



Paris, le 5 mai 2020

Madame la Ministre,

Pour la première fois depuis plusieurs décennies, les prisons françaises ont connu, fin avril 2020, un taux d'occupation global inférieur à 100 %. Le passage de cette barre symbolique ne doit pas occulter qu'il ne s'agit là que d'une moyenne, que le taux d'occupation des maisons d'arrêt reste supérieur à 110 % et que quelques-unes d'entre-elles connaissent même une densité d'environ 150 %, c'est-à-dire qu'elles accueillent encore trois personnes pour deux places. Le principe de l'encellulement individuel, que la loi impose depuis 1875, est encore loin d'être respecté. Néanmoins, le passage de cette barre symbolique démontre qu'il est possible de réduire la surpopulation pénale de manière efficace et rapide.

Dans un rapport que j'ai publié en 2018¹, je mettais en lumière les graves conséquences de la surpopulation carcérale qui ne se limitent pas au manque d'espace : un traitement indigne des personnes détenues, des conditions de travail inacceptables pour le personnel pénitentiaire, la montée de la violence et surtout la mise en échec des démarches tendant à préparer la réinsertion des personnes détenues en raison de la saturation de tous les services. Pour ces raisons, la France a récemment été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme² qui lui a demandé d'adopter des mesures générales pour une résorption définitive de la surpopulation carcérale. La Cour recommande notamment la refonte du mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires, l'amélioration du respect de cette capacité d'accueil et la création d'un recours préventif permettant aux personnes détenues, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire, de redresser la situation dont elles sont victimes et d'empêcher la continuation d'une violation alléguée.

Madame Nicole BELLOUBET
Garde des sceaux, ministre de la justice
13, place Vendôme
75042 PARIS CEDEX 01

¹ *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale*, Dalloz, février 2018.

² CEDH, *affaire JMB. et autres c. France*, 30 janvier 2020.

En mettant ces recommandations en pratique, la France ne ferait que rejoindre un mouvement européen de baisse de la population carcérale. La plupart des pays européens ont en effet observé d'une part qu'un taux d'incarcération élevé est sans effet positif sur le niveau de délinquance et sur la prévention de la récidive, et d'autre part que l'incarcération est une mesure à la fois plus coûteuse et moins efficace que d'autres formes de sanction. En prétendant combattre la surpopulation par la construction incessante de places nouvelles, on ne fait que se livrer à une fuite en avant onéreuse et sans effet sur la progression de la délinquance. Au surplus, l'histoire des trente dernières années démontre que, la construction de places nouvelles donnant le signal d'une préférence pour la peine de prison, suscite des condamnations plus rapides et plus nombreuses que la construction de ces places ; en trente ans le nombre de places de prison a doublé et le taux de surpopulation n'a fait qu'augmenter.

La situation dont bénéficie aujourd'hui notre pays est sans précédent. La lutte contre la pandémie a conduit à ramener la population carcérale à un niveau tel que les deux principaux obstacles qui jusqu'ici faisaient reculer les pouvoirs publics devant une politique ambitieuse d'encellulement individuel ont disparu : la difficulté de gérer une situation transitoire imposant la baisse massive et rapide du nombre des personnes détenues et les réticences supposées de l'opinion publique. La première a été surmontée sous la pression de l'urgence sanitaire, et il a été démontré, ce faisant, que les secondes n'existaient pas.

La méthode par laquelle un tel résultat a été atteint est également riche d'enseignements. C'est en effet en combinant plusieurs facteurs que l'on y est parvenu : une baisse du nombre des incarcérations liée au ralentissement de l'activité judiciaire et une augmentation du nombre des sorties de détention. Répondant à une impulsion gouvernementale, ces mesures prennent des formes diverses : aménagements de peines, libérations anticipées ou choix de peines alternatives à l'incarcération. Les acteurs judiciaires et pénitentiaires locaux se sont pleinement emparés de l'objectif de réduction de la surpopulation carcérale sur le fondement de directives gouvernementales dont j'ai eu l'occasion de souligner la faible ambition, notamment en raison du choix de n'examiner que les situations des détenus dans les deux derniers mois de leur peine et non dans les six derniers mois, comme l'eût voulu la logique du volet « peines » de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019.

Ainsi que le demandent l'ensemble des acteurs de la politique pénale, notamment des organisations représentatives ou associations de magistrats et de directeurs des services pénitentiaires, il convient maintenant de s'appuyer sur l'acquis des dernières semaines pour empêcher tout retour à la situation antérieure.

Les instruments existants jusqu'ici ont montré leur incapacité à enrayer l'inflation carcérale. Ainsi que l'a souligné la CEDH, les dispositions sur l'encellulement individuel font l'objet de moratoires successifs qui leur ôtent toute crédibilité. Le volet « peines » de la loi de mars 2019, qui n'est que récemment entré en vigueur, ne sera pas susceptible de réduire le nombre des courtes peines. L'annonce d'une « régulation carcérale » qui a accompagné cette loi n'a été qu'un slogan sans force contraignante et sans outils. Une ambition et des outils nouveaux sont donc nécessaires.

Il faut en premier lieu compléter les mesures de politique pénale ébauchées par la loi de mars 2019 : favoriser le recours aux alternatives à l'incarcération et réajuster le périmètre de

la peine d'emprisonnement en application du principe de nécessité des peines, en procédant notamment au remplacement des peines de prison encourues pour certaines infractions par d'autres peines, ainsi qu'en procédant à des mesures de dépenalisation. La création, fin 2019 d'une agence du TIG, devrait favoriser ces mesures. Il est également nécessaire de s'interroger sur le sens des courtes peines d'emprisonnement qui ont le plus souvent pour effet de provoquer de réelles ruptures dans la vie d'une personne condamnée sans qu'elle puisse bénéficier d'une aide quelconque en prison en raison de la brièveté de son séjour. D'autres catégories de personnes devraient elles aussi relever prioritairement de mesures alternatives à l'incarcération : les personnes souffrant de troubles mentaux, les personnes âgées et les personnes en fin de vie ou souffrant d'un handicap lourd.

Il convient en second lieu de réexaminer certaines dispositions du code de procédure pénale et certaines pratiques, en particulier de réduire la durée des instructions et les délais d'audiencement, afin d'éviter l'allongement inutile des détentions provisoires et de revoir la pratique liée la procédure de comparution immédiate, consistant à requérir et prononcer des peines d'emprisonnement assorties d'un mandat de dépôt.

S'agissant de la gestion de la population pénale, il convient de combiner des mesures ponctuelles, visant à consolider rapidement le mouvement très largement amorcé de réduction de la population carcérale et des mesures de long terme permettant de respecter durablement la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires.

A court terme, il convient en premier lieu d'inscrire dans la loi l'interdiction générale d'héberger des personnes sans que celles-ci ne puissent disposer d'un lit, d'une chaise et d'une place personnelle à une table. Il est également nécessaire de poursuivre l'effort de déflation pour amener le niveau de la population pénale à la capacité réelle de chaque établissement pénitentiaire, singulièrement des maisons d'arrêt ; on ne doit pas pour cela s'interdire de recourir à des moyens exceptionnels tels que la grâce ou l'amnistie.

Pour le long terme, il est temps de mettre en place un dispositif législatif de régulation carcérale. La gestion de la crise du Covid-19 a montré que c'est par une action concertée et locale de l'autorité judiciaire et de l'administration pénitentiaire que l'on parvient à des résultats significatifs. Dans le passé, le CGLPL avait également observé des « bonnes pratiques » locales, visant à résorber des situations de surpopulation. Elles consistent principalement à organiser des circuits d'aménagement de peine particulièrement efficaces, mais elles sont largement tributaires d'engagements individuels et fragiles à ce titre.

Il faut donc cesser de voir la surpopulation comme une problématique essentiellement pénitentiaire et impliquer le législateur et tous les acteurs de la chaîne pénale dans la maîtrise de ce phénomène en intensifiant les échanges d'informations sur les données locales disponibles et en créant des outils de pilotage adaptés. Des mécanismes de cette nature ont été proposés à plusieurs reprises. Evoquée dès 2000 dans le rapport « *Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France* » de MM. les sénateurs Jean-Jacques Hyest et Guy-Pierre Cabanel, la régulation carcérale a été précisément décrite en 2014, dans le rapport « *Encellulement Individuel, Faire de la prison un outil de justice* » de M. le député Dominique Raimbourg, Parlementaire en mission auprès de la garde de sceaux, puis en 2018, dans le rapport du CGLPL « *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale* ».

Le CGLPL ne recommande pas un « numerus clausus » assorti de conséquences automatiques, que ce soit sur l'interdiction d'incarcérer ou sur l'obligation de libérer. Il

demande en revanche qu'un mécanisme obligatoire de régulation carcérale soit défini par la loi, car l'année qui vient de s'écouler a montré que les mesures purement incitatives sont sans portée. Il s'agit d'instituer dans chaque juridiction un examen périodique et fréquent (chaque semaine ou chaque quinzaine en fonction des conditions locales) des situations de la population pénale afin de gérer les incarcérations et les aménagements de peine de manière individualisée, mais en veillant à ce que le taux d'occupation d'un établissement ne dépasse jamais 100 %. Cette régulation devra s'appuyer sur une détermination réglementaire de la capacité des établissements pénitentiaires conforme aux recommandations du comité de prévention de la torture (CPT) du Conseil de l'Europe.

C'est avec un tel mécanisme que l'on pourra réorienter l'effort de la Nation vers la réinsertion et l'entretien du parc pénitentiaire, plutôt que vers une politique inefficace et dispendieuse de construction, sans cesse insuffisante, de nouvelles places et mettre fin à une fuite en avant carcérale que la France est aujourd'hui seule en Europe à poursuivre.

Cette lettre sera rendue publique.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma considération distinguée.



Adeline HAZAN
Contrôleure générale
des lieux de privation de liberté