation et d'affectation des détenus par l'administration pénitentiaire visant à limiter la densité carcérale en maison d'arrêt

L'ancien article 714 du code de procédure pénale prévoyait que l'affectation d'une personne placée provisoirement en détention se faisait par principe en maison d'arrêt, à quelques rares exceptions.

Afin de lutter contre la surpopulation dans les maisons d'arrêt, la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a modifié cet article⁸ et a ouvert la possibilité d'affecter de nouvelles catégories de personnes prévenues au sein d'un établissement pour peines. Les dispositions modifiées de l'article 714 du CPP ont été transférées à l'article L. 211-2 du code pénitentiaire.

Les personnes prévenues ayant interjeté appel ou formé un pourvoi en cassation peuvent désormais, à titre exceptionnel, être incarcérées en établissement pour peine lorsque cet établissement offre des conditions de détention plus satisfaisantes que celles de la maison d'arrêt devant initialement les accueillir, eu égard à sa capacité d'accueil.

Cette dérogation s'inscrit dans la politique de régulation carcérale mise en œuvre par l'administration pénitentiaire pour faire face à la surpopulation que connaissent des maisons d'arrêt, et permet d'affecter des prévenus dans des établissements pour peines présentant des taux d'occupation manifestement plus satisfaisants. Elle s'inscrit également dans le prolongement de la possibilité ouverte au 4^{ème} alinéa de l'article D. 53 du CPP qui permet l'incarcération de personnes prévenues dans une autre maison d'arrêt lorsque celle du siège de la juridiction « *n'offre pas des conditions d'accueil satisfaisantes en raison notamment de son taux d'occupation* ».

Cette faculté offerte à l'administration pénitentiaire constitue un nouveau levier de nature à optimiser la régulation carcérale au bénéfice du respect de la dignité des conditions de détention.

Par ailleurs, les places dédiées aux centres de détention et quartiers centres de détention représentent 33,29 % du parc, soit 20 103 places. Au regard du régime d'affectation dans les établissements pour peines, fonctionnant sur le principe d'un numéris clausus, le taux d'occupation des centres de détention et quartier centre de détention ne peut être supérieur à 100%.

Compte tenu de l'existence de places disponibles dans ces catégories d'établissements, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en œuvre une politique volontariste d'orientation permettant de densifier leurs

⁷ CEDH 12 mars 2015 Muršić c. Croatie, n°7334/13 ; CEDH 25 avril 2017, Rezmiveş et autres c. Roumanie, n°61467/12, 39516/13, 48231/13 et 68191/13

⁸ Amendement du Gouvernement déposé devant le Sénat : http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/835/Amdt_205.html

taux d'occupation, y compris pour des personnes détenues en maison d'arrêt aux reliquats de peine courts. Ainsi, le taux d'occupation de ces places est passé de 87,3% en 2020 à 89% en 2021. Au mois d'août 2022, le taux d'occupation des places de Centre de Détention et de quartier Centre de détention était de 93% en France métropolitaine et atteignait les 100% sur les établissements de la mission outre-mer.

L'ensemble de ces actions se poursuit, permettant un suivi en temps réel des besoins et capacités d'accueil des établissements pénitentiaires, dans le cadre d'un dialogue renforcé entre les magistrats et l'administration pénitentiaire, ainsi qu'une politique dynamique de transfèrement des personnes détenues hébergées dans les établissements en état de surpopulation. Les résultats sont très significatifs. Le nombre de places libres est passé de 4.403 en mai 2020 à 1.049 en juin 2022.

L'administration pénitentiaire assure également un suivi attentif de la répartition des affectations entre inter-régions permettant aux régions déficitaires en nombre de places en établissements pour peines de disposer de places dans les régions mieux pourvues. Cette procédure permet d'améliorer des situations locales préoccupantes :

- En optimisant la déflation de l'effectif hébergé des maisons d'arrêt/quartiers maison d'arrêt les plus surpeuplés ;
- En dynamisant la politique d'orientation vers les établissements pour peines.

En outre, les modalités d'orientation dans les structures d'accompagnement vers la sortie pour les courts reliquats de peine ont été facilitées. Le taux d'occupation global de ces structures est passé pour le mois de novembre 2021 de 58,9 % à 70 % au 1^{er} juillet 2022.

Enfin, l'administration pénitentiaire adapte ses établissements aux besoins du territoire en modifiant, le cas échéant la nature de certains quartiers. Ainsi, à titre d'exemple, le quartier centre de détention du centre pénitentiaire de Nancy a été transformé en quartier maison d'arrêt compte tenu du besoin de places en maison d'arrêt et du nombre suffisant de places en centre de détention dans la région grand-est.

