

N° XXXX

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le XXX 2023

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 **alternatives à la détention** et l'éventuelle **création**
d'un **mécanisme de régulation carcérale***

ET PRÉSENTÉ PAR

MMES CAROLINE ABADIE ET ELSA FAUCILLON,

Députées

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

PROJET

La Mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale est composée de Mmes Caroline Abadie et Elsa Faucillon, rapporteures.

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : ASSUMER L'ÉTAT DES LIEUX : LES CONSTATS RÉALISÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION	12
I. LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES JUDICIAIRES LIMITANT LE RECOURS À LA DÉTENTION S'EST AMPLIFIÉ AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES SANS POUR AUTANT AVOIR RÉDUIT LA PRESSION CARCÉRALE ALORS QUE CES MESURES SONT PLUS EFFICACES POUR LA RÉINSERTION ET LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE	13
A. LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES ALTERNATIVES ET DES AMÉNAGEMENTS DE PEINE	13
1. Les mesures alternatives à la détention.....	14
a. Les alternatives à la détention provisoire : le contrôle judiciaire et l'assignation à résidence avec surveillance électronique	14
b. Les peines alternatives se substituant à la peine d'emprisonnement.....	19
i. La peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique.....	20
ii. La peine de stage.....	24
iii. La peine de travail d'intérêt général	27
iv. Autres peines	32
c. Les dispositifs permettant de surseoir à l'emprisonnement : le sursis simple et le sursis probatoire.....	33
i. Le sursis simple	33
ii. Le sursis probatoire	33
2. Les aménagements de peine.....	35
a. Les différents types d'aménagements de peines au cours du parcours d'exécution de la peine	36
i. L'aménagement avant l'exécution de la peine	36
ii. L'aménagement de peine « classique » en cours d'exécution de peine	37

iii. La libération sous contrainte	37
b. Les différentes formes de l'aménagement de peine	38
i. Un aménagement de peine conditionné au respect d'horaires de sortie : la DDSE, la semi-liberté et le placement à l'extérieur.....	38
ii. La libération conditionnelle	40
c. La DDSE est l'aménagement de peine le plus souvent prononcé	41
B. L'EFFICACITÉ DE LA PRISE EN CHARGE HORS DE L'ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE EST SUPÉRIEURE EN MATIÈRE DE RÉINSERTION ET DE PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE	44
1. Plusieurs études ont mis en évidence l'efficacité des alternatives à la détention en matière de réinsertion et de prévention de la récidive.....	44
a. Les lacunes françaises en matière d'évaluation de la récidive	44
b. La détention ne permet pas de prévenir la récidive pour les courtes peines d'emprisonnement	45
c. Les alternatives à l'incarcération sont plus efficaces en termes de prévention de la récidive	47
d. Le coût des alternatives à l'emprisonnement est moins élevé que celui de la détention.....	49
2. Les constats empiriques de la mission : la nécessité de développer la prise en charge individualisée pour renforcer l'efficacité de la mesure	50
a. L'exemple du placement à l'extérieur	50
b. L'exemple de la prise en charge des auteurs de violences conjugales	52
C. LES ALTERNATIVES NE MORDENT PAS SUR LA DÉTENTION MAIS SUR LA LIBERTÉ	53
1. Le développement des alternatives à la détention n'a pas permis de réduire la pression carcérale	53
2. La difficulté à développer les peines alternatives à la détention	56
II. LA CHRONICITÉ DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE EN FRANCE : UNE SITUATION INACCEPTABLE QUI REND IMPOSSIBLE TOUTE PRISE EN CHARGE UTILE LORS DE L'INCARCÉRATION ET NUIT DIRECTEMENT AUX CHANCES DE RÉINSERTION ET À LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE	58
A. LA HAUSSE CONSTANTE DE LA POPULATION CARCÉRALE	58
1. Une dynamique d'accroissement continu de la population carcérale française inverse à celle des autres pays européens	58
a. Une évolution de la population carcérale décorrélée de l'accroissement démographique	58
b. Comparaisons européennes : un taux d'incarcération dans la moyenne mais présentant une dynamique contraire à celui des pays voisins	61
i. Un taux d'incarcération dans la moyenne.....	62
ii. Une densité carcérale plus élevée que la moyenne.....	63

2. Une inadéquation récurrente entre les capacités opérationnelles et l'évolution de la population carcérale	64
a. Une densité carcérale stable à un niveau élevé.....	64
i. Évolution de la densité carcérale en France	64
ii. Une surpopulation qui touche uniquement les maisons d'arrêt et les quartiers maison d'arrêt.....	65
iii. La densité carcérale, une notion imparfaite	67
b. Une densité carcérale variable selon les territoires.....	68
c. Des programmes immobiliers successifs qui ne résorbent pas le flux carcéral.....	69
i. Les créations de places déjà livrées n'ont pas permis, à elles seules, de régler le problème de la surpopulation carcérale.....	69
ii. La réalisation d'un nouveau programme immobilier de 15 000 places supplémentaires nettes entre 2017 et 2027	71
B. LA SURPOPULATION CARCÉRALE S'EXPLIQUE PAR PLUSIEURS FACTEURS QUI S'ENTRECROISENT	72
1. L'augmentation de la population carcérale ne s'explique pas par la hausse de la délinquance	72
a. Un nombre de condamnations correctionnelles stable.....	72
b. Des chiffres des infractions constatées relativement stables.....	74
c. Une récidive légale en hausse qui explique le durcissement des peines encourues	76
2. Des magistrats sous pression	77
3. La surpopulation carcérale est nourrie par le recours accru à la détention provisoire et à certaines procédures rapides de jugement.....	77
a. Un usage croissant de la détention provisoire	77
b. Un recours croissant à la comparution immédiate.....	78
4. Une hausse de la durée moyenne des peines et de leur quantum.....	79
a. La hausse de la durée moyenne des peines prononcées	79
b. Une sévérité accrue du législateur	79
c. Un public qui souffre de plus en plus de troubles psychiatriques	80
C. LES CONSÉQUENCES DE LA SURPOPULATION : UNE SITUATION DRAMATIQUE POUR LES PERSONNES DÉTENUES COMME POUR LES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES, QUI A CONDUIT LA FRANCE À ÊTRE CONDAMNÉE À PLUSIEURS REPRISES	81
1. La surpopulation carcérale cause des conditions de détention indignes.....	81
a. Les condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme...	81
b. Des conditions de détention indignes pour les détenus	83
c. Des conditions de travail très dégradées pour les agents	84
2. La surpopulation carcérale rend la prison inefficace quant à sa mission de réinsertion et de lutte contre la récidive	86

III. PLUSIEURS ESSAIS PONCTUELS DE RÉGULATION CARCÉRALE, DES TENTATIVES ENCOURAGEANTES MAIS SANS CONSÉQUENCES PÉRENNES	88
A. LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 EN MILIEU PÉNITENTIAIRE, UNE RÉGULATION CARCÉRALE PONCTUELLE SUR LA PREMIÈRE MOITIÉ DE L'ANNÉE 2020	89
1. Les mesures de précaution et de protection mises en place au sein des établissements pénitentiaires pendant la crise sanitaire	89
2. Une politique volontariste qui a permis la mise en œuvre de plusieurs mesures de régulation carcérale par voie d'ordonnance.	89
a. La création d'une réduction supplémentaire de peine de deux mois liée aux circonstances exceptionnelles.....	90
b. L'exécution des deux derniers mois de la peine en étant assigné à domicile pour les personnes condamnées à cinq ans ou moins d'emprisonnement	91
c. La conversion des reliquats de peine de six mois ou moins.....	91
d. La facilitation des procédures permettant la libération anticipée des personnes condamnées	92
3. Les conséquences de ces mesures sur la population carcérale	92
B. DES RÉGULATIONS CARCÉRALES ORGANISÉES À L'ÉCHELLE LOCALE	94
1. L'exemple de Grenoble-Varces, un conventionnement signé en octobre 2021, dont il convient de s'inspirer.....	94
2. Le cas alarmant de la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan en mai 2023, une situation extrême qui appelle à agir	95
3. Les « stops écrous » pratiqués dans certains établissements pour mineurs	97
C. L'AUTOMATICITÉ DE CERTAINES LIBÉRATIONS : L'EXEMPLE DE LA LIBÉRATION SOUS CONTRAINTE DE PLEIN DROIT RÉCEMMENT CRÉÉE	98
1. La création d'une libération sous contrainte de plein droit.....	98
2. Un dispositif récent, dont les conséquences sont encore à évaluer.....	99
a. L'octroi des libérations sous contrainte de plein droit	99
b. Des différences d'octroi selon les régions	100
c. Les suivis réalisés dans le cadre des libérations sous contrainte de plein droit.....	101

DEUXIÈME PARTIE : OSER ENVISAGER DE NOUVELLES PISTES : LES LEVIERS IDENTIFIÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION 103

I. CHANGER DE PARADIGME POUR EN FINIR AVEC L'EMPRISONNEMENT COMME PEINE CORRECTIONNELLE DE RÉFÉRENCE 103

A. UNE SOLUTION AMBITIEUSE : LA CRÉATION D'UNE PEINE DE PROBATION UNIQUE ET AUTONOME..... 103

 1. Principe et modalités d'application d'une peine de probation autonome 104

a. Une peine de probation qui regrouperait l'ensemble des peines alternatives existantes.....	104
i. Le contenu de cette peine de probation unique et autonome.....	105
ii. Le prononcé de cette peine de probation unique et autonome.....	106
b. Une peine de probation dont les caractéristiques seraient distinctes de celles de l'ancienne contrainte pénale.....	106
2. Le corollaire de la peine de probation unique et autonome : la refonte des peines encourues pour les délits de moindre intensité	108
3. Les compléments de cette réforme : évaluer la possibilité d'abaisser les quantums d'emprisonnement encourus pour certains délits	120
B. UN ATOUT PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE D'UNE TELLE RÉFORME DE L'ÉCHELLE DES PEINES : LE MODÈLE FRANÇAIS DU SERVICE DE PROBATION ET D'INSERTION ACTEUR CENTRAL D'UN SYSTÈME DE PROBATION AMBITIEUX	121
1. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), une filière qui s'est professionnalisée.....	121
2. Le référentiel opérationnel et professionnel des SPIP	123
3. Le SPIP doit être le « cœur du réacteur » de la probation	124
4. La condition de l'efficacité de la création d'une peine de probation unique et autonome : un meilleur encadrement et un plus grand contrôle de l'exécution des peines en milieu ouvert	125
II. ACCROÎTRE LES CHANCES DE RÉINSERTION ET GARANTIR DES CONDITIONS DIGNES DE DÉTENTION PAR LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE RÉGULATION CARCÉRALE À LA FOIS CONTRAIGNANT ET RÉALISTE.....	127
A. LA NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE UN MÉCANISME CONTRAIGNANT DE RÉGULATION CARCÉRALE	127
1. Une demande unanime des acteurs de la chaîne pénale	127
2. Une des recommandations des États généraux de la Justice.....	129
3. Assumer la régulation carcérale : réduire la surpopulation pour respecter enfin la capacité d'accueil des établissements et pour accroître l'efficacité des peines de prison.....	129
B. TROIS ÉTAPES POUR METTRE PROGRESSIVEMENT EN ŒUVRE CE MÉCANISME SANS BOULEVERSER L'EXÉCUTION DES PEINES.....	131
III. AGIR STRUCTURELLEMENT : LES AUTRES MESURES NÉCESSAIRES POUR PARVENIR À UN SYSTÈME COHÉRENT	138
A. MIEUX ADAPTER LES PRISES EN CHARGE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE	138
1. Affiner la prise en charge des personnes placées sous main de justice en fonction des infractions commises et des profils concernés.....	138
a. L'exemple des délits routiers.....	138
b. La prise en charge des addictions	140

c. Les jeunes adultes délinquants	142
2. Améliorer l'hébergement et l'accompagnement, notamment à la sortie de détention.....	142
3. Spécialiser la prise en charge de la détention provisoire et des courtes peines	146
4. Améliorer l'exécution des fins de peine	147
a. La construction de mesures de suivi en milieu ouvert pour de courtes durées, un défi pour les SPIP	147
b. L'enchevêtrement des mesures de libération en fin de peine, un manque de lisibilité qui limite la construction d'un projet de réinsertion	148
B. DÉTENTION PROVISOIRE ET PROCÉDURES RAPIDES DE JUGEMENT : DEUX PANS DE LA PROCÉDURE PÉNALE PESANT LOURDEMENT SUR LA DÉTENTION.....	149
1. Limiter le recours à la détention provisoire	149
a. Mieux associer le SPIP et son travail d'évaluation au prononcé et aux décisions de prolongation de la détention provisoire.....	149
i. Le droit applicable.....	149
ii. L'association du SPIP à ces décisions du JLD	150
b. Restreindre les possibilités de recourir à la détention provisoire	152
c. Développer une culture de l'ARSE en mettant en place une gestion renforcée de cette mesure par le SPIP	153
d. Faire de la semi-liberté une alternative à la détention provisoire.....	154
2. Re-calibrer certaines procédures de jugement rapides.....	154
a. Les comparutions immédiates	154
b. Les effets pervers de la comparution immédiate	155
c. Améliorer la réalisation des enquêtes sociales rapides	156
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS.....	159
PERSONNES ENTENDUES.....	161
DÉPLACEMENTS.....	167

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente mission d'information est née d'une volonté commune : celle d'analyser l'efficacité des alternatives à l'emprisonnement en matière de réinsertion des personnes condamnées et de prévention de la récidive, ces deux objectifs étant au cœur de la mission du service public pénitentiaire.

Cette analyse s'appuie sur des données statistiques et des évaluations précises, mais aussi sur des constats empiriques que la mission d'information s'est attachée à recenser, auprès de l'administration pénitentiaire, des différentes institutions, des chercheurs mais aussi de tous les acteurs de terrain qui œuvrent au quotidien auprès des personnes placées sous main de justice. Au cours de ces cinq mois de travaux, les rapporteuses ont ainsi rencontré plus de 100 personnes et ont réalisé plusieurs déplacements – à Besançon, à Bordeaux et aux Pays-Bas.

Ces travaux ont permis aux rapporteuses de faire la démonstration d'un élément régulièrement avancé mais jusque-là insuffisamment étayé : en matière correctionnelle, les peines alternatives à l'emprisonnement permettent une prise en charge spécifique, plus finement adaptée aux profils des personnes condamnées et des infractions commises, et sont souvent plus efficaces pour permettre leur réinsertion et prévenir la récidive.

La présente mission d'information a également poursuivi un autre objectif : étudier concrètement l'opportunité de créer un mécanisme de régulation carcérale. Cette proposition a été formulée à plusieurs reprises au cours des dernières années ; elle a fait l'objet de plusieurs propositions, qui n'ont toutefois jamais été mises en œuvre. Les rapporteuses souhaitent donc faire le point sur ces différentes propositions et analyser, avec pragmatisme et réalisme, la faisabilité d'un tel mécanisme.

Si la création d'un tel mécanisme apparaissait seulement « éventuelle » lors du lancement des travaux, les rapporteuses ont rapidement été convaincues, à l'instar de l'ensemble des acteurs du secteur auditionnés, de l'urgence de la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale au vu des conditions de détention actuelles. Elles ont d'ailleurs été particulièrement marquées par le fait que, quelle que soit leur orientation politique, tous les syndicats, ainsi que toutes les personnes amenées à travailler au contact du milieu pénitentiaire finissent par considérer qu'il n'existe pas d'autre solution pour mettre fin à la surpopulation qu'une forme de régulation carcérale.

Leurs travaux n'ont également fait que renforcer la conviction initiale des rapporteuses qui considèrent qu'il est aujourd'hui urgent d'agir pour rendre son utilité à la prison et redonner son sens à la peine prononcée par la justice.

Il est urgent d'agir parce que les conditions de détention en France dans les maisons d'arrêt, c'est-à-dire dans les établissements où sont incarcérées les personnes en détention provisoire et les personnes condamnées à des peines

d'emprisonnement de moins de deux ans, sont en surpopulation chroniques depuis plus de trente ans, et donc bien souvent indignes.

Il est urgent d'agir parce que, au 1^{er} juin 2023, la France comptait 73 699 détenus pour 60 562 places opérationnelles et le taux de densité carcérale moyenne dans les maisons d'arrêt et les quartiers maison d'arrêt s'établissait à 144,6 %. 16 072 personnes étaient détenues en surnombre et 2 336 étaient contraintes de dormir sur des matelas au sol.

Il est urgent d'agir parce que ces conditions de détention dans les maisons d'arrêt, qui sont régulièrement dénoncées par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, par les associations et par l'ensemble de la chaîne pénale, ont conduit la France à être plusieurs fois condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme.

Si les conditions de détention ne sont pas acceptables au regard du respect de la dignité de la personne humaine, elles sont en outre désastreuses pour tous les personnels pénitentiaires qui ont fait part d'une véritable souffrance dans l'exercice de leurs métiers. Cette détresse carcérale vient aussi menacer la capacité de la prison à remplir effectivement sa mission de réinsertion et de prévention de la récidive, la cantonnant à celle de sanction et de mise à l'écart de la société.