Cette transformation a permis de doter l'établissement de 241 places de maison d'arrêt supplémentaires, limitant ainsi la surpopulation carcérale de cette structure.

Plus récemment, en janvier 2022, il a été décidé de fermer le quartier femmes de la maison d'arrêt de Valenciennes disposant de nombreuses places vacantes, alors que le secteur hommes de la maison d'arrêt connaissait une surpopulation chronique. L'établissement accueille désormais uniquement des hommes et cette requalification a permis d'abaisser notablement le taux d'occupation de cet établissement.

L'ensemble de ces dispositifs efficaces de régulation à la main de la direction de l'administration pénitentiaires a permis un emploi optimal des places d'emprisonnement. Les marges de manœuvre sont ainsi désormais très réduites. Le parc pénitentiaire actuel ne permet pas l'encellulement individuel pour l'ensemble de la population pénale.

V - Un programme immobilier pénitentiaire ambitieux et diversifié

5.1 - Les caractéristiques du « programme 15 000 places »

Le programme immobilier pénitentiaire « 15 000 » est le programme le plus ambitieux depuis des décennies en termes de création de places de prison. Lancé par le Président de la République en 2017, il prévoit la construction de 15 000 places de prisons supplémentaires jusqu'à fin 2027, afin notamment, d'atteindre l'objectif de 80 % d'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt, améliorant ainsi très significativement les conditions de travail des personnels pénitentiaires et la prise en charge des détenus.

Ce programme se caractérise par une typologie diversifiée d'établissements pour mieux adapter les régimes de détention au profil des personnes détenues selon leur parcours, leur peine et leur projet de réinsertion : le programme prévoit ainsi des maisons d'arrêt sécurisées et à sureté adaptée, la création de 2 000 places au sein de structures d'accompagnement vers la sortie, accueillant des condamnés à des peines de moins de deux ans ou en fin de peine et l'expérimentation d'établissements tournés vers le travail, dénommés InSERRE (Innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de réinsertion par l'emploi).

Afin d'objectiver l'implantation des nouveaux établissements, des projections départementales de populations détenues en maisons d'arrêt et quartiers maisons d'arrêt ont été réalisées. Les besoins les plus urgents en places de maison d'arrêt se situent dans les grandes agglomérations : Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie, plus largement les chefs-lieux de région, mais également en Guadeloupe et en Guyane. Pour l'implantation et la capacité des structures d'accompagnement vers la sortie, quatre critères ont été retenus :

l'estimation par département du nombre de personnes détenues condamnées éligibles à ce nouveau type de structures, le niveau de surpopulation par établissement, l'existence dans le département d'une structure équivalente et le besoin dans les grands centres urbains.

La cartographie actualisée de l'implantation des projets d'établissements a été présentée à Lutterbach, lors de l'inauguration du nouveau centre pénitentiaire, le 20 avril 2021. Outre 31 centres pénitentiaires, principalement des maisons d'arrêt, et 14 structures d'accompagnement vers la sortie, 3 établissements expérimentaux InSERRE ayant comme objectif le développement du travail composent le programme immobilier, ainsi que 2 projets d'extension de structures existantes. 13 établissements vétustes auront fermé à l'issue du programme 15 000, dont 6 comportant des cellules multiples. Ce sont ainsi 18 000 places qui seront construites au total pour disposer d'au moins 15 000 places nettes de prison supplémentaires.

De nouveaux référentiels de programmation ont été élaborés, tant pour les centres pénitentiaires que les structures d'accompagnement vers la sortie et les projets InSERRE :

- les structures d'accompagnement vers la sortie sont conçues pour permettre une prise en charge soutenue de personnes détenues condamnées à une peine ou un reliquat de peine inférieur(e) ou égal(e) à 2 ans. Ce sont des structures innovantes favorisant l'autonomie et la réinsertion, valorisant la vie en collectivité et la socialisation. L'échelle de ces établissements (90 à 180 places seulement), leur écriture architecturale qualitative et leur intégration dans l'environnement urbain répondent à une doctrine spécialement élaborée par l'administration pénitentiaire. Les unités d'hébergement de ces structures sont construites sur la base d'un taux d'encellulement individuel de 80 % ;

- le référentiel des centres pénitentiaires s'inscrit dans la poursuite du travail réalisé pour la construction du centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach. Il a pris en compte les évolutions des pratiques pénitentiaires (développement de nouveaux quartiers, diminution des temps de parcours), l'amélioration de la sûreté des établissements (adaptation des niveaux de sécurité selon les quartiers, internalisation du glaci), l'amélioration des conditions de travail du personnel pénitentiaire, l'évolution des métiers (le surveillant, acteur d'une détention sécurisée), le développement du travail des personnes détenues, l'apaisement de la vie en détention et le renforcement du lien social (téléphonie en cellule et numérique en détention). Sur le plan technique, les exigences en matière de développement durable ont été renforcées pour permettre la construction d'établissements plus sobres sur le plan énergétique et donc vertueux sur le plan environnemental. Les nouveaux établissements régis par ce référentiel sont construits sur la base de 90 % d'encellulement individuel pour les quartiers courants et 100 % d'encellulement individuel pour les quartiers spécifiques.

- le référentiel des projets InSERRE se rapproche, sur les volets fonctionnalité, architecture et sécurité, de celui des structures d'accompagnement vers la sortie, à savoir une zone de travail très développée puisque la doctrine de ces établissements fixe un objectif de 80 % des personnes détenues au travail, en formation ou engagées dans des activités professionnalisantes et un hébergement de type plus pavillonnaire (unités d'hébergement de 15 et 20 places chacune, en encellulement individuel, sur deux niveaux) au sein d'un large espace végétalisé sans sectorisation intérieure. Les projets InSERRE bénéficient d'un encellulement individuel strict et d'une taille réduite à 180 places maximum.

Tableau des projets (ouvertures et fermetures d'établissements associés), nombre de places brutes et nettes)

Opérations	Places brutes	Places fermées	Etablissements concernés	Places nettes
CD Papéari	410	-	-	410
CP Baumettes 2	573	-1 145	Fermeture CP Baumettes historique	-572
CP Aix 2	735	0		735
QSL Saint-Martin-Boulogne	50			50
MA Draguignan	504			504
CP Paris-La-Santé	707			707
QSL Nanterre	92			92
CP Lutterbach	520	-365	Fermeture MA Mulhouse/Colmar	155
CP Troyes-Lavau	472	-194	Fermeture MC Clairvaux/MA Troyes	278
CP Bordeaux-Gradignan	600	-350	Fermeture MA Gradignan	250
MA Basse-Terre	200	-129	Fermeture MA Basse-Terre	71
CP Caen-Iffs	551	-269	Fermeture MA Caen	282
CP Baie-Mahault	300		Extension existant	300
CP Baumettes 3	740			740
CP Lille	720			720
CD Fleury-Mérogis	408			408
MA Nîmes	150		Extension existant	150
CD Koné	120			120
CP Wallis et Futuna	10			10
SAS Orléans	120			120
SAS Montpellier	150			150
SAS Caen	90			90
SAS Osny	180			180
SAS Meaux	180			180
SAS Valence	120			120
SAS Noisy-le-Grand	120			120
SAS Le Mans	90			90
SAS Lille	120			120
SAS Colmar	120			120
SAS Toulon	180			180
SAS Avignon	120			120
SAS Ducos	120			120
SAS Châlons-en-Champagne	90			90
InSERRE Arras (Pas de Calais)	180			180
InSERRE Toul (Meurthe et Moselle)	100			100
InSERRE Donchery (Ardennes)	100			100
CP St-Laurent du Maroni (Guyane)	495			495
CP Comtat-Venaissin (Entraigues)	400			400
CP Tremblay (Seine-Saint-Denis)	705			705
CP Muret 2 (Haute-Garonne)	615			615
CD Rivesaltes (Pyrénées-Orientales)	515			515
CP Nîmes (Gard)	700			700
CP Le Muy (Var)	650			650
CP Vannes (Morbihan)	550	-52		498
CP Angers (Maine-et-Loire)	850	-266		584
CP Bernes-sur-Oise (Val d'Oise)	600			600
CP Crisenoy (Seine-et-Marne)	1 000			1000
CP Noiseau (Val-de-Marne)	800			800
CP Pau (Pyrénées-Atlantiques)	250	-247	Fermeture MA Pau	3
CP Magnanville (Yvelines)	700			700
Total programme 15 000	18 872	-3 017		15 855

5.2 - Etat d'avancement du programme 15 000, de la situation de l'encellulement individuel au 1^{er} juillet 2022 et de sa projection au 31 décembre 2027

5.2.1 - Le volet opérationnel

Au 1er juillet 2022, sur la cinquantaine d'opérations du plan 15 000, 8 établissements ont été livrés et 18 sont en travaux. Au total, 24 établissements, soit la moitié, seront opérationnels en 2024.

La mise en œuvre du programme a été marquée à ses débuts par la difficulté des recherches foncières, souvent pour des raisons de faisabilité technique et environnementale (découverte d'espèces animales protégées notamment, etc.), mais également d'acceptabilité de la part des élus ou des riverains. Elle a également été entravée par des démarches contentieuses.

Les terrains nécessaires au lancement de l'ensemble des projets étant toutefois désormais identifiés, les opérations sont entrées dans leur phase active et le rythme des livraisons va maintenant s'accélérer, pour s'échelonner jusqu'à fin 2027.

Pour autant, comme tous les projets immobiliers, publics ou privés, le programme 15 000 fait face aux aléas de la conjoncture, comme ce fut le cas avec la crise sanitaire, qui a affecté les conditions d'intervention sur les chantiers et la disponibilité des ouvriers. Les opérations en construction subissent actuellement un allongement des délais d'approvisionnement et la pénurie de certains matériaux, en raison du contexte international.

Ainsi en 2022, 360 places supplémentaires seront ouvertes d'ici la fin de l'année avec la livraison du centre de détention de Koné (120 places) ainsi que des deux structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) de Caen (90 places) et de Montpellier (150 places).

En 2023, 10 nouveaux établissements actuellement en voie d'achèvement, représentant près de 2 000 places supplémentaires, seront livrés : les centres pénitentiaires de Troyes-Lavau et de Caen-Ifs, le centre de détention de Fleury-Mérogis ainsi que 7 SAS (Valence, Avignon, Meaux, Osny, Le Mans-Coulaines, Noisy-le-Grand et Toulon).

Trois établissements, d'une capacité totale de 390 places supplémentaires, seront livrés en 2024 (l'extension de la maison d'arrêt de Nîmes ainsi que les structures d'accompagnement vers la sortie de Ducos et de Colmar).

Le centre pénitentiaire de Baumettes 3 à Marseille, qui compte 740 places, sera livré en 2025.

Par ailleurs, les premières phases des travaux de démolition/reconstruction des établissements de Bordeaux-Gradignan et de Basse-Terre sont en cours, permettant à terme de créer respectivement 251 et 71 places nettes supplémentaires.

Les autres opérations ont été engagées dans la perspective d'une livraison à l'horizon 2026-2027. Ainsi :

- les marchés ont été notifiés et les études de conception sont en cours pour 3 opérations d'un total de 600 places (extension du centre pénitentiaire de Baie-Mahault, création de la structure d'accompagnement vers la sortie d'Orléans et de l'établissement InSERRE d'Arras) ;

- un appel d'offres pour le choix du groupement constructeur a été publié pour 5 opérations, soit 2 730 places (Avignon-Entraigues, Saint-Laurent-du-Maroni, Tremblay-en-France, Perpignan-Rivesaltes, Toulouse-Muret) ;

Les études préalables se poursuivent pour 15 opérations, représentant un total de 6 675 places (Wallis-et-Futuna, Nîmes, Angers, Crisenoy, Vannes, Le Muy, Pau, Noiseau, Bernes-sur-Oise, Magnanville, établissements InSERRE de Toul et Donchery, établissement et structures d'accompagnement à la sortie de Lille et de Châlons-en-Champagne).

5.2.2 - Le volet budgétaire

Le coût prévisionnel total du programme « 15 000 » est de 4,5 milliards d'euros.

Au 31 décembre 2022, la consommation s'élèvera à 1,24 milliard d'euro.

5.2.3 - Le volet capacitaire

Au 1^{er} juillet 2022, on compte 72 067 personnes détenues, pour 60 821 places, soit 11 246 places manquantes et une surpopulation carcérale de 118 %.

L'exécution du programme immobilier pénitentiaire doit permettre de disposer d'ici 2027 de 75 000 places de prisons au total.

* * *

En complément des mesures de développement des peines alternatives à l'incarcération lorsque la faible gravité des faits le permet, le programme immobilier pénitentiaire permettra, grâce à la construction de 15 000 places de prisons supplémentaires, de satisfaire aux exigences de l'encellulement individuel à échéance du 31 décembre 2027.

Bien que son exécution ait été largement engagée sur la période 2018-2022, il convient de prendre en compte les délais nécessaires à l'achèvement du programme de construction des nouveaux établissements, prévu à l'horizon 2027.

En conséquence, le « moratoire » sur l'encellulement individuel, désormais inscrit à l'article 8 de l'ordonnance du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire, devra être reconduit jusqu'au 31 décembre 2027.

* * *