Alors comment répondre à ces enjeux ? Comment en finir enfin et une bonne fois pour toutes avec la surpopulation carcérale ? Comment garantir l'exécution des peines tout en garantissant le respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté dans notre pays ? Comment assurer la prise en charge des personnes que notre justice décide de condamner ? Comment assurer efficacement leur réinsertion et prévenir leur récidive ?

La mission d'information a dégagé deux axes principaux de réforme pour y parvenir.

Le premier axe touche aux peines alternatives. Au cours de leurs travaux, les rapporteuses ont constaté que le développement du recours aux alternatives à l'emprisonnement ces dernières années ne s'est pas accompagné d'une réduction de la population carcérale. Le constat est unanime et partagé par toutes les personnes rencontrées : aujourd'hui, les alternatives mordent sur la liberté et non sur l'emprisonnement, elles conduisent à placer davantage d'individus sous le contrôle de la justice et non pas à limiter les incarcérations. Ainsi, plus que la multiplication des formes d'alternatives ou de leur utilisation, l'enjeu est surtout de favoriser le recours à des peines véritablement alternatives à l'emprisonnement, notamment celles qui sont les plus individualisées. Un changement dans la culture judiciaire et dans l'opinion publique est nécessaire pour que l'emprisonnement ne soit plus perçu comme la seule sanction de référence pour les petits délits.

La mission d'information considère que ce changement passe par une simplification du droit existant avec une refonte de l'échelle des peines correctionnelles et la mise en place d'une peine de probation unique et autonome,

une peine à part entière, simplifiée et plus lisible. Unique, cela signifie que cette nouvelle peine de probation regrouperait ainsi l'ensemble des peines alternatives existantes ; elle serait prononcée par le juge correctionnel et les modalités en seraient fixées par le juge de l'application des peines qui, en fonction du profil de la personne condamnée, pourrait moduler les différentes formes de prise en charge. Autonome, cela signifie que certains des délits de faible gravité – notamment ceux punis aujourd'hui de moins de six mois ou de moins d'une année d'emprisonnement – ne seraient dorénavant passibles que de cette peine de probation.

Le deuxième axe concerne la régulation carcérale. À la lumière des réalités de la détention et des échanges qu'elles ont conduits, les rapporteuses proposent dans ce rapport un mécanisme pragmatique et innovant, contraignant pour qu'il soit efficace et appliqué de manière homogène sur toutes les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt du territoire national, mais échelonné dans le temps pour qu'il soit réaliste et puisse effectivement être mis en œuvre.

En cohérence avec la fin du moratoire sur le respect de l'encellulement individuel et l'horizon d'achèvement des constructions du « Plan 15 000 » places, leur objectif est de réduire progressivement la surpopulation carcérale d'ici 2027. Alors, pourra être mis en œuvre un mécanisme de régulation durable qui permettra de maintenir à l'avenir les établissements pénitentiaires en dessous d'une densité carcérale de 100 %. Les rapporteuses regrettent que ce mécanisme raisonnable, réaliste et efficace n'ait pas trouvé d'écho favorable lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

Elles ont cependant bien pris note des encouragements de nombreux collègues de différents groupes politiques lors des discussions sur le sujet en commission et en séance et de l'engagement du Gouvernement à « *réfléchir aux leviers nécessaires à la réduction pérenne de la surpopulation carcérale et de l'indignité qu'elle engendre* » ⁽¹⁾. Elles espèrent donc qu'une solution transpartisane pourra être trouvée rapidement à la lecture des conclusions de la présente mission d'information.

⁽¹⁾ Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (n° 1346), n° 1440 rectifié, Comptes rendus (Tome II), 23 juin 2023.

PREMIÈRE PARTIE : ASSUMER L'ÉTAT DES LIEUX : LES CONSTATS RÉALISÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION

Au cours de ses cinq mois de travaux, la mission d'information a dressé plusieurs constats.

Le **premier constat**, le plus important, est celui de **l'efficacité des alternatives à la détention en matière de réinsertion et de prévention de la récidive**. Si ce constat peut aujourd'hui être dressé, il a, en France, besoin d'être beaucoup plus étayé, de façon scientifique, à travers des évaluations plus régulières et plus qualitatives, et d'être diffusé, à la fois au sein de l'institution judiciaire et dans toute la société, afin que l'emprisonnement cesse d'être la seule et unique peine de référence en France.

Le terme d'alternatives à la détention recouvre ici à la fois les mesures alternatives (mesures alternatives à la détention provisoire, peines alternatives à l'emprisonnement et sursis) et les aménagements de peines, dont les modalités seront précisées dans les développements à suivre.

Le **deuxième constat** est celui de l'état des prisons françaises et plus précisément des **conditions de détention, qui sont trop souvent indignes pour les personnes incarcérées et insupportables pour les personnels** qui y exercent leur métier. La surpopulation carcérale en France a maintes fois été dénoncée, sans pour autant que l'action publique vienne y remédier durablement.

Enfin, le **troisième constat** est celui de l'existence de **tentatives encourageantes mais non suffisantes pour réduire la surpopulation carcérale** ; il est nécessaire de poursuivre et d'amplifier ces efforts, afin que l'action soit plus efficace.

La mission d'information proposera dans un second temps des pistes innovantes et concrètes pour réduire la surpopulation carcérale de façon rapide et pour développer le recours aux alternatives à l'emprisonnement.

I. LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES JUDICIAIRES LIMITANT LE RECOURS À LA DÉTENTION S'EST AMPLIFIÉ AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES SANS POUR AUTANT AVOIR RÉDUIT LA PRESSION CARCÉRALE ALORS QUE CES MESURES SONT PLUS EFFICACES POUR LA RÉINSERTION ET LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE

La mission d'information a d'abord souhaité s'intéresser à l'efficacité des peines alternatives à l'emprisonnement et aux aménagements de peine. Elle en a dégagé un constat clair et sans appel : ce type de peines, dont la panoplie a été élargie ces dernières décennies, est plus efficace que la détention en matière de réinsertion et de prévention de la récidive.

A. LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES ALTERNATIVES ET DES AMÉNAGEMENTS DE PEINE

Il existe aujourd'hui de nombreux **dispositifs alternatifs à la détention**, pour les prévenus (alternatives à la détention provisoire) comme pour les condamnés (alternatives en tant que peines) qui, s'ils ne sont pas mis en œuvre, peuvent conduire à l'emprisonnement de la personne concernée.

En outre, il existe des **dispositifs d'aménagements de la peine d'emprisonnement**, que cet aménagement soit prononcé *ab initio* par le juge correctionnel ou via une procédure dite en « 723-15 »⁽¹⁾, par laquelle le juge de l'application aménage la peine en amont (c'est-à-dire avant la mise à exécution de la peine d'emprisonnement), ou au cours de l'exécution de la peine d'emprisonnement, concernant en général l'exécution de la fin de cette peine. Cet aménagement de peine peut prendre quatre formes : libération conditionnelle, semi-liberté, placement à l'extérieur, ou encore détention à domicile avec surveillance électronique – ces différentes mesures pouvant être également prononcées dans le cadre d'une libération sous contrainte.

Depuis la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice⁽²⁾, le code de procédure pénale pose le principe d'aménagement des peines d'emprisonnement de moins d'un an et le juge a même l'obligation, sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné, d'aménager les peines de prison fermes inférieures ou égales à six mois. Ont en outre été interdites les peines d'emprisonnement de moins d'un mois.

Le juge de l'application des peines peut choisir, à la place de l'aménagement de peine, de **convertir les courtes peines de prison ferme** (inférieures ou égales à 6 mois) **en une peine alternative** (détention à domicile sous surveillance électronique, travail d'intérêt général, jour-amende ou sursis probatoire renforcé)⁽³⁾. Ces possibilités de conversion sont d'ailleurs rappelées et renforcées par

(1) En référence à l'article du code de procédure pénale qui prévoit cette procédure.

(2) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(3) Article 747-1 du code de procédure pénale.

le projet de loi d'orientation et de programmation de la justice (LOPJ), actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Milieu ouvert et milieu fermé

Les personnes placées sous main de justice relèvent soit du *milieu ouvert*, soit du *milieu fermé*. En statistique, une personne relève du milieu fermé lorsqu'elle fait l'objet d'une mesure avec écrou. À l'inverse, une personne qui est prise en charge pour une ou plusieurs mesures sans écrou est considérée comme relevant du milieu ouvert.

Ainsi, sont considérées comme relevant du **milieu fermé** :

- les personnes placées en détention provisoire (prévenus) ;
- les personnes condamnées incarcérées (détenus) ;
- les personnes sous écrou faisant l'objet d'une mesure privative de liberté dont une partie au moins se déroule à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire, soit la détention à domicile sous surveillance électronique, le placement à l'extérieur (hébergé ou non hébergé) ou la semi-liberté en tant qu'aménagements de peine.

Sont considérées comme relevant du **milieu ouvert** :

- les personnes faisant l'objet de mesures d'alternatives aux poursuites ;
- les personnes sous contrôle judiciaire ou assignation à résidence électronique (alternative à la détention provisoire)
- les personnes qui sont condamnées à des mesures alternatives à la détention, telles que le travail d'intérêt général, les stages, la peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique, le sursis simple ou le sursis probatoire ;
- les personnes qui font l'objet d'un aménagement de peine sous la forme d'une libération conditionnelle.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous-main de justice 1980-2022.

1. Les mesures alternatives à la détention

a. Les alternatives à la détention provisoire : le contrôle judiciaire et l'assignation à résidence avec surveillance électronique

En application de l'**article 137 du code de procédure pénale**, toute **personne mise en examen, présumée innocente, demeure libre**. Toutefois, en raison des nécessités de l'instruction ou à titre de mesure de sûreté, il est possible qu'elle soit soumise à un **contrôle judiciaire** ou, si celui-ci s'avère insuffisant, qu'elle soit **assignée à résidence avec surveillance électronique (ARSE)**. Si ces deux mesures se révèlent insuffisantes, la détention provisoire peut être décidée par le juge des libertés et de la détention (JLD).

● En application de l'**article 138 du code de procédure pénale**, le **contrôle judiciaire** peut être ordonné par le juge d'instruction ou par le JLD si la personne mise en examen encourt une peine d'emprisonnement correctionnel ou une peine plus grave. Le prévenu astreint à un contrôle judiciaire doit respecter une ou

plusieurs obligations et interdictions décidées par le juge, qui sont énumérées à l'article 138 du code de procédure pénale (par exemple, ne pas se rendre en certains lieux, répondre aux convocations de toute autorité, se soumettre à des mesures de soins ou s'abstenir de rencontrer certaines personnes). En cas de non-respect de ces obligations, le contrôle judiciaire peut être révoqué et la détention provisoire ordonnée.

Hors du cadre de l'instruction, le contrôle judiciaire peut également être requis par le procureur dans le cadre d'une convocation par procès-verbal, d'une comparution immédiate ou d'une comparution à délai différé⁽¹⁾. Elle peut également être décidée d'office par la juridiction de jugement.

• En application de l'**article 142-5 du code de procédure pénale**, l'ARSE peut être ordonnée, d'office ou à la demande de l'intéressé, par le juge d'instruction ou par le JLD si la personne mise en examen encourt une peine d'emprisonnement correctionnel d'au moins deux ans ou une peine plus grave. Le prévenu a alors **l'obligation de demeurer à son domicile ou dans un lieu de résidence fixé par le juge et de ne s'en absenter qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par le juge**.

L'ARSE implique l'obligation du port d'un **dispositif intégrant un émetteur** pour contrôler le respect de cette obligation au même titre que les condamnés placés sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique (voir *infra*)⁽²⁾. Il peut être astreint aux obligations prévues dans le cadre du contrôle judiciaire. L'installation du dispositif intégrant un émetteur ne peut se faire sans le consentement du prévenu, mais un refus peut donner lieu à la révocation de son ARSE et à son placement en détention provisoire. L'ARSE est ordonnée pour une durée qui ne peut excéder six mois. Au cours de l'instruction, elle peut être prolongée pour une même durée, sans que la durée totale du placement dépasse deux ans. Le suivi et le contrôle de la mesure sont effectués par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

Comme pour le contrôle judiciaire, hors du cadre de l'instruction, l'ARSE peut également être requis par le procureur dans le cadre d'une convocation par procès-verbal, d'une comparution immédiate ou d'une comparution à délai différé⁽³⁾. Elle peut également être décidée d'office par la juridiction de jugement.

• **À titre exceptionnel**, si le contrôle judiciaire ou l'ARSE ne permettent pas de garantir les nécessités de l'instruction ou ne sont pas suffisants comme mesure de sûreté, **la personne peut être placée en détention provisoire**.

L'**article 144 du code de procédure pénale** énonce que la détention provisoire « *ne peut être ordonnée ou prolongée que s'il est démontré, au regard des éléments précis et circonstanciés résultant de la procédure, qu'elle constitue*

(1) Articles 394 et suivants du code de procédure pénale.

(2) Article 723-8 du même code.

(3) Articles 394 et suivants du code de procédure pénale.

l'unique moyen de parvenir à l'un ou plusieurs des objectifs suivants et que ceux-ci ne sauraient être atteints en cas de placement sous contrôle judiciaire ou d'assignation à résidence avec surveillance électronique :

1° Conserver les preuves ou les indices matériels qui sont nécessaires à la manifestation de la vérité ;

2° Empêcher une pression sur les témoins ou les victimes ainsi que sur leur famille ;

3° Empêcher une concertation frauduleuse entre la personne mise en examen et ses coauteurs ou complices ;

4° Protéger la personne mise en examen ;

5° Garantir le maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice ;

6° Mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement ;

7° Mettre fin au trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public provoqué par la gravité de l'infraction, les circonstances de sa commission ou l'importance du préjudice qu'elle a causé. Ce trouble ne peut résulter du seul retentissement médiatique de l'affaire. Toutefois, le présent alinéa n'est pas applicable en matière correctionnelle. »

La chambre criminelle de la Cour de cassation a rappelé récemment qu'un placement en détention provisoire est « *subordonné à la constatation de l'existence à l'encontre du mis en examen d'indices graves ou concordants d'avoir participé aux faits poursuivis* » et que « *l'existence de raisons plausibles de soupçonner la personne mise en examen d'avoir commis une infraction est une condition de la régularité de la détention* » ⁽¹⁾.

Plusieurs acteurs auditionnés par les rapporteures ⁽²⁾ ont regretté que le placement en détention provisoire soit souvent envisagé comme le moyen de parvenir à respecter les sept objectifs énumérés, sans que le lien entre le prévenu et la commission des faits soit toujours apprécié. Surtout, les objectifs énumérés sont très larges et conduisent à ce que les publics précaires, qui n'ont pas d'emploi, de domicile, ou sont en situation irrégulière, soient systématiquement placés en détention provisoire pour garantir l'objectif de « *maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice* ».

Si le **problème de domiciliation** des détenus est l'un des freins principaux au développement des alternatives à la détention provisoire, les acteurs rencontrés ont également soulevé celui du **manque d'évaluation** de la situation des personnes déferées. En effet, les services d'insertion et probation (SPIP) ont des interactions

(1) *Crim.*, 14 octobre 2020, pourvoi n° 20-82.961.

(2) *C'est notamment le cas du Syndicat de la magistrature.*

limitées avec le juge de la détention et des libertés (JLD) ou le juge d'instruction en pré-sentenciel, en raison notamment de la culture du secret de l'instruction, ce qui ne permet pas toujours de mettre en place une alternative à la détention provisoire.

L'**article 41 du code de procédure pénale**, modifié par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ⁽¹⁾, prévoit que le SPIP ou une association habilitée **réalise une enquête sociale rapide (ESR)**, sur prescription du procureur de la République, avant toute réquisition de placement en détention provisoire lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement, et en cas de poursuites selon la procédure de comparution immédiate ou de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Cette enquête a pour objet de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne, afin d'établir la faisabilité matérielle de certaines peines ou aménagements de peine pouvant être prononcés.

Les pratiques diffèrent d'une juridiction à une autre, en fonction des **conventions locales** passées entre les SPIP et le Parquet, qui prévoient soit des recours systématiques aux ESR, dès les poursuites, soit des saisines en fonction de certains filtres (profil pénal, antécédents judiciaires, gravité de l'infraction par exemple).

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, art. 73.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MESURES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION PROVISOIRE ET DU NOMBRE DE PRÉVENUS ENTRE 2012 ET 2023

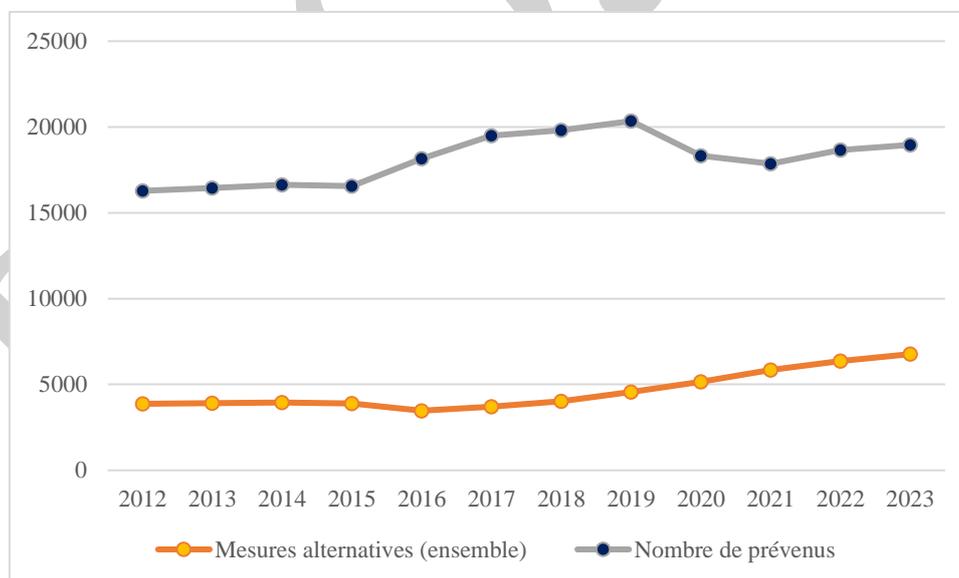
(au 1^{er} janvier)

	Alternatives à la détention provisoire			Nombre de prévenus	Ratio nombre de mesures alternatives/nombre de prévenus
	Contrôle judiciaire	ARSE	Ensemble		
2012	3 683	195	3 878	16 279	24 %
2013	3 680	231	3 911	16 454	24 %
2014	3 689	264	3 953	16 622	24 %
2015	3 562	331	3 893	16 549	24 %
2016	3 217	256	3 473	18 158	19 %
2017	3 414	290	3 704	19 498	19 %
2018	3 686	328	4 014	19 815	20 %
2019	4 238	331	4 569	20 343	22 %
2020	4 813	342	5 155	18 327	28 %
2021	5 431	406	5 837	17 856	33 %
2022	5 870	491	6 361	18 660	34 %
2023	6 223 (p)	543 (p)	6 766 (p)	18 961	36 %
01/04/2023	nd	nd	nd	19 773	nd

Source : direction de l'administration pénitentiaire.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MESURES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION PROVISOIRE ET DU NOMBRE DE PRÉVENUS ENTRE 2012 ET 2023

(au 1^{er} janvier)



Source : commission des Lois, d'après les données de la direction de l'administration pénitentiaire.

Les données statistiques publiées par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du ministère de la Justice montrent une **hausse sensible du ratio de mesures alternatives par rapport au nombre de prévenus depuis 2020** en raison, d'une part, de la baisse du nombre de prévenus pendant la crise sanitaire et, d'autre part, de la hausse significative du nombre de mesures alternatives mises en œuvre (+ 48 % entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2023). L'augmentation

du nombre de prévenus placés en détention provisoire observée en 2023 pourrait cependant venir rapidement détériorer ce ratio.

La hausse du nombre de mesures alternatives mises en œuvre s'explique essentiellement par le dynamisme des **mesures de contrôle judiciaire** (+ 47 % entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2023), puisque celles-ci **représentent 80 % de l'ensemble des mesures alternatives à la détention provisoire**. L'ARSE, si elle reste marginale, se développe de façon importante ces dernières années (+ 64 % entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2023). La pertinence de ces deux types de suivis a été largement soulignée en audition, les intervenants rappelant que l'on minimise souvent les contraintes qui peuvent s'appliquer dans ces cadres et qui permettent ainsi un suivi fin et régulier de la personne contrôlée.

b. Les peines alternatives se substituant à la peine d'emprisonnement

Plusieurs **peines alternatives** peuvent être prononcées à la place de l'emprisonnement lorsqu'un **délit** est puni d'une peine d'emprisonnement ⁽¹⁾. Tel est le cas :

– de la peine autonome de **détention à domicile sous surveillance électronique** (DDSE), qui peut être prononcée pour une durée comprise entre quinze jours et six mois, sans pouvoir excéder la durée de l'emprisonnement encouru ⁽²⁾ ;

– de la peine de **stage** ⁽³⁾ ;

– du **travail d'intérêt général** (TIG) d'une durée de vingt à quatre cents heures ⁽⁴⁾ ;

– de la peine de **jours-amende**, qui ne peut excéder un montant quotidien de 1 000 euros et une durée totale de 360 jours ⁽⁵⁾ ;

– des peines privatives ou restrictives de liberté prévues par le code pénal (interdiction de conduire, confiscation d'un véhicule ou d'une arme, interdiction de paraître, etc.) ⁽⁶⁾ ;

– de la peine de **sanction-réparation** qui vise à indemniser le préjudice de la victime ⁽⁷⁾.

(1) *Le code pénal ne prévoit toutefois pas de peines alternatives pour les peines de réclusion ou de détention criminelles.*

(2) *Article 131-4-1 du code pénal.*

(3) *Article 131-5-1 du même code.*

(4) *Article 131-8 du même code.*

(5) *Article 131-5 du même code.*

(6) *Article 131-6 du même code.*

(7) *Article 131-8-1 du même code.*

Il existe également des peines alternatives pour certaines peines d’amende, ainsi que pour certaines peines contraventionnelles, comme les contraventions de cinquième classe (peine privative ou restrictive de droits ou peine de sanction-réparation).

i. La peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique

Créée en tant que **peine autonome alternative à l’emprisonnement** par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ⁽¹⁾ et codifiée à l’**article 131-4-1 du code pénal**, la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) emporte l’obligation pour le condamné, porteur d’un dispositif de surveillance électronique ⁽²⁾, de demeurer dans son domicile ou tout autre lieu désigné par le juge. La DDSE peut être prononcée à l’encontre de **toute personne ayant commis un délit puni d’une peine d’emprisonnement**. Sa durée est **comprise entre 15 jours et six mois** et ne peut excéder la durée de l’emprisonnement encouru. Elle peut être assortie de l’exécution provisoire ⁽³⁾.

Le condamné est autorisé à s’absenter de son domicile pendant certaines périodes déterminées par la juridiction ou le juge de l’application des peines, uniquement pour le temps nécessaire à l’exercice d’une activité professionnelle, au suivi d’un enseignement, d’un stage, d’une formation ou d’un traitement médical, à la recherche d’un emploi, à la participation à la vie de famille ou à tout projet d’insertion ou de réinsertion ⁽⁴⁾.

La juridiction peut décider que le condamné bénéficie de mesures d’aides sociales pour favoriser sa réinsertion. Elle peut aussi le soumettre à **plusieurs obligations et interdictions**, prévues aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal.

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, art. 71.

(2) Article 723-8 du code pénal.

(3) Article 471 du code de procédure pénale.

(4) Article 131-4-1 du code pénal.

Les mesures de contrôle et les obligations prévues aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal

L'article 132-44 du code pénal prévoit les mesures de contrôle suivantes :

- répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du SPIP désigné ;
- recevoir les visites du SPIP et lui communiquer les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations ;
- prévenir le SPIP de ses changements d'emploi ;
- prévenir le SPIP de ses changements de résidence ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours et rendre compte de son retour ;
- obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout changement d'emploi ou de résidence, lorsque ce changement est de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations ;
- informer préalablement le juge de l'application des peines de tout déplacement à l'étranger.

L'article 132-45 du code pénal prévoit que le juge peut imposer au condamné les obligations suivantes :

- exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;
- établir sa résidence en un lieu déterminé ;
- se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation ;
- justifier qu'il contribue aux charges familiales ou acquitte régulièrement les pensions alimentaires dont il est débiteur ;
- réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile ;
- justifier qu'il acquitte en fonction de ses facultés contributives les sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation ;
- s'abstenir de conduire certains véhicules ou de conduire un véhicule qui ne soit pas équipé, par un professionnel agréé ou par construction, d'un dispositif homologué d'antidémarrage par éthylotest électronique ;
- sous réserve de son accord, s'inscrire et se présenter aux épreuves du permis de conduire, le cas échéant après avoir suivi des leçons de conduite ;
- ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ou ne pas exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs ;
- s'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés ;
- ne pas engager de paris, notamment dans les organismes de paris mutuels, et ne pas prendre part à des jeux d'argent et de hasard ;
- ne pas fréquenter les débits de boissons ;

- ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l’infraction ;
- s’abstenir d’entrer en relation avec certaines personnes, dont la victime, ou certaines catégories de personnes, et notamment des mineurs, à l’exception, le cas échéant, de ceux désignés par la juridiction ;
- ne pas détenir ou porter une arme ;
- accomplir à ses frais un stage ;
- s’abstenir de diffuser tout ouvrage ou œuvre audiovisuelle dont il serait l’auteur ou le coauteur et qui porterait, en tout ou partie, sur l’infraction commise et s’abstenir de toute intervention publique relative à cette infraction ; les dispositions du présent alinéa ne sont applicables qu’en cas de condamnation pour crimes ou délits d’atteintes volontaires à la vie, d’agressions sexuelles ou d’atteintes sexuelles ;
- remettre ses enfants entre les mains de ceux auxquels la garde a été confiée par décision de justice ;
- en cas d’infraction commise soit contre son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, soit contre ses enfants ou ceux de son conjoint, concubin ou partenaire, résider hors du domicile ou de la résidence du couple et, le cas échéant, s’abstenir de paraître dans ce domicile ou cette résidence ou aux abords immédiats de celui-ci, ainsi que, si nécessaire, faire l’objet d’une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique ;
- respecter l’interdiction de se rapprocher d’une victime de violences commises au sein du couple prévue à l’article 132-45-1 du présent code, contrôlée par un dispositif électronique mobile anti-rapprochement ;
- obtenir l’autorisation préalable du juge de l’application des peines pour tout déplacement à l’étranger ;
- respecter les conditions d’une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre sa réinsertion et l’acquisition des valeurs de la citoyenneté ;
- obliger le condamné à accomplir un travail d’intérêt général ;
- enjoindre des soins si la personne a été condamnée pour un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru et qu’une expertise médicale a conclu qu’elle était susceptible de faire l’objet d’un traitement ;
- l’obligation de justifier de la remise d’un bien dont la confiscation a été ordonnée ;
- l’obligation de justifier du paiement régulier des impôts ;
- l’obligation de justifier de la tenue d’une comptabilité régulière certifiée par un commissaire aux comptes.

En cas de bonne conduite de la personne condamnée, le juge de l’application des peines peut décider de mettre fin de façon anticipée à la mesure de DDSE **lorsque la personne condamnée a exécuté au moins la moitié de sa peine** ⁽¹⁾.

(1) Article 713-43 du code de procédure pénale.

En cas de non-respect des interdictions et obligations, d'inconduite notoire, de nouvelle condamnation ou du refus par la personne condamnée d'une modification nécessaire des conditions d'exécution, le juge d'application des peines (JAP) peut soit limiter les autorisations d'absence, soit ordonner l'emprisonnement de la personne pour la durée de la peine restant à exécuter ⁽¹⁾.

Le **suivi et le contrôle à distance** de toutes les mesures de surveillance électronique sont assurés par chacun des **dix pôles centralisateurs de surveillance** des neuf directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer. Le personnel de surveillance de ces pôles est le premier récepteur des incidents (alarmes qui se déclenchent à la suite du non-respect des horaires) : après avoir fait un contrôle téléphonique, le **surveillant pénitentiaire** élabore un rapport qu'il transmet au SPIP. Le **SPIP** est en charge du suivi de la personne condamnée sous DDSE : il gère les changements d'horaires de travail ou d'employeur, les changements d'adresse, les autorisations exceptionnelles de sorties et transmet ces informations aux pôles centralisateurs pour la mise à jour des dispositifs de surveillance. Le SPIP doit justifier le respect des obligations et des interdictions fixées par le juge et il transmet les alertes au **JAP** lorsqu'il le juge nécessaire. En effet, tout incident ne mérite pas une transmission au juge, certaines alarmes étant par exemple déclenchées par des micro-coupures de réseau.

La DDSE-peine est entrée en vigueur le 24 mars 2020, pendant une période particulière marquée par la crise sanitaire. Elle est aujourd'hui **très peu utilisée** et on observe même une tendance à la baisse du nombre de DDSE prononcées par les tribunaux correctionnels. Ainsi, 793 DDSE peines avaient été prononcées en 2020, 1 673 en 2021 et 1 362 en 2022, ce qui représente une **diminution de quasiment 20 % entre 2021 et 2022**. La durée moyenne d'une DDSE peine est de 4,4 mois en 2022.

L'appropriation limitée de cette peine par les magistrats peut s'expliquer par la confusion induite par son nom, qui est le même que celui de la DDSE aménagement de peine : **pour les courtes peines, le juge fait plus souvent le choix de prononcer une peine d'emprisonnement, aménagée *ab initio* sous la forme d'une DDSE ⁽²⁾**, plutôt que celui de prononcer directement une peine alternative à l'emprisonnement sous la forme d'une DDSE. Ainsi, à titre de comparaison, 19 451 peines d'emprisonnement avaient été aménagées *ab initio* en 2022 d'après les données transmises aux rapporteuses par le ministère de la Justice.

(1) Article 713-44 du code de procédure pénale.

(2) voir infra.

ii. La peine de stage

La peine de stage peut être prononcée en **matière délictuelle** ⁽¹⁾ ou **contraventionnelle** ⁽²⁾ lors du jugement, en tant que peine **principale alternative** à la peine d'emprisonnement ou en tant que **peine complémentaire** ⁽³⁾.

La juridiction précise la nature, les modalités et le contenu du stage eu égard à la nature du délit et aux circonstances dans lesquelles il a été commis. Le stage, dont la durée ne peut excéder un mois, est effectué aux frais du condamné, sauf décision contraire de la juridiction, et dans un délai de six mois à compter de la condamnation définitive, sauf impossibilité résultant du comportement ou de la situation du condamné.

L'**article 131-5-1 du code pénal** dresse la liste des types de stages qui peuvent être prononcés : le stage de **citoyenneté**, le stage de sensibilisation à la **sécurité routière**, le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits **stupéfiants**, le stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les **violences au sein du couple et sexistes**, le stage de sensibilisation à la lutte contre l'**achat d'actes sexuels**, le stage de **responsabilité parentale**, le stage de lutte contre le **sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes**, et le stage de sensibilisation à la prévention et à la lutte contre la **maltraitance animale**.

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a simplifié l'utilisation de la peine de stage, en **instituant une nouvelle peine autonome et unique de stage** ⁽⁴⁾. Jusqu'ici, les différentes peines de stage, qui s'étaient progressivement développées dans les années 2000, n'étaient pas prononcées dans les mêmes conditions ⁽⁵⁾.

La peine de stage en tant qu'alternative à l'emprisonnement peut être prononcée dans le cadre de la procédure simplifiée de l'**ordonnance pénale** destinée aux affaires simples et peu graves, jugées par un juge unique et sans audience.

En outre, les stages peuvent être une **modalité du sursis probatoire** ⁽⁶⁾ ; ils sont alors prononcés dans la phase post-sentencielle de l'exécution des peines.

(1) Article 131-3 du code pénal.

(2) Article 131-16 du même code.

(3) Article 131-5-1 du même code.

(4) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, art. 71.

(5) Par exemple, le stage de sensibilisation routière était toujours exécuté aux frais du condamné alors que le stage de citoyenneté pouvait être à la charge ou non du condamné selon la décision de la juridiction. En outre, seul le stage de citoyenneté était mentionné dans l'échelle des peines correctionnelles.

(6) 15° de l'article 132-45 du code pénal.

Les modalités d'organisation des peines de stage sont précisées par la partie réglementaire du code pénal ⁽¹⁾. Ainsi, l'**article R. 131-35 du code pénal** décrit le contenu des différents stages :

– le stage de citoyenneté doit « *rappeler au condamné les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité de la personne humaine et de lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société* », mais aussi « *favoriser son insertion sociale* ». Lorsqu'il concerne une personne condamnée pour une infraction commise avec la circonstance aggravante prévue par l'article 132-76 ⁽²⁾ du code pénal, le stage « *rappelle en outre à l'intéressé l'existence des crimes contre l'humanité, notamment ceux commis pendant la Seconde Guerre mondiale* » ;

– le stage de sensibilisation à la sécurité routière est destiné à « *éviter la répétition des comportements dangereux par les conducteurs* » ;

– le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants doit « *faire prendre conscience au condamné des conséquences dommageables pour la santé humaine et pour la société de l'usage de tels produits* » ;

– le stage de responsabilité parentale vient « *rappeler au condamné les obligations juridiques, économiques, sociales et morales qu'implique l'éducation d'un enfant* » ;

– le stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et les violences sexistes a pour objet de « *rappeler au condamné le principe républicain d'égalité entre les femmes et les hommes, la gravité des violences, quelle que soit leur forme, au sein du couple ou à caractère sexiste et, le cas échéant, le devoir de respect mutuel qu'implique la vie en couple. Il vise également à lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile pour les faits commis* » ;

– le stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels doit permettre de « *rappeler au condamné ce que sont les réalités de la prostitution et les conséquences de la marchandisation du corps. Il vise également à lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile pour les faits commis* » ;

– enfin, le stage de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes doit « *permettre au condamné de prendre conscience de la gravité des conséquences de toute forme de violence sexuelle ou sexiste dans l'espace public comme dans l'espace privé, notamment dans le monde du travail. Le stage a pour objet de favoriser la compréhension des interdits en soulignant le caractère discriminatoire et dégradant pour les victimes des* »

(1) Articles R131-35 à R131-40 du code pénal.

(2) L'article 132-76 du code pénal prévoit que, dans les cas prévus par la loi, les peines encourues pour un crime ou un délit sont aggravées 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.

comportements sexistes. Il comporte notamment des éléments sur l'histoire du mouvement d'émancipation des femmes et du principe républicain d'égalité. »

La **durée du stage**, qui ne peut excéder six heures de formation effective par jour, est fixée par la juridiction en tenant compte des obligations familiales, sociales ou professionnelles du condamné. Le stage est organisé en sessions collectives, continues ou discontinuées, composées d'un ou plusieurs modules de formation adaptés à la personnalité du condamné et à la nature de l'infraction commise. Les stages sont mis en œuvre sous le contrôle délégué du procureur de la République et du SPIP. **Le contenu du stage doit faire l'objet d'un projet élaboré par le service chargé de contrôler sa mise en œuvre, qui est validé par le procureur de la République après avis du président du tribunal judiciaire.**

Les modules peuvent être élaborés avec le concours de plusieurs acteurs – collectivités territoriales, établissements publics, personnes morales de droit privé ou des personnes physiques participant à des missions d'intérêt général, dont l'activité est liée à l'objet du stage – à condition qu'une **convention** ait été passée entre le procureur de la République et cet acteur. Cette convention précise le contenu de ce module, sa durée, les objectifs particuliers qui lui sont assignés, les modalités de la prestation assurée par la personne privée ou publique, ainsi que les modalités de financement des frais engagés.

Il est important de souligner que la DAP a lancé, en janvier 2023, une expérimentation autour de la mise en place d'un « **label qualité probation** » accordé à une quinzaine d'associations qui auraient des missions enrichies notamment dans la mise en œuvre des stages. Ce label a pour objectif de clarifier la place des associations et leur champ d'intervention, tout en mettant au premier plan le rôle du SPIP comme pilote des projets.

Le condamné est reçu en entretien préalablement à la mise en œuvre du stage. À la fin de son stage, il se voit remettre une attestation. L'association Addictions France, auditionnée par les rapporteuses, a mis en place, sous la forme d'une expérimentation qui s'est révélée très positive, des entretiens individuels à l'issue du stage, car elle « *permet de reprendre ce qui s'est joué en collectif et d'accompagner la personne jusqu'au soin, avec des prises de rendez-vous par exemple* » ⁽¹⁾.

Depuis la simplification de l'utilisation de la peine de stage entrée en vigueur le 24 mars 2020, **le nombre total de stages prononcés par an a augmenté de 41 %**, passant de 68 109 en 2020 à 96 208 en 2022.

(1) Addictions France, audition du 3 mai 2023.

NOMBRE DE MESURES DE STAGES PRONONCÉES PAR LES JURIDICTIONS PÉNALES

	Ordonnance pénale ⁽¹⁾	Alternative à l'emprisonnement	Sursis probatoire	Peine complémentaire	Autres	Total
2019	46 424	9 068	4 127	7 071	665	67 355
2020	47 056	8 164	6 640	5 731	518	68 109
2021	52 866	12 535	10 883	8 340	838	85 462
2022	58 719	14 280	12 176	10 326	707	96 208
Évolution 2020-2022	25 %	75 %	83 %	80 %	36 %	41 %

Source : commission des Lois, d'après les données transmises par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice aux rapporteures.

Confirmant les constatations des associations rencontrées par les rapporteures, les statistiques du ministère de la Justice mettent en évidence le dynamisme du nombre de peines de stages prononcées en tant qu'alternatives à l'emprisonnement (+ 75 %), en tant qu'obligation dans le cadre d'un sursis probatoire (+ 83 %) ou en tant que peine complémentaire (+ 80 %).

Les associations qui s'occupent de la mise en œuvre de ces différentes mesures de stages rencontrées par les rapporteures ont mis en évidence l'importance de la **communication sur le contenu des stages auprès du juge**, d'autant que **leur absence de visibilité peut, en pratique, constituer un obstacle au recours à cette peine alternative**.

En effet, le développement des alternatives à l'emprisonnement dépend des politiques mises en place dans chaque juridiction et de leur connaissance par les magistrats. L'existence de stages et la richesse de leur contenu varient selon les partenariats instaurés avec les associations, le financement de ces associations et la connaissance qu'ont les magistrats des dispositifs existants.

Par ailleurs, sur un point très spécifique, les associations ont porté à la connaissance des rapporteures une **difficulté liée au mélange des publics** dans les stages de sensibilisation à la **sécurité routière**, certaines structures privées ne séparant pas les personnes assistant à ces stages dans l'objectif de récupérer des points et celles qui le font à la suite d'une décision judiciaire.

iii. La peine de travail d'intérêt général

• Le **travail d'intérêt général (TIG)** est une peine alternative à l'emprisonnement en matière **délictuelle** ⁽²⁾. Le TIG peut également être prononcé comme peine pour certaines contraventions de cinquième classe ⁽³⁾, comme **peine complémentaire**, comme **peine de conversion** d'une peine d'emprisonnement ferme par le juge d'application des peines ⁽⁴⁾, d'une peine de DDSE ou d'une peine

(1) L'ordonnance pénale est une procédure simplifiée pour le traitement d'une affaire simple et peu grave, par un juge unique et sans audience

(2) Article 131-8 du code pénal.

(3) Article 131-17 du code pénal.

(4) Article 747-1 du même code.

de jours-amende ⁽¹⁾, ou encore comme obligation à exécuter dans le cadre d'un sursis probatoire ⁽²⁾. La peine de TIG peut elle-même être convertie en peine de jour-amende ou en peine de DDSE par le juge de l'application des peines ⁽³⁾.

Le TIG consiste en l'exercice d'un **travail 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 habilitée à mettre en œuvre des TIG. La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a ouvert la possibilité, à titre expérimental dans 20 départements ⁽⁴⁾ et pour trois ans, d'une exécution du TIG au profit d'une personne morale de droit privé exerçant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire (ESS) ou poursuivant des objectifs sociaux ou environnementaux. Le projet de loi d'orientation et de programmation de la justice (LOPJ), actuellement examiné par le Parlement, généralise l'expérimentation au sein des entreprises de l'ESS et proroge l'expérimentation au sein des sociétés à mission – celle-ci n'ayant pas pu être menée dans le délai imparti ⁽⁵⁾.

La peine de TIG peut être proposée à l'auteur d'une infraction ayant au moins 13 ans au moment des faits et plus de 16 ans au moment du jugement : c'est donc une peine applicable aux mineurs et aux majeurs.

La personne jugée doit donner son **consentement** avant que la mesure soit exécutée. La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a ouvert la possibilité pour le juge de prononcer une peine de TIG en l'absence du prévenu à l'audience, si ce dernier a fait part par écrit, avant celle-ci, de son consentement à la mesure. En outre, cette loi a porté le **nombre d'heures maximum d'un TIG** de 280 à **400 heures** en matière délictuelle ⁽⁶⁾. **La durée moyenne actuelle d'un TIG est de 105 heures.**

Le TIG doit être effectué dans un délai fixé par le juge, **qui ne peut pas dépasser 18 mois**. Pendant la période d'exécution du TIG, le condamné doit respecter les mesures de contrôle prévues à l'article 132-44 du code pénal ⁽⁷⁾ (voir encadré *supra*).

La loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale a simplifié les règles de mise en œuvre du TIG, en prévoyant que **la décision de fixer les conditions d'exécution du TIG soit prise**

(1) Article 747-1-1 du même code.

(2) Article 132-45 du code pénal. Cette possibilité a été ajoutée par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et est venue en partie remplacer l'ancien sursis-TIG.

(3) Article 747-1-1 du code pénal.

(4) Alpes-Maritimes (06), Bouches-du-Rhône (13), Côte-d'Or (21), Haute-Garonne (31), Gironde (33), Hérault (34), Ille-et-Vilaine (35), Indre-et-Loire (37), Isère (38), Loire-Atlantique (44), Moselle (57), Nord (59), Pas-de-Calais (62), Bas-Rhin (67), Rhône (69), Sarthe (72), Paris (75), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93) et La Réunion (974).

(5) Article 4 du projet de loi.

(6) Le nombre d'heures minimal est de 20.

(7) Article 131-22 du code pénal.

directement par le directeur du SPIP, sauf si le juge de l'application des peines décide d'exercer cette compétence ⁽¹⁾. L'objectif de cette déjudiciarisation de la procédure était de réduire à six mois le délai d'exécution des TIG.

Deux cas de figure sont applicables **en cas de non-exécution du TIG** :

– si le tribunal a fixé la peine encourue en cas de non-exécution de tout ou partie de la peine de TIG ou de manquement aux obligations fixées, le juge de l'application des peines décide de la mise à exécution de la peine prévue, qui ne peut être supérieure à 2 ans de prison et 30 000 euros d'amende ou excéder la peine encourue au titre du délit pour lequel la personne a été condamnée ⁽²⁾ ;

– si le tribunal n'a pas fixé la peine encourue, le procureur peut engager des poursuites contre la personne condamnée, qui risque alors jusqu'à 2 ans de prison et 30 000 euros d'amende.

Article 4 du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027

L'article 4 du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (LOPJ) prévoit plusieurs mesures relatives aux TIG.

En premier lieu, il entend clarifier la possibilité pour le juge de l'application des peines d'aménager la peine d'emprisonnement *ab initio* en la convertissant en TIG ⁽³⁾. Ainsi, il précise que **le juge de l'application des peines peut convertir une peine lorsque le juge correctionnel lui renvoie le soin de fixer la mesure d'aménagement de peine appropriée et qu'il peut convertir la peine même lorsque celle-ci a déjà été aménagée.**

Cette disposition vise à clarifier le droit applicable à la suite d'une décision de la Cour de cassation du 11 mai 2021 ⁽⁴⁾, qui a réaffirmé le caractère obligatoire de l'aménagement des peines inférieures ou égales à six mois, qui relève à titre principal de l'office du juge correctionnel, tout en omettant de mentionner la possibilité de convertir ces peines. Cette décision a entraîné une grande confusion dans l'articulation entre l'office du juge correctionnel et celui du juge de l'application des peines et a conduit à une diminution drastique du nombre de peines converties.

L'article 4 ouvre aussi la possibilité pour le juge de l'application des peines de **convertir la peine en un emprisonnement assorti d'un sursis probatoire comportant nécessairement l'obligation d'accomplir un TIG.**

En deuxième lieu, l'article 4 prévoit la remise au condamné, dès l'audience, d'un avis de convocation à comparaître devant le SPIP dans un délai maximum de 45 jours, afin de donner pleine effectivité à cette peine.

En troisième lieu, il prévoit, d'une part, la généralisation de l'expérimentation de l'exécution des TIG au profit d'une personne morale de droit privé exerçant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire et, d'autre part, la prolongation de cette

(1) Article 131-22 du même code.

(2) Article 131-9 du même code.

(3) Article 4 du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 18 juillet 2023.

(4) Crim., 11 mai 2021, pourvoi n° 2020-85.576.

expérimentation pour l'exécution des TIG au profit d'une personne morale de droit privé poursuivant des objectifs sociaux ou environnementaux. En effet, l'expérimentation prévue par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice n'a pas pu être menée à bien, compte tenu des délais de mise en œuvre de la loi Pacte⁽¹⁾ créant ces sociétés à mission poursuivant des objectifs sociaux ou environnementaux ; de ce fait, aucune société n'a été habilitée à recevoir des TIG pendant la durée de l'expérimentation.

Enfin, l'article 4 du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 **rend obligatoire la fixation par la juridiction de jugement du quantum maximum de la peine d'emprisonnement ou du montant maximum de l'amende encourus par le condamné n'ayant pas exécuté dans le délai imparti sa peine de TIG**. Ainsi, le juge de l'application des peines pourra systématiquement ordonner l'exécution de cette peine lorsque le condamné ne respecte pas ses obligations.

• **Le nombre de peines de TIG prononcées a connu une baisse significative ces dernières années, malgré le doublement du nombre de places proposées depuis 2018** (36 636 places ouvertes au 1^{er} juin 2023) et la qualité du travail réalisé par l'Agence pour le travail d'intérêt général et l'insertion professionnelle, créée en 2018⁽²⁾ et dont la mission est de rationaliser et développer l'offre de TIG. En 2019, la plateforme TIG 360° a été lancée pour développer et simplifier l'accès aux postes de TIG. Elle est accessible : aux juges, aux avocats, au SPIP et organismes accueillant les personnes exécutant un TIG. Cette plateforme fournit la géolocalisation des postes en temps réel, accompagnée de leurs caractéristiques.

Ainsi, le nombre de personnes effectuant une peine de TIG est passé de 35 320 au 31 décembre 2019 à 23 557 au 31 décembre 2022⁽³⁾, ce qui représente une baisse de 33 %.

Cette forte baisse est notamment due à la **chute du nombre de TIG exécutés dans le cadre d'un sursis (-77%) sur la même période**. En effet, la **mise en extinction progressive du sursis-TIG depuis la loi du 23 mars 2019** de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice n'a **pas été compensée par la montée en puissance de l'obligation de TIG effectués dans le cadre des obligations particulières prévues à l'article 132-45 du code pénal**.

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, article 176.

(2) Décret n° 2018-1098 du 7 décembre 2018.

(3) Ministère de la Justice, Statistiques trimestrielles milieu ouvert, tableau 9.

Les modifications apportées aux modalités du prononcé des peines de TIG par la loi du 23 mars 2019

Le **sursis-TIG** suspendait l'exécution de la peine d'amende ou d'emprisonnement, à condition que le condamné accomplisse, pour une durée de 20 à 280 heures, un TIG non rémunéré. Le condamné pouvait également être soumis à certaines obligations et interdictions.

La loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a fusionné le sursis avec mise à l'épreuve, le sursis-TIG et la contrainte pénale au sein d'une peine unique, dénommée « sursis probatoire », dont le régime est à la fois unifié et clarifié.

Le TIG est donc devenu une simple obligation particulière du sursis probatoire.

Le nombre de TIG exécutés en tant que peine et non dans le cadre d'un sursis est, quant à lui, en hausse significative (+ 31 %).

Cette évolution s'explique en partie par la **concentration des efforts sur les aménagements de peine *ab initio*** depuis la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice : le caractère obligatoire de l'aménagement *ab initio* a entraîné une explosion du nombre de DDSE prononcées dans ce cadre (voir *infra*) par le tribunal correctionnel au détriment des autres peines alternatives prononcées par le juge de l'application des peines ou de la conversion des peines d'emprisonnement en TIG. Cette situation a été accentuée par la jurisprudence de la Cour de Cassation du 11 mai 2021 susmentionnée. En outre, avant la réforme, le sursis-TIG pouvait être décidé dans le cadre d'un aménagement d'une peine d'emprisonnement de moins de six mois par le juge de l'application des peines, ce qui n'est plus le cas dans le cadre du sursis probatoire.

NOMBRE DE MESURES DE TIG EN COURS D'EXÉCUTION

Type de mesures de TIG	31 décembre 2019	31 décembre 2020	31 décembre 2021	31 décembre 2022	Évolution 2019-2022
Peine de TIG	14 312	16 999	21 474	18 702	+ 31 %
TIG effectué dans le cadre d'un sursis	21 008	12 707	1 250	4 855	- 77 %
<i>dont sursis-TIG</i>	20 994	11 193	1 250	302	- 99 %
<i>dont obligation de TIG</i>	14	1 514	4 614	4 553	x 325
Total	35 320	29 706	27 338	23 557	- 33 %

Source : Ministère de la Justice, Statistiques trimestrielles milieu ouvert, tableau 9.

Les rapporteuses saluent les mesures prévues par l'article 4 du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, qui ont pour objectif de **lever les obstacles juridiques identifiés au développement de la**

peine de TIG comme alternative à l'emprisonnement : flou juridique sur la possibilité de convertir des peines pouvant faire l'objet d'un aménagement *ab initio*, crainte d'absence de sanction en cas de non-exécution du TIG, délais d'exécution trop longs des TIG. Les délais de mise à exécution des TIG devraient aussi être réduits avec la mise en œuvre du dernier lot de fonctionnalités de la plateforme TIG 360 dans le courant de l'année 2023, ce qui permettra de mettre en évidence le délai opérationnel (inexistant à l'heure actuelle) entre la décision de condamnation et l'affectation du condamné sur le premier poste de TIG.

En effet, le **renforcement la lisibilité de l'offre de TIG et l'amélioration de la communication autour de cette offre** auprès des juridictions et des avocats apparaît comme un prérequis nécessaire pour développer plus massivement le recours au TIG comme alternative à la détention.

Enfin, si le nombre de postes de TIG a doublé entre 2018 et 2023, un travail reste à faire sur **l'aspect qualitatif de ces postes pour les adapter aux besoins** de chaque territoire (difficultés liées à la mobilité en zones rurales) et des différents publics placés sous main de justice (horaires et temporalité, accessibilité pour les femmes ou les personnes en situation de handicap, absence de qualification de personnes particulièrement mal insérées).

iv. Autres peines

La peine de **sanction-réparation** peut être prononcée par la juridiction comme peine alternative à l'emprisonnement ou comme peine complémentaire. Elle consiste en l'obligation pour le condamné de procéder à l'indemnisation du préjudice de la victime. La réparation peut être exécutée en nature, avec l'accord de la victime et du prévenu. Lorsqu'elle prononce la peine de sanction-réparation, la juridiction fixe la durée maximum de l'emprisonnement, qui ne peut excéder six mois, ou le montant maximum de l'amende, qui ne peut excéder 15 000 euros. Le juge de l'application des peines pourra ordonner la mise à exécution de la peine ou de l'amende si le condamné ne respecte pas l'obligation de réparation. Cette peine de sanction-réparation est, en pratique, très peu prononcée.

Il existe également des peines pécuniaires, telles que les **jours-amende**, qui consistent pour la personne condamnée à verser au trésor public une somme dont le montant global résulte d'une contribution quotidienne pendant un certain nombre de jours, le juge fixant ce nombre tout comme le montant de la contribution quotidienne. Le montant de chaque jour-amende est déterminé en tenant compte des ressources et des charges du prévenu et ne peut excéder 1 000 euros. Le nombre de jours-amende, quant à lui, ne peut excéder 360. Cette sanction est, en fait, peu utilisée, car elle est considérée comme inefficace compte tenu de **son faible taux de recouvrement** (de l'ordre de 30 % à 40 %) et parce que **le public des prévenus est souvent précaire, ne disposant que de faibles revenus**.

En 2022, 37 395 peines de jours amende avaient été prononcées, un nombre en hausse significative depuis 2017 (+ 50 %). Le nombre moyen de jours amende

prononcé était de 85, pour un montant moyen par jour de 8,80 euros et un montant total prononcé de 27,2 millions d'euros.

c. Les dispositifs permettant de surseoir à l'emprisonnement : le sursis simple et le sursis probatoire

Le sursis est un mode de personnalisation de la peine et une modalité d'exécution de la peine, à mi-chemin entre la peine alternative et l'aménagement de peine selon les modalités décidées par le juge.

Lorsqu'il prononce une peine, le juge peut décider de suspendre son exécution, sous réserve que le condamné respecte certaines obligations.

i. Le sursis simple

Le **sursis simple** est une dispense d'exécuter une peine d'emprisonnement. Il est applicable, en ce qui concerne les personnes physiques, aux condamnations à l'emprisonnement prononcées pour une durée maximale de cinq ans, à l'amende ou à la peine de jours-amende, à certaines peines privatives ou restrictives de droits mentionnées à l'article 131-6 du code pénal et à certaines peines complémentaires mentionnées à l'article 131-10 du code pénal ⁽¹⁾. Le juge peut décider que le sursis simple s'applique à la totalité de la peine ou seulement à une partie de la peine. Dans le cadre du sursis simple, la dispense d'exécution de la peine est soumise à la condition de ne pas commettre de nouvelle infraction pendant un délai d'épreuve fixé à 5 ans pour les crimes et les délits et à 2 ans pour les contraventions ⁽²⁾.

Le sursis simple ne peut être ordonné à l'égard d'une personne physique que lorsque le prévenu n'a pas été condamné, au cours des cinq années précédant les faits, pour crime ou délit de droit commun, à une peine de réclusion ou d'emprisonnement ⁽³⁾.

ii. Le sursis probatoire

Introduit par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le **sursis probatoire** résulte de la fusion du sursis avec mise à l'épreuve, du sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (qui devient une simple obligation particulière du sursis probatoire) et de la contrainte pénale. La suspension de l'exécution de la peine est conditionnée au respect de certaines obligations prévues dans le jugement ⁽⁴⁾, qui peuvent consister en un suivi renforcé (« suivi probatoire renforcé ») par le SPIP ⁽⁵⁾. Le sursis probatoire est applicable aux condamnations à l'emprisonnement prononcées pour une durée de cinq ans au plus, en raison d'un crime ou d'un délit

(1) Article 132-31 du code pénal.

(2) Article 132-35 et 132-37 du même code.

(3) Article 132-33 du même code.

(4) Article 132-40 du code pénal.

(5) Article 132-41-1 du même code.

de droit commun ⁽¹⁾. Il peut s'appliquer à la totalité de la peine ou seulement à une partie de celle-ci.

Le délai d'épreuve propre au sursis probatoire ne peut être ni inférieur à 12 mois, ni supérieur à 3 ans (plafond porté à 5 ans dans le cas d'une récidive légale et 7 ans si l'individu se trouve à nouveau en état de récidive légale) ⁽²⁾.

Le sursis probatoire n'est applicable ni aux personnes ayant déjà fait l'objet de deux condamnations assorties du sursis probatoire pour des délits identiques ou assimilés, ni à celles qui ont déjà fait l'objet d'une condamnation assortie du sursis probatoire pour des délits identiques ou assimilés dans le cas d'un crime ou d'un délit de violences volontaires, d'un délit d'agressions ou d'atteintes sexuelles, ou avec la circonstance aggravante de violences ⁽³⁾. En outre, ces dispositions ne sont pas applicables lorsque le sursis probatoire ne porte que sur une partie de la peine d'emprisonnement prononcée (peine mixte) ou en cas de sursis probatoire renforcé.

Au cours du délai de probation, le condamné doit respecter les mesures de contrôle prévues à l'article 132-44 du code pénal et les obligations prévues par l'article 132-45 du même code qui lui ont été imposées par le juge ⁽⁴⁾.

Le sursis probatoire peut être révoqué par la juridiction de jugement si le condamné commet, au cours du délai de probation, un crime ou un délit de droit commun, suivi d'une condamnation à une peine privative de liberté sans sursis. Cette décision est prise après avis du juge de l'application des peines, et la révocation peut s'appliquer à la totalité ou à une partie du ou des sursis antérieurement accordés ⁽⁵⁾.

Le juge de l'application des peines peut révoquer le sursis probatoire lorsque le condamné n'a pas satisfait aux mesures de contrôle et aux obligations particulières qui lui étaient imposées ⁽⁶⁾.

(1) Article 132-41 du même code.

(2) Article 132-42 du même code.

(3) Article 132-41 du même code.

(4) Ces mesures de contrôle et ces obligations sont énumérées dans le développement consacré à la DDSE peine.

(5) Article 132-48 du code pénal.

(6) Article 132-47 du code pénal.

ÉVOLUTION DES MESURES DE SURSIS AVEC OBLIGATIONS

	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022
sursis avec mise à l'épreuve	121 911	88 391	35 259	10 821
sursis probatoire		33 862	103 438	138 012
sursis-TIG	20 994	11 193	1 250	302
Total	142 905	133 446	139 947	149 135

Source : ministère de la Justice, statistiques trimestrielles de milieu ouvert, au 31 décembre 2022.

On note une **légère hausse du nombre total de sursis avec obligations** en cours d'exécution entre fin 2019 et fin 2022 (+ 4 %).

Comme mentionné précédemment, **la suppression du sursis-TIG a entraîné une chute drastique du nombre de TIG mis en œuvre**, la possibilité de prononcer cette obligation dans le cadre d'un sursis probatoire ayant été utilisée de façon limitée, sans que les raisons de cette faible utilisation n'aient été formellement identifiées.

2. Les aménagements de peine

La peine d'emprisonnement peut être aménagée à deux moments distincts : soit avant l'exécution de la peine – on parle alors d'aménagement *ab initio* ou d'aménagement en procédure « 723-15 » –, soit au cours de l'exécution de la peine d'emprisonnement, le plus souvent lors de la fin de peine. Dans ce deuxième cas, l'aménagement de peine peut être demandé auprès du SPIP et du JAP en fonction de la construction d'un projet de réinsertion. Les différentes formes d'aménagement peuvent également résulter d'une libération sous contrainte qui peut être de plein droit sous certaines conditions.

Les aménagements de peine permettent d'exécuter tout ou partie de la peine d'emprisonnement en dehors de l'établissement pénitentiaire. Un aménagement de peine *ab initio* ou décidée en « 723-15 » peut prendre trois formes différentes : la détention à domicile sous surveillance électronique, la semi-liberté ou le placement à l'extérieur. L'aménagement octroyé au cours de l'exécution de la peine peut prendre l'une de ces trois formes ou celle de la libération conditionnelle.

Conformément aux objectifs fixés par l'**article 707 du code de procédure pénale**, ces aménagements de peine visent « à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée ».

a. Les différents types d'aménagements de peines au cours du parcours d'exécution de la peine

Les modalités d'exécution des peines ont été modifiées par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, entrée en vigueur le 24 mars 2020.

Les peines inférieures ou égales à six mois doivent obligatoirement être aménagées, sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné (absence de domicile pour la pose d'un bracelet électronique par exemple). Dans la même logique, **les peines comprises entre six mois et un an peuvent être aménagées**, si la situation et la personnalité du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle ⁽¹⁾. Si elle est aménagée, la peine sera donc exécutée ailleurs qu'en prison : sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique, de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur ⁽²⁾.

Pour une infraction commise après le 24 mars 2020, **la peine ne peut pas être aménagée si elle est supérieure à un an**. Les personnes condamnées à une peine d'un an ou plus seront donc incarcérées. Par la suite, elles pourront toutefois, si elles remplissent les conditions et notamment construisent un projet de sortie, bénéficier d'un aménagement de cette peine élaboré avec les SPIP.

i. L'aménagement avant l'exécution de la peine

L'aménagement est donc obligatoire pour l'exécution de la totalité de la peine, sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné, lorsque la **peine d'emprisonnement ferme ou la partie ferme prononcée est inférieure ou égale à 6 mois** ⁽³⁾.

Le juge de l'application des peines peut choisir, à la place de l'aménagement de peine, de **convertir** une peine de prison ferme inférieure ou égale à 6 mois en une peine alternative (détention à domicile sous surveillance électronique, travail d'intérêt général, jour-amende ou sursis probatoire renforcé) ⁽⁴⁾.

Si la peine d'emprisonnement ferme ou la partie ferme de la peine prononcée sont supérieures à 6 mois et inférieures ou égale à 1 an, elles doivent également être **aménagées**, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle. Dans ce cas, l'aménagement peut porter sur tout ou partie de l'emprisonnement ⁽⁵⁾.

Ces aménagements sont la plupart du temps décidés **par le JAP dans le cadre d'une procédure « 723-15 »** ; depuis 2019, ils peuvent également être

(1) Article 132-19 du code de procédure pénale.

(2) Article 132-19 du même code.

(3) Article 132-25 du code pénal.

(4) Article 747-1 du code de procédure pénale.

(5) Article 132-25 du code pénal.

prononcés *ab initio* par la juridiction de jugement, le JAP restant alors compétent pour préciser les modalités d'exécution de l'aménagement.

À l'issue de l'audience correctionnelle, si une peine de moins d'un an est prononcée – qu'elle soit ou non aménagée *ab initio* par le juge correctionnel –, est remise au condamné une convocation à comparaître, dans un délai n'excédant pas 30 jours, devant le JAP afin de déterminer les modalités d'exécution de la peine. Le condamné reçoit également une convocation devant le SPIP dans un délai qui ne peut excéder 45 jours⁽¹⁾. La rapporteure Caroline Abadie a proposé, par un amendement adopté dans le cadre de la première lecture de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice, actuellement en cours d'examen par le Parlement, de réduire ces délais de 30 et 45 jours, à respectivement 20 et 30 jours⁽²⁾.

ii. L'aménagement de peine « classique » en cours d'exécution de peine

L'aménagement de la peine d'emprisonnement « classique » (AP) en cours d'exécution de la peine peut être accordé par le juge de l'application des peines⁽³⁾ après avis de la commission d'application des peines (CAP) :

– aux personnes condamnées à une peine privative de liberté qui n'excède pas deux ans ;

– aux personnes condamnées dont la durée totale de la peine privative de liberté restant à effectuer n'excède pas deux ans ;

– aux personnes condamnées auxquelles il reste une année avant d'être éligibles à la libération conditionnelle, le dispositif d'aménagement de peine prenant ici la forme d'une mesure probatoire avant une libération conditionnelle.

iii. La libération sous contrainte

La **libération sous contrainte** (LSC) est décision qui prend la forme d'un aménagement de la peine de prison et permet au détenu qui en bénéficie de purger la partie finale de sa peine de prison ferme hors de prison. À la différence de l'aménagement de peine, son octroi ne dépend pas de la construction d'un projet de réinsertion. Elle peut être accordée aux détenus condamnés à **une peine de cinq ans ou moins** et ayant accompli les **deux tiers de la peine**⁽⁴⁾. En application de l'**article 720 du code de procédure pénale**, le JAP ne peut refuser l'octroi de la libération sous contrainte qu'en constatant, par ordonnance spécialement motivée, qu'il est impossible de mettre en œuvre l'une de ces mesures au regard des exigences de l'article 707 du même code.

(1) Article 474 du code de procédure pénale.

(2) Amendement 648 de Mme Caroline Abadie et amendement 888 des rapporteurs, première lecture du Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

(3) Articles 723-1 et 723-7 du même code.

(4) I de l'article 720 du code de procédure pénale.

Ce dispositif n'est pas applicable aux condamnés qui l'ont refusé ou qui ont une demande en aménagement de peine « classique » pendante devant le juge de l'application des peines.

Depuis la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, cette libération sous contrainte s'applique de plein droit pour les détenus condamnés à une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à deux ans et auxquels il reste un reliquat de peine inférieur ou égal à trois mois, sauf impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement ⁽¹⁾.

b. Les différentes formes de l'aménagement de peine

- i. Un aménagement de peine conditionné au respect d'horaires de sortie : la DDSE, la semi-liberté et le placement à l'extérieur

L'aménagement de peine a pour objectif de **favoriser l'insertion ou la réinsertion** de personnes condamnées. Ainsi, le code pénal prévoit que les trois aménagements de peine sous écrou que sont le placement à l'extérieur, la semi-liberté et le placement en détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) sont prononcés de telle sorte que la personne condamnée soit autorisée à quitter son lieu de résidence « *le temps nécessaire à l'exercice d'une activité professionnelle, au suivi d'un enseignement, d'un stage, d'une formation ou d'un traitement médical, à la recherche d'un emploi, à la participation à la vie de famille ou à tout projet d'insertion ou de réinsertion* » ⁽²⁾. Le juge d'application des peines fixe les horaires pendant lesquels la personne condamnée est autorisée à s'absenter de son lieu de résidence.

Le lieu de résidence de la personne condamnée diffère selon les modalités retenues pour l'aménagement de peine.

- Une personne qui bénéficie du **régime de semi-liberté** réside au sein de l'établissement pénitentiaire, dans le centre de semi-liberté, le quartier de semi-liberté ou dans la structure d'accompagnement vers la sortie ⁽³⁾, qui sont séparés du reste de l'établissement pénitentiaire.

- Une personne dont la peine est aménagée sous la forme du **placement à l'extérieur** est hébergée dans les locaux d'une structure qui l'encadre ou dans tout autre lieu désigné par le magistrat. Le placement à l'extérieur peut ainsi s'effectuer à domicile, sous les mêmes conditions et avec le même encadrement que lorsque la personne est hébergée par la structure associative, mais cette modalité d'exécution du placement extérieur reste rare. La personne peut également être hébergée au sein de l'établissement pénitentiaire, dans le centre de semi-liberté, le quartier de semi-liberté ou dans la structure d'accompagnement vers la sortie.

(1) II de l'article 720 du même code.

(2) Article 132-26 et 131-4-1 du code pénal, article D119 du code de procédure pénale.

(3) Article D112-20 du code pénitentiaire.

Au 31 décembre 2022, 369 structures de placement à l'extérieur étaient agréées pour un total de 2 195 places proposées. Parmi elles, 248 structures proposaient un hébergement. 49 % des structures accueillant des placements à l'extérieur sont des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), 29 % sont des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), les autres partenaires sont le plus souvent des associations locales.

Les structures en charge d'une activité de placement à l'extérieur interviennent dans le cadre de **conventions** partenariales départementales et régionales signées avec les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire qui définissent les engagements de l'association (moyens et contenu de la prise en charge) et le financement associé de l'administration pénitentiaire.

Les structures d'accueil de placement à l'extérieur doivent signaler au juge de l'application des peines tout manquement au règlement de la structure.

Dans le cadre d'un placement à l'extérieur, le SPIP est le pilote de la mesure chargé d'évaluer la situation de la personne et les modalités d'exécution précises de la mesure, ainsi que d'assurer le suivi de la mesure : il fait le lien permanent entre le juge de l'application des peines et l'association.

- La personne placée en **détention à domicile sous surveillance électronique** réside à son domicile ou dans tout autre lieu désigné par le juge. Lorsque le lieu désigné par le juge de l'application des peines n'est pas le domicile du condamné, la décision de DDSE ne peut être prise qu'avec l'accord du maître des lieux, sauf s'il s'agit d'un lieu public ⁽¹⁾.

La personne condamnée dont la peine est aménagée sous le régime de la DDSE a l'obligation de porter un dispositif intégrant un émetteur permettant de vérifier le respect de l'obligation de demeurer dans le lieu désigné par le juge, pour chaque période fixée ⁽²⁾. Elle doit répondre aux convocations de toute autre autorité publique désignée par le juge ⁽³⁾. Le juge peut imposer les mesures de contrôle ou les obligations mentionnées aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal ⁽⁴⁾.

Tout au long de la mesure d'aménagement de peine quelle qu'en soit la forme, la personne condamnée est **suivie par le SPIP**, qui veille au respect de ces obligations, à la prévention de la récidive, rend compte au juge de l'application des peines du déroulement de la mesure. Le SPIP peut, pour les personnes condamnées exécutant leur peine sous le régime de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur, mettre en œuvre des **mesures d'aides à caractère social**, afin de favoriser leur reclassement social ⁽⁵⁾.

(1) Article 723-7 du code pénal.

(2) Article 723-8 du même code.

(3) Article 132-26 du même code.

(4) Ces mesures sont énumérées supra, dans les développements sur la DDSE en tant que peine autonome.

(5) Articles 132-43 et 132-46 du code pénal.

En cas de non-respect des horaires associés à la mesure, le détenu est considéré comme en **état d'évasion** qui peut entraîner, en plus du retrait de la mesure d'aménagement du retour en détention, de nouvelles poursuites devant le tribunal correctionnel.

ii. La libération conditionnelle

La libération conditionnelle est une mesure d'aménagement de peine pour les personnes condamnées qui ont exécuté au moins la moitié de leur peine s'ils manifestent des **efforts sérieux de réinsertion** ⁽¹⁾. Le temps d'épreuve ne peut excéder quinze ans ou vingt ans si le condamné est en état de récidive légale. Les personnes condamnées à une peine à perpétuité peuvent demander leur libération conditionnelle au bout de dix-huit ans (ou de vingt-deux ans pour une personne récidiviste).

Afin de bénéficier de la libération conditionnelle, les condamnés doivent justifier :

- soit de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou de leur assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ;
- soit de leur participation essentielle à la vie de leur famille ;
- soit de la nécessité de suivre un traitement médical ;
- soit de leurs efforts en vue d'indemniser leurs victimes ;
- soit de leur implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion.

En outre, la libération conditionnelle peut être accordée aux condamnés âgés de plus de 70 ans, quelle que soit la durée de la peine qui leur reste à effectuer, dès lors que leur réinsertion est assurée. Le condamné doit justifier qu'il sera pris en charge à sa sortie ou qu'il bénéficie d'un hébergement. Une telle libération n'est pas accordée en cas de risque grave de récidive ou si elle peut causer un trouble grave à l'ordre public.

Enfin, la libération conditionnelle peut être accordée à une personne condamnée à une peine d'emprisonnement de quatre ans ou moins ou pour laquelle la durée de la peine restant à exécuter est inférieure ou égale à quatre ans, lorsque cette personne soit exerce l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans ayant chez lui sa résidence habituelle, soit est une femme enceinte de plus de douze semaines. Cette disposition n'est pas applicable aux personnes condamnées pour un crime ou pour un délit commis sur un mineur.

(1) Article 729 du code de procédure pénale.

La libération conditionnelle ne peut pas être accordée aux personnes condamnées refusant pendant leur incarcération de suivre les soins décidés par le juge de l'application des peines dans le cadre de leur suivi socio-judiciaire.

La liberté conditionnelle implique un **suivi de la personne condamnée par le SPIP et le juge de l'application des peines**. La personne peut être soumise à des **mesures de contrôle ou obligations** mentionnées aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal précédemment mentionnées.

Le juge de l'application des peines peut subordonner la libération conditionnelle du condamné à l'exécution, à titre probatoire, d'une mesure de DDSE ⁽¹⁾, de semi-liberté ou de placement à l'extérieur ⁽²⁾, pour une durée n'excédant pas un an. Cette mesure peut être exécutée un an avant la fin du temps d'épreuve ou un an avant la date à laquelle est possible la libération conditionnelle.

En pratique, la libération conditionnelle est surtout prononcée à la suite d'un aménagement de peine, ce dernier étant alors utilisé comme mesure probatoire à la libération conditionnelle.

c. La DDSE est l'aménagement de peine le plus souvent prononcé

Au 1^{er} janvier 2023, 20 403 condamnés faisaient l'objet d'une mesure d'aménagement de peine, un nombre similaire à celui de l'année précédente et en hausse de 3 % par rapport au 1^{er} janvier 2020. Les statistiques disponibles ne distinguent pas l'aménagement de peine prononcé au début de la peine de celui prononcé en cours d'exécution de la peine.

ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTES FORMES D'AMÉNAGEMENTS DE PEINE EN COURS D'EXÉCUTION ENTRE 2017 ET 2023

(au 1^{er} janvier)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	1 ^{er} avril 2023	évolution 2020-2023	évolution 2022-2023	Part de chaque aménagement en 2023
Libération conditionnelle	5 751	5 153	5 014	5 250	5 478	4 709	4 072	nd	-22 %	-14 %	20 %
DDSE	9 801	10 241	10 620	11 539	11 669	13 133	13 865	15 538	20 %	6 %	67 %
Semi-liberté	1 659	1 623	1 751	1 997	1 369	1 599	1 770	2 109	-11 %	11 %	9 %
Placement à l'extérieur	882	885	894	959	971	914	853	934	-11 %	-7 %	4 %
Total	18 093	17 902	18 279	19 745	19 487	20 355	20 560	nd	4 %	1 %	100

Source : commission des Lois, d'après les statistiques trimestrielles en milieu fermé et en milieu ouvert du ministère de la Justice.

*Les derniers chiffres disponibles sont relevés au 31 décembre 2022.

(1) Article 723-7 du code de procédure pénale.

(2) Article 723-1 du même code.

La **DDSE** est l'aménagement de peine le plus souvent prononcé et exécuté, car il est le plus facile à mettre en œuvre. La DDSE représente ainsi **67 % des aménagements de peine exécutés en 2023**.

Si 13 865 détenus exécutaient leur peine sous la forme d'une DDSE aménagement de peine au 1^{er} janvier 2023, un nombre déjà en hausse continue depuis 2017 (+ 40 %), on observe une forte accélération du nombre d'aménagements de peines exécutés sous la forme d'une DDSE depuis 2020 (+ 20 %). Cette tendance s'est même renforcée depuis le début de l'année 2023 (+12 % entre le 1^{er} janvier 2023 et le 1^{er} avril 2023).

Cette augmentation s'explique par deux phénomènes :

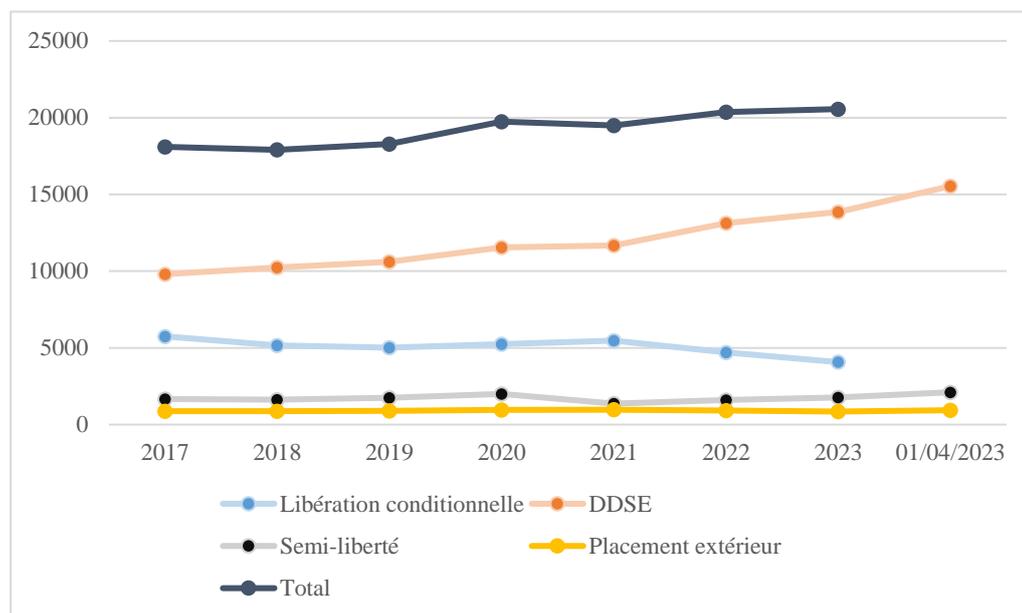
– d'une part, par **la montée en puissance de la libération sous contrainte**, qui prend souvent la forme d'une DDSE, le nombre de DDSE prononcées dans le cadre d'une libération sous contrainte (LSC) ayant bondi entre le 1^{er} janvier 2023 et le 1^{er} avril 2023 (+ 63 %) ;

– d'autre part, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles modalités d'exécution des peines le 24 mars 2020, **les aménagements de peine *ab initio* sont beaucoup plus nombreux et prennent presque exclusivement la forme de la DDSE**. En effet, au moment de l'audience, le juge correctionnel a tendance à s'orienter vers cette mesure, faute souvent d'informations précises sur les autres formes d'aménagements de peine. Ainsi, d'après les statistiques transmises aux rapporteuses par le ministère de la Justice, 5 982 peines d'emprisonnement avaient été aménagées *ab initio* sous la forme d'une DDSE en 2020, 15 541 en 2021 et 19 451 en 2022, soit une multiplication par plus de trois en trois ans.

A contrario, on observe une diminution du nombre de libérations conditionnelles mises en œuvre depuis 2021 (– 26 % entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2023).

ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTES FORMES D'AMÉNAGEMENTS DE PEINE ENTRE 2017 ET 2023

(au 1^{er} janvier)



Source : commission des Lois, d'après les statistiques du ministère de la Justice

Le placement à l'extérieur est peu prononcé, en raison du manque de places disponibles et de la préparation nécessaire en amont de la mise en œuvre de cette mesure, ce qui exclut notamment les courtes peines. Ainsi, 934 personnes bénéficiaient d'un placement à l'extérieur au 1^{er} avril 2023, dont 176 personnes hébergées en établissement pénitentiaire, soit 5 % des mesures d'aménagement de peine en cours d'exécution. Parmi ces 934 personnes, 182 faisaient l'objet d'un placement à l'extérieur aménagé *ab initio*. Le nombre de personnes concernées par un placement à l'extérieur ces dernières années oscille entre 850 et 980, avec des variations annuelles qui peuvent être importantes en raison de la nécessaire adéquation des profils de condamnés à la mesure.

Le régime de la semi-liberté comme aménagement de peine est un peu plus développé que le placement à l'extérieur : au 1^{er} avril 2023, 2 109 personnes condamnées voyaient leur peine aménagée sous ce régime. On observe une tendance à la hausse du nombre de détenus en semi-liberté (+11 % entre le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2023).

Les quartiers de semi-liberté et les centres de semi-liberté sont progressivement remplis par les détenus qui bénéficient d'une LSC de plein droit, ce qui réduit le nombre de places disponibles pour les autres détenus construisant de réels projets d'insertion. Afin de fluidifier cette gestion, l'administration pénitentiaire travaille au recensement de l'offre de places de semi-liberté au sein d'un « répertoire semi-liberté ».

Par ailleurs, la localisation de ces centres peut parfois poser des difficultés d'accès à la mobilité, ce qui freine leur efficacité en termes de réinsertion.

La semi-liberté est particulièrement adaptée pour les personnes sans domicile mais qui ont un projet socio-professionnel.

ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTES FORMES D'AMÉNAGEMENT DE PEINE SOUS LIBÉRATION SOUS CONTRAINTE ENTRE 2020 ET 2023

(au 1^{er} janvier)

	semi-liberté		placement à l'extérieur		DDSE		Libération conditionnelle		Total AP	Total LSC	Total AP et LSC	Part des aménagements en LSC
	AP	LSC	AP	LSC	AP	LSC	AP	LSC				
2020	1 664	333	909	50	11 037	502	4 753	497	18 363	1 382	19 745	3 %
2021	1 135	234	899	72	11 161	508	4 894	584	18 089	1 398	19 487	3 %
2022	1 409	190	865	49	12 527	606	4 273	436	19 074	1 281	20 355	2 %
2023	1 507	263	791	62	13 172	693	3 579*	493*	19 049	1 511	20 560	7 %
avril 2023	nd	nd	934		14 406	1 132	nd	nd				
évolution 2020-2023	-9 %	-21 %	-13 %	24 %	19 %	38 %	-25 %	-1 %	4 %	9 %	4 %	
évolution 2022-2023	7 %	38 %	-9 %	27 %	5 %	14 %	-16 %	13 %	0 %	18 %	1 %	
évolution janvier-avril 2023			8 %		9 %	63 %						

Source : commission des Lois, d'après les séries statistiques des personnes placées sous-main de justice 1980-2022 et les statistiques trimestrielles en milieu fermé et en milieu ouvert du ministère de la Justice.

* Les derniers chiffres disponibles sont relevés au 31 décembre 2022.

B. L'EFFICACITÉ DE LA PRISE EN CHARGE HORS DE L'ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE EST SUPÉRIEURE EN MATIÈRE DE RÉINSERTION ET DE PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE

1. Plusieurs études ont mis en évidence l'efficacité des alternatives à la détention en matière de réinsertion et de prévention de la récidive

a. Les lacunes françaises en matière d'évaluation de la récidive

La France est particulièrement en **retard en matière d'analyse criminologique et d'évaluation**, à la fois quantitative et qualitative. Si les rapporteuses saluent le développement des données statistiques en milieu fermé et en milieu ouvert grâce à la création et à la montée en puissance de la direction de la statistique au ministère de la justice, force est de constater que la remontée d'information reste incomplète. Ainsi, le ministère de la justice ne dispose pas des statistiques relatives au prononcé des différentes mesures d'aménagement de peine selon que cet aménagement soit fait avant l'exécution ou au cours de la peine (même s'il distingue les mesures de libération sous contrainte des autres mesures d'aménagement de peine).

Surtout, **la France manque de données sur les trajectoires en matière de récidive et de réinsertion des personnes sortant de prison**, qui permettraient de

réaliser des évaluations qualitatives de l'efficacité des alternatives à la détention. Les études présentées ci-après s'appuient en effet sur des données anciennes, voire obsolètes, qui ne permettent pas de mesurer scientifiquement l'effet des alternatives à la détention en matière de prévention de la récidive. Ces évaluations sont aujourd'hui essentielles pour convaincre à la fois les magistrats et l'opinion publique de la nécessité de développer ce type de mesures.

En outre, à l'image de ce qui a été réalisé dans les pays scandinaves, il apparaît nécessaire de diffuser de façon plus approfondie les enseignements de la criminologie, notamment dans le cadre de la formation des magistrats.

b. La détention ne permet pas de prévenir la récidive pour les courtes peines d'emprisonnement

Le premier constat de la mission en termes d'efficacité en matière de prévention de la récidive est le suivant : **la détention ne permet pas de prévenir la récidive, notamment pour les courtes peines d'emprisonnement particulièrement désocialisantes et surtout lorsque la personne a déjà été condamnée antérieurement.** En effet, si la détention peut être mise à profit lors des moyennes et longues peines pour préparer la réinsertion et mettre en place un accompagnement individualisé par les SPIP, les détenus condamnés pour des courtes peines n'ont pas le temps d'être véritablement pris en charge avant d'être libérés et subissent d'autant plus les effets désocialisants de la peine (perte du logement, de l'emploi...).

- Plusieurs études ont mis en évidence l'importance de la récidive chez les personnes sortant de prison.

Une étude réalisée en 2011 sur un échantillon national de la cohorte des personnes sortant de prison en 2002 a estimé à **59 % le taux de re-condamnation dans les cinq années suivant la libération** ⁽¹⁾.

Une récente étude réalisée par le ministère de la Justice sur les personnes sortant de prison en 2016 ⁽²⁾ a mis en évidence l'importance de la récidive au sein de la population carcérale :

- **près de quatre personnes sortant de prison sur cinq ont au moins une condamnation ou composition pénale inscrite au casier judiciaire dans les 5 ans précédant la condamnation qui les a menés en prison**, et une sur quatre en a au moins 5 ;

- 31 % des personnes sortant de prison de l'année 2016 ont à nouveau été condamnées pour une infraction commise dans l'année de leur libération et, parmi

(1) A. Benaouda et A. Kensey, « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, mai n° 36, 2011 : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/cahierd'etude36.pdf

(2) Sous-direction de la statistique et des études du ministère de la justice, *Infostat Justice n° 183*, juillet 2021. http://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_Infostat_183.pdf

elles, 79 % sont sanctionnées d'une nouvelle peine d'emprisonnement ferme, la récidive étant perçue comme une circonstance aggravante de l'infraction ;

– les auteurs d'atteintes aux biens récidivent plus souvent, en particulier les condamnés pour vol simple (43 %) ou vol aggravé sans violence (39 %).

L'étude pointe que toutes choses égales par ailleurs, **le risque de récidive augmente avec le nombre de condamnations antérieures** : seulement 14 % des personnes sortant de détention qui n'avaient aucune condamnation dans les 5 années précédant celle qui les a menées en prison récidivent dans l'année, contre 23 % de celles qui avaient une condamnation et 63 % de celles qui avaient été condamnées au moins 10 fois. Le taux de récidive associé aux plus longues peines (plus de 5 ans) est inférieur à la moyenne (19 %). Le taux de récidive des bénéficiaires d'une libération conditionnelle (23 %) est nettement inférieur à celui des « sorties sèches » (33 %).

Face à ces chiffres particulièrement décevants s'agissant des multirécidivistes, il semble indispensable de sortir du schéma répressif classique en France (d'abord peines alternatives puis emprisonnement ferme), en intégrant la notion de désistance⁽¹⁾ dans les pratiques professionnelles. Celle-ci inclut des phases de régression, qui ne signifient pas que le maintien en milieu ouvert est inefficace à prévenir la récidive.

Le scepticisme de l'opinion publique quant à l'efficacité de la prison se vérifie : dans une enquête réalisée en avril 2016 à Lyon⁽²⁾, plus de 75 % des personnes ayant répondu pensent que la prison ne diminue pas le risque de récidive, et 40 % pensent même qu'elle l'augmente.

• **Plusieurs études internationales tirent des conclusions similaires sur le manque d'efficacité de la prison en termes de prévention de la récidive** : une étude américaine estime, par exemple, que chaque année d'incarcération supplémentaire augmente de six points la probabilité d'être poursuivi pour une nouvelle affaire dans les trimestres suivants, et réduit de quatre points celle d'avoir un emploi⁽³⁾.

Les études internationales sont aussi riches d'enseignements concernant l'impact des conditions de détention sur la récidive. En effet, les pays dans lesquels les conditions de détention sont bonnes (respect du principe de l'encellulement individuel, services d'aide à la réinsertion) connaissent un effet particulièrement positif de l'incarcération pour les condamnés les plus précaires (par exemple en

(1) *La désistance désigne le processus de sortie de la délinquance.*

(2) *Henneguelle, Anaïs, et Benjamin Monnery.* « Prison, peines alternatives et récidive », *Revue française d'économie*, vol. xxxii, no. 1, 2017, pp. 169-207.

(3) *M. Mueller-Smith, The Criminal and Labor Market Impacts of Incarceration, working paper, 2014* dans *Henneguelle, Anaïs, et Benjamin Monnery.* « Prison, peines alternatives et récidive », *Revue française d'économie*, vol. xxxii, no. 1, 2017, pp. 169-207.

Norvège⁽¹⁾ ⁽²⁾. Une étude italienne a montré que le fait de passer une année dans une prison ouverte, plutôt que dans une prison traditionnelle, réduit la probabilité de récidive de 10 à 15 points de pourcentage dans les trois années suivant la libération (par rapport à un taux moyen d'environ 40 %), soulignant ainsi le rôle joué par les conditions de détention dans la récidive⁽³⁾.

c. Les alternatives à l'incarcération sont plus efficaces en termes de prévention de la récidive

Quelques rares études ont été réalisées en France sur l'**efficacité** des peines alternatives à l'emprisonnement ou des aménagements de peine en termes de **prévention de la récidive**. Ces études ont montré que les alternatives à la détention sont plus efficaces que la détention pour lutter contre la récidive. Elles se sont attachées à isoler les biais de sélection existants, les profils de condamnés qui bénéficient de mesures alternatives à la détention étant déjà ceux qui ont le moins de risques de récidiver.

Une étude économétrique a été réalisée par Anaïs Henneguella et Benjamin Monnery en 2017⁽⁴⁾ sur la cohorte des personnes condamnées faisant l'objet d'un aménagement de peine consistant en un **placement sous surveillance électronique** en 2002⁽⁵⁾, année de la généralisation progressive de cette mesure en France. Après avoir isolé les biais de sélection existants, l'étude a montré que **cette mesure réduisait le risque de récidive dans les 5 ans de 10 à 12 %**, le taux de récidive s'établissant autour de 52 % pour les condamnés ayant fait l'objet d'une mesure de placement sous surveillance électronique (contre 59 % pour ceux sortants de prison). L'étude montre aussi que cette mesure est particulièrement efficace pour les personnes qui font l'objet d'un suivi intensif du SPIP par des visites de contrôle (effet dissuasif) et qui sont les mieux insérées socialement (exercice d'une activité professionnelle).

En sus de la réduction de la probabilité de récidive, le bracelet électronique permettrait aussi une réduction de la gravité des infractions commises en récidive⁽⁶⁾.

Les auteurs de l'étude pointent cependant les limites de ces études, qui sont fondées sur des données anciennes, datant d'une période pendant laquelle le

(1) B. Manudeep, G. Dalh, K. Logen et M. Mogstad, *Incarceration, Recidivism and Employment*, working paper, University of Bergen, 2016 dans Henneguella, Anaïs, et Benjamin Monnery. « Prison, peines alternatives et récidive », *Revue française d'économie*, vol. xxxii, no. 1, 2017, pp. 169-207.

(2) Le lecteur est invité à se référer au 2. du C du II de la partie 1 pour de plus amples informations sur le sujet.

(3) Mastrobuoni et D. Terlizze, *Rehabilitating Rehabilitation : Prison Conditions and Recidivism*, EIEF working papers series 1413, Einaudi Institute for Economics and Finance (EIEF), 2015 dans Henneguella, Anaïs, et Benjamin Monnery. « Prison, peines alternatives et récidive », *Revue française d'économie*, vol. xxxii, no. 1, 2017, pp. 169-207.

(4) Anaïs Henneguella et Benjamin Monnery. « Prison, peines alternatives et récidive », *Revue française d'économie*, vol. xxxii, no. 1, 2017, pp. 169-207.

(5) Pour mémoire, la détention sous surveillance électronique a été créée en tant que peine autonome par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(6) A. Henneguella, B. Monnery et A. Kensey [2016], « Better at Home than in Prison ? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France », *The Journal of Law and Economics*, vol. 59 n° 3, pp. 629-667.

placement électronique était marginal alors qu'il est aujourd'hui devenu « *une sanction de masse et ne permet plus un suivi aussi effectif qu'auparavant* ».

Les études internationales tendent aux mêmes conclusions : une réduction de l'ordre de 50 % de la probabilité d'être de nouveau arrêté après l'exécution d'une peine sous bracelet plutôt qu'en prison a été identifiée en Argentine ⁽¹⁾, tandis qu'au Royaume-Uni, la réduction de la probabilité de récidive serait de l'ordre de 20 % à 40 % dans les deux années suivant la libération ⁽²⁾.

Plusieurs explications sont avancées : le placement sous surveillance électronique évite la rupture familiale, sociale ou économique, empêche l'influence néfaste des conditions de détention ou des co-détenus. En outre, des facteurs psychologiques peuvent jouer avec la conscience de la chance offerte et la perspective d'un retour en détention en cas de récidive ⁽³⁾.

Une autre étude économétrique portant sur l'efficacité de l'aménagement de peine sous la forme de **la semi-liberté**, réalisée par Anaïs Henneguelle, Benjamin Monnery et François-Charles Wolff en 2020 a montré que les personnes exécutant cette mesure avaient des **risques de récidive de 22 à 31 % moins élevés** que les détenus sortants de prison ⁽⁴⁾.

Enfin, une étude menée aux Pays-Bas en 2009 a montré que **le taux de récidive est 47 % moins élevé chez les délinquants condamnés à une peine de travail** par rapport à ceux condamnés à une peine d'emprisonnement ⁽⁵⁾.

Il n'existe aujourd'hui aucune étude relative à l'efficacité de l'arsenal français actuel de peines alternatives et d'aménagements de peines.

(1) A R. Di Tella et E. Schargrodsy, *Criminal Recidivism after Prison and Electronic Monitoring*, *Journal of Political Economy*, février 2013, vol. 121, n° 1, pp. 28-73. dans Anaïs Henneguelle et Benjamin Monnery. « Prison, peines alternatives et récidive », *Revue française d'économie*, vol. xxxii, no. 1, 2017, pp. 169-207.

(2) O. Marie, *Early Release from Prison on Electronic Monitoring and Recidivism : a Tale of two Discontinuities*, 2015 dans Anaïs Henneguelle et Benjamin Monnery. « Prison, peines alternatives et récidive », *Revue française d'économie*, vol. xxxii, no. 1, 2017, pp. 169-207.

(3) O. Marie, *Early Release from Prison on Electronic Monitoring and Recidivism : a Tale of two Discontinuities*, 2015 dans Anaïs Henneguelle et Benjamin Monnery. « Prison, peines alternatives et récidive », *Revue française d'économie*, vol. xxxii, no. 1, 2017, pp. 169-207.

(4) Hucklesby, *Understanding Offenders' Compliance : A Case Study of Electronically Monitored Curfew Orders*, *Journal of Law and Society*, vol. 36 n° 2, 2009, pp. 248-271. dans Anaïs Henneguelle et Benjamin Monnery. « Prison, peines alternatives et récidive », *Revue française d'économie*, vol. xxxii, no. 1, 2017, pp. 169-207.

(5) Hucklesby, *Understanding Offenders' Compliance : A Case Study of Electronically Monitored Curfew Orders*, *Journal of Law and Society*, H., Blokland, A., Nieuwbeerta, P., & Tollenaar, N. (2009). *Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen : een gematchte vergelijking*. *Tijdschrift voor Criminologie*, 51(3), 211-227.

d. Le coût des alternatives à l'emprisonnement est moins élevé que celui de la détention

En 2019, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a publié un rapport ⁽¹⁾ dans lequel il met en évidence le coût élevé de l'incarcération par rapport au coût des alternatives à l'emprisonnement. Si les données statistiques budgétaires sont parcellaires, le coût par détenu pour un jour de détention varierait de 64 euros à 104 euros en fonction des établissements, sans compter les investissements. Le coût journalier par personne faisant l'objet d'une peine alternative ou d'un aménagement de peine s'établirait quant à lui à 12 euros pour une DDSE (peine autonome ou aménagement de peine), 31 euros pour un placement à l'extérieur et 59 euros par jour pour une semi-liberté.

Ces coûts n'intègrent pas les coûts socio-économiques de l'incarcération des personnes détenues pour la puissance publique, qui ont fait l'objet d'une évaluation récente par l'ATIGIP ⁽²⁾.

L'étude rappelle les effets désocialisants de la prison : forte précarité du logement (16 % des personnes sortant de prison n'ont qu'une solution précaire pour leur logement), faible niveau de qualification (52 % des détenus n'ont aucun diplôme et 80 % n'ont pas le baccalauréat), problèmes de santé (39 % des personnes sortant de prison souffrent d'une addiction), éloignement de l'emploi (65 % des personnes entrant en prison sont sans emploi). Ces effets sont accentués par la stigmatisation dont souffrent les détenus et les personnes sortant de prison.

La combinaison de ces facteurs génère des difficultés importantes de réinsertion sociale et professionnelle à l'issue de la détention, qui aboutissent parfois à des comportements de récidive et à des coûts humains et financiers élevés pour la puissance publique.

L'étude estime ainsi les coûts associés à la faible réinsertion professionnelle et à la récidive à 1,4 milliard d'euros par an, soit 16 208 euros par personne sortant de prison au cours des douze mois suivant la sortie de détention. Ce coût public total se décompose en un coût lié à la faible réinsertion des anciens détenus (84 % des personnes sortant de prison n'ont pas retrouvé d'emploi un an après leur sortie de prison), estimé à 543 millions d'euros annuels, et un coût lié à la récidive (31 % des personnes sortant de prison ont récidivé et ont été condamnées dans l'année suivant leur sortie de prison), évalué à 874 millions d'euros annuels.

Cette étude a été réalisée sur la base d'hypothèses et de données provenant d'études européennes, en raison du manque, en France, de suivi statistique et d'évaluation des parcours de réinsertion et de récidive des personnes sortant de prison.

(1) CESE, *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes*, 26 novembre 2019.

(2) ATIGIP, *étude des impacts économiques de la réinsertion professionnelle et de la récidive des sortants de prison*, note d'analyse, décembre 2022.

2. Les constats empiriques de la mission : la nécessité de développer la prise en charge individualisée pour renforcer l'efficacité de la mesure

La mission d'information fait le constat de l'efficacité de la prise en charge individualisée en matière de prévention de la récidive.

a. L'exemple du placement à l'extérieur

Ainsi, le placement à l'extérieur, qui prévoit un accompagnement renforcé et individualisé des personnes condamnées et qui propose une solution d'hébergement, **est particulièrement efficace et utile pour les personnes peu insérées et fragiles.**

La mise en place de cette mesure prend du temps (environ un mois), car elle nécessite d'**identifier les profils adaptés et les mesures d'accompagnement** nécessaires par le biais de plusieurs entretiens entre la personne condamnée, le SPIP et la structure d'accueil, préalablement à l'admission. Ce temps (orientation en plusieurs étapes) explique qu'une partie non négligeable des places ouvertes en placement à l'extérieur ne soient pas occupées toute l'année. L'évaluation préalable peut conclure à une prise en charge différée ou à l'absence de prise en charge. Ainsi, une étude réalisée par l'association Citoyens et Justice au sein de son réseau en 2018 met en évidence l'écart très élevé entre le nombre de demandes et le nombre de prises en charge effectives, puisque seulement 21 % des demandes avaient fait l'objet d'une prise en charge ⁽¹⁾.

La nécessité de réaliser une évaluation approfondie de la situation et des motivations de la personne condamnée explique que le placement à l'extérieur *ab initio* soit très peu prononcé et ait un taux d'échec assez élevé. Ainsi, à Bordeaux, où les rapporteuses se sont rendues, 64 personnes avaient fait l'objet d'une mesure de placement à l'extérieur au sein de l'association Tremplin, dont seulement 19 dans le cadre d'un aménagement *ab initio*. 5 personnes avaient été réincarcérées pendant leur mesure de placement à l'extérieur en raison du non-respect des règles imposées ou de la commission de nouvelles infractions.

L'accompagnement réalisé par les structures de placement à l'extérieur est particulièrement complet : **il s'effectue sur l'ensemble des problématiques auxquelles la personne concernée pourrait être exposée** (hébergement, soins, emploi, accès aux droits, maintien ou restauration du lien familial, insertion dans la vie sociale) **avec une prise en charge à la fois individuelle et collective.**

L'étude réalisée par Citoyens et Justice au sein de son réseau en 2018 tire les enseignements suivants concernant l'efficacité de la mesure : seulement 16 % des personnes suivies ont vu leur mesure révoquée au cours de l'année, majoritairement en raison du non-respect des obligations associées ou du règlement de la structure. Seulement 4 % des personnes faisant l'objet d'un placement à

(1) Citoyens et Justice, *Impact de la mesure du placement à l'extérieur sur le parcours des justiciables en 2018, décembre 2019* : <https://www.citoyens-justice.fr/k-stock/data/storage/fichiers/2018-CNPS-evaluation-impact-mesure-placement-exterieur.pdf>

l'extérieur ont commis de nouvelles infractions pendant la mesure, conduisant à la révocation de celle-ci. 60 % des personnes suivies indiquent être en capacité de se projeter dans un avenir possible à la sortie et 76 % considèrent que la mesure a été une aide importante, autant au niveau psychologique qu'au plan de la situation sociale. La mesure est considérée comme particulièrement utile au regard de l'accès aux droits et aux ressources financières.

D'après les statistiques transmises par le ministère de la Justice aux rapporteuses, **le taux de non-exécution⁽¹⁾ d'une décision de placement à l'extérieur est de 20,8 % et le taux de retrait⁽²⁾ du placement à l'extérieur est de 18,1 % en 2022.**

Les associations rencontrées par les rapporteuses ont souligné que la durée d'un placement à l'extérieur devait être supérieure à trois mois pour être efficace. Les durées longues (supérieures à un an) sont parfois utiles pour les personnes les moins insérées. La durée moyenne des placements à l'extérieur est de 6,3 mois aujourd'hui. Soulignant la pertinence de cette mesure, les rapporteuses saluent la création en cours d'une plateforme « PE 360 » permettant, sur le modèle de ce qui est fait pour les TIG, de répertorier en temps réel les places disponibles.

Les associations auditionnées ont porté à l'attention des rapporteuses une difficulté importante relative au financement de cette mesure : le financement accordé par l'État est fondé sur le nombre de places occupées et non le nombre de places ouvertes, ce qui contribue à fragiliser les associations (financement sur fonds propres) en raison du fort taux de vacance inhérent à la mesure. Les associations supportent en effet des coûts fixes indépendants de l'occupation réelle. Certaines associations ont même cessé de proposer du placement à l'extérieur pour des raisons financières⁽³⁾.

Les rapporteuses proposent d'améliorer le financement des dispositifs de placement à l'extérieur afin de sécuriser et pérenniser ce système qui a fait ses preuves, en décorrélant les subventions versées du taux d'occupation des places.

Recommandation n° 1 : Réformer les modalités de financement des placements à l'extérieur en décorrélant les subventions versées du taux d'occupation des places.

La question de l'accès à l'hébergement à la sortie du placement à l'extérieur reste problématique, puisqu'une part non négligeable des personnes suivies se retrouvent sans domicile fixe en sortie de mesure. Cette part concerne par exemple presque un tiers des personnes suivies par l'association Tremplin en 2022.

(1) Le taux de non-exécution est défini comme la part des décisions de placement à l'extérieur prononcées à l'encontre d'une personne écrouée pour laquelle aucun mouvement de placement à l'extérieur n'est observé.

(2) Le taux de retrait est défini comme la part des décisions de placement à l'extérieur prononcées à l'encontre d'une personne écrouée qui sont suivies d'une mesure de retrait du placement à l'extérieur.

(3) Tel est par exemple le cas de l'association Escale Confluence, auditionnée par les rapporteuses le 15 mai 2023.

b. L'exemple de la prise en charge des auteurs de violences conjugales

À la suite du Grenelle des violences conjugales de 2019, deux mesures importantes concernant la prise en charge des auteurs de violences conjugales ont été mises en place.

En premier lieu, **la création de 30 centres de suivi et de prise en charge des auteurs de violences conjugales (CPCA)** a été prévue sur l'ensemble du territoire national. Ces centres proposent aux auteurs de violences conjugales un accompagnement psychothérapeutique et médical, qui peut être assorti d'un accompagnement social (notamment d'accès au logement pour les personnes éloignées du domicile familial) destiné à prévenir le passage à l'acte et la récidive. Ainsi, cet accompagnement s'adresse à la fois aux auteurs de violences conjugales qui s'inscrivent dans une démarche volontaire et aux auteurs placés sous main de justice. L'accompagnement est à la fois individuel et peut, sur la base du volontariat, être aussi réalisé dans des groupes de travail collectifs.

Les professionnels exerçant dans le CPCA de Bordeaux, rencontrés par les rapporteuses, ont relevé la forte augmentation du nombre de personnes prises en charge par le CPCA de Bordeaux, qui est porté à la fois par l'association Groupe SOS Solidarités et le centre hospitalier Charles Perrens, depuis son ouverture en novembre 2021. Si le nombre de personnes accueillies à la suite d'une mesure judiciaire est très majoritaire (87 % en 2022), une hausse du nombre de démarches volontaires est observée depuis le début de l'année 2023 : en effet, le nombre de personnes prises en charge après une démarche spontanée à la fin du premier trimestre 2023 est déjà égal au nombre total de personnes ayant réalisé cette démarche en 2022 (soit 13 personnes).

Le CPCA d'Arras ou Home des Rosatis fait figure de pionnier dans la prise en charge des conjoints violents : ouvert en 2008 et piloté par la Communauté urbaine d'Arras, il a évalué à 14,5 % le taux de récidive des auteurs de violences conjugales après un séjour au CPCA, contre 40 % sans suivi ⁽¹⁾.

En second lieu, une expérimentation a été mise en place sur dix sites, sous la forme d'un **contrôle judiciaire avec placement probatoire (CJPP), afin de prendre en charge de façon globale les personnes en attente de jugement pour des faits de violences conjugales**. Cette prise en charge, véritable mesure alternative à la détention provisoire, consiste en un accompagnement pluridisciplinaire collectif et individuel, un hébergement dans une structure d'accueil et la mise en place de mesures de sûreté avec des obligations strictes. Cet accompagnement dure entre 4 et 6 mois, en fonction des délais de jugement. En cas de condamnation, l'accompagnement peut se poursuivre dans le cadre d'un placement à l'extérieur sur décision du juge.

(1) <https://www.lagazettedescommunes.com/850435/violences-conjugales-lurgence-dun-suivi-contre-la-recidive/>

Cette mesure permet à la fois l'individualisation de la sanction, l'éloignement de l'auteur présumé des violences du domicile conjugal, et prévient les effets de désinsertion liés à la détention provisoire ; elle apparaît donc particulièrement attractive pour les rapporteuses. Cependant, dans les faits, elle est très peu utilisée dans certains territoires : par exemple, à Bordeaux, seulement 4 places sont actuellement occupées sur les 15 disponibles. Cette mesure est peu connue, mal comprise et peu demandée par les avocats.

En outre, en raison des profils éligibles, elle est surtout prononcée à la place du contrôle judiciaire et ne mord pas sur la détention provisoire. Elle est cependant porteuse d'un contrôle et d'une évaluation beaucoup plus approfondis que le contrôle judiciaire. D'après les professionnels rencontrés à Bordeaux par les rapporteuses, les personnes faisant l'objet de ce CJPP vivent souvent ce contrôle comme une première peine, ce qui permet une prise de conscience plus rapide.

Les rapporteuses considèrent qu'il est important de poursuivre les efforts entrepris depuis 2019 dans la prise en charge individualisée des auteurs de violences conjugales, en s'assurant que tous les territoires possèdent une structure de prise en charge adaptée.

Recommandation n° 2 : Poursuivre le déploiement des dispositifs spécifiques de prise en charge des auteurs de violences conjugales sur l'ensemble du territoire.

Ces différentes études, scientifiques ou empiriques, montrent toutes l'efficacité des alternatives à la détention, notamment de celles qui sont particulièrement individualisées.

C. LES ALTERNATIVES NE MORDENT PAS SUR LA DÉTENTION MAIS SUR LA LIBERTÉ

1. Le développement des alternatives à la détention n'a pas permis de réduire la pression carcérale

Depuis 1980, la population pénale totale, c'est-à-dire le nombre de personnes détenues en milieu fermé et le nombre de personnes suivies en milieu ouvert, a connu une **hausse de 138 %**, passant de 108 123 personnes à 257 782 personnes au 1^{er} janvier 2022. Cette augmentation est **sans commune mesure avec la hausse de l'ensemble de la population française** entre le 1^{er} janvier 1981 ⁽¹⁾ et le 1^{er} janvier 2022, qui est passée de 55,25 millions à 67,84 millions (+ **23 %**).

La hausse de la population pénale totale s'explique à la fois par l'explosion du nombre de personnes incarcérées en milieu fermé ⁽²⁾ (+ 126 % entre 1980

(1) Il n'existe pas de statistique démographique fiable tenant compte de la population hexagonale et de la population dans les outre-mer avant 1982.

(2) Pour mémoire, une personne relève du « milieu fermé » lorsqu'elle fait l'objet d'une mesure avec écrou, c'est-à-dire lorsqu'elle est placée en détention provisoire ou classique, ou lorsqu'elle fait l'objet d'un

et 2022) et par celle, encore plus importante, du nombre de personnes suivies en milieu ouvert ⁽¹⁾ qui est passé de 71 210 personnes en 1980 à 174 515 personnes en 2022 ⁽²⁾ (+ 145 %).

Le développement des mesures alternatives à la détention et des aménagements de peine n'a donc pas permis de réduire la pression carcérale et a contribué à accentuer la part de la population faisant l'objet de mesures de suivi. **Cela signifie que les mesures alternatives ont eu pour effet de renforcer le contrôle sur des personnes, qui jugées pour des faits similaires dans les années 1970, seraient restées totalement libres. Dès lors, il est difficile d'affirmer qu'elles ont été utilisées comme de véritables alternatives à la détention.**

68 % de la population pénale française est aujourd'hui composée de personnes faisant l'objet d'un suivi en **milieu ouvert**. La grande majorité des mesures mises en œuvre en milieu ouvert l'est sous la forme d'un **sursis probatoire ou de l'ancien sursis de mise à l'épreuve** ⁽³⁾ (141 634 mesures en 2022 sur un total de 199 653 mesures prononcées ⁽⁴⁾). Malgré une diminution nette observée depuis 2019, la mesure de TIG est la deuxième mesure en milieu ouvert la plus souvent mise en œuvre après le sursis probatoire (27 128 mesures de TIG prononcées, y compris dans le cadre d'un sursis probatoire en 2022).

Les statistiques disponibles mettent également en évidence l'effort réalisé en ce qui concerne le nombre d'aménagements de peine prononcés, celui-ci ayant progressé de 40 % entre 2012 et 2022.

aménagement de peine, à l'intérieur (semi-liberté, placement à l'extérieur avec hébergement) ou à l'extérieur (DDSE, placement à l'extérieur sans hébergement) d'un établissement pénitentiaire.

- (1) Pour mémoire, une personne placée sous main de justice en milieu ouvert est suivie pour des mesures sans écrou telles que les alternatives aux poursuites, les mesures pré-sentencielles, les ajournements ainsi que les mesures post-sentencielles et les mesures de sureté. Elle peut aussi faire l'objet d'une libération conditionnelle.*
- (2) Il est important de rappeler qu'une même personne peut faire l'objet de mesures différentes. Ainsi, 199 653 mesures en milieu ouvert ont été mises en œuvre en 2022, soit un nombre moyen de mesures par personne de 1,14.*
- (3) Ce dispositif est en extinction progressive depuis l'entrée en vigueur de la réforme résultant de la loi du 23 mars 2019, voir précédemment.*
- (4) Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous-main de justice 1980-2022, tableau 54.*

ÉVOLUTION DE LA POPULATION PÉNALE FRANÇAISE ENTRE 1980 ET 2022

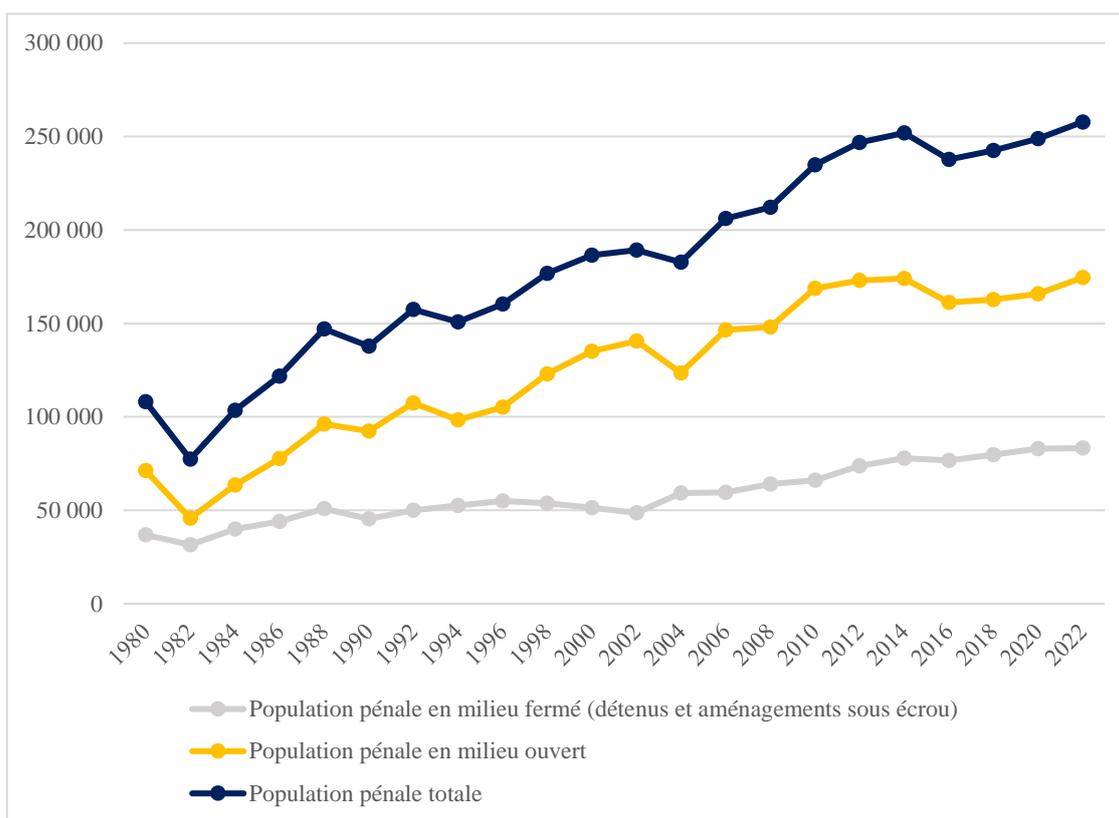
(au 1^{er} janvier)

	Population pénale en milieu fermé	dont personnes en détention ordinaire	dont personnes écrouées disposant d'un aménagement de peine ou d'une LSC (hors liberté conditionnelle)	Population pénale en milieu ouvert	Population pénale totale
1980	36 913			71 210	108 123
1982	31 551			45 785	77 336
1984	40 010			63 481	103 491
1986	44 029			77 705	121 734
1988	50 874			96 144	147 018
1990	45 420			92 337	137 757
1992	50 115			107 376	157 491
1994	52 551			98 286	150 837
1996	55 062			105 222	160 284
1998	53 845			122 959	176 804
2000	51 441			135 020	186 461
2002	48 594			140 622	189 216
2004	59 246			123 492	182 738
2006	59 522	56 859	2 617	146 567	206 089
2008	64 003	59 060	4 943	148 077	212 080
2010	66 089	58 797	7 292	168 671	234 760
2012	73 780	62 559	11 221	173 063	246 843
2014	77 883	64 935	12 948	174 108	251 991
2016 ⁽¹⁾	76 601	64 760	11 841	161 198	237 799
2018	79 785	67 036	12 749	162 784	242 569
2020	82 923	68 428	14 573	165 891	248 814
2022	83 267	67 621	15 646	174 515	257 782

(1) Les données présentées pour le milieu ouvert ont fait l'objet d'un changement de fichier statistique utilisé, ce qui explique les variations observées à cette période.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire, Séries statistiques des personnes placées sous-main de justice 1980-2022.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION PÉNALE FRANÇAISE



Source : mission d'information, d'après les données de la direction de l'administration pénitentiaire.

Les données européennes agrégées par les Statistiques pénales annuelles (projet SPACE) du Conseil de l'Europe montrent que le taux de la population pénale française totale en 2021 (353 pour 100 000 habitants) se situe au-dessus de la médiane et de la moyenne européenne (respectivement 257 et 325 pour 100 000 habitants). Cet écart s'explique surtout par **le recours élevé aux mesures de probation en France** (260 personnes suivies pour 100 000 habitants, soit un ratio de 280 personnes suivies en probation pour 100 détenus), ce qui place la France parmi les pays européens qui ont le plus recours à ces mesures.

Malgré le développement de ces mesures de probation, la mission fait le constat d'une quasi-absence de vase communicant entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

2. La difficulté à développer les peines alternatives à la détention

La mission relève également une **sous-utilisation des véritables peines alternatives à l'emprisonnement**, notamment celles qui sont les plus individualisées et les plus efficaces, mais qui nécessitent plus de temps et plus de moyens pour être mises en œuvre. **L'emprisonnement reste la référence**, dans la culture judiciaire et l'opinion publique française, en termes de sanction efficace et visible.

En sus des difficultés spécifiques déjà relevées, plusieurs obstacles généraux au développement des alternatives à l'emprisonnement ont été identifiés par la mission.

En premier lieu, le public des prévenus et des condamnés est souvent un **public précaire**, peu inséré et qui ne présente donc pas les garanties demandées en termes d'emploi ou de logement pour pouvoir accéder aux mesures alternatives à l'emprisonnement. L'accès à ces mesures paraît donc particulièrement discriminatoire ⁽¹⁾.

En second lieu, avec la mise en place des **procédures rapides**, l'audience correctionnelle traite désormais surtout de faits commis par des personnes déjà connues de la justice, ce qui conduit les magistrats à s'interroger sur l'efficacité des alternatives en termes de prévention de la récidive, d'où **l'importance de renforcer la formation des magistrats notamment sur la notion de désistance**.

En troisième lieu, **la mise en œuvre d'une peine alternative prend plus de temps**, d'abord au moment de la décision du juge, en raison de la nécessité de réaliser une analyse de la situation de la personne condamnée, et ensuite lors de la mise en œuvre effective de la peine : il n'est aujourd'hui pas possible de garantir une prise en charge immédiate en milieu ouvert, alors que le placement du condamné en détention est immédiat et plus simple.

En quatrième lieu, **le parcours d'exécution de la peine est extrêmement complexe en France** et ne facilite pas l'application de certaines mesures alternatives. C'est par exemple le cas de la confusion qui existe actuellement entre les peines alternatives et l'aménagement *ab initio* pour les courtes peines.

Enfin, les peines alternatives souffrent d'un **manque de crédibilité et de communication** : il apparaît, à cet égard, indispensable de renforcer les évaluations de l'efficacité de ces alternatives, mais aussi l'information sur leur contenu auprès des magistrats.

(1) Le lecteur est invité à se référer au A du III de la partie 2 pour de plus amples informations sur ce sujet.

II. LA CHRONICITÉ DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE EN FRANCE : UNE SITUATION INACCEPTABLE QUI REND IMPOSSIBLE TOUTE PRISE EN CHARGE UTILE LORS DE L'INCARCÉRATION ET NUIT DIRECTEMENT AUX CHANCES DE RÉINSERTION ET À LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE

La mission d'information confirme le **constat d'une situation de surpopulation chronique au sein des maisons d'arrêt françaises**, documenté par de multiples rapports parlementaires et institutionnels ces dernières années ⁽¹⁾, et qui peut s'expliquer par des raisons variées. Outre des **conditions de détention souvent indignes**, elle emporte des difficultés notoires sur la prise en charge des détenus lors de l'incarcération, ce qui **nuît directement aux chances de réinsertion et à la prévention de la récidive** des personnes condamnées.

A. LA HAUSSE CONSTANTE DE LA POPULATION CARCÉRALE

1. Une dynamique d'accroissement continu de la population carcérale française inverse à celle des autres pays européens

Exception faite de la période de la pandémie de Covid-19 (2020-2021), la population détenue dans les établissements pénitentiaires français n'a cessé de croître à un rythme soutenu, conduisant à une situation de surpopulation carcérale catastrophique dans les maisons d'arrêt. À ce stade, la livraison de nouvelles places de prison n'a pas permis de réduire la densité carcérale.

a. Une évolution de la population carcérale décorrélée de l'accroissement démographique

La population carcérale française a connu une croissance soutenue et constante depuis 1980 (+ 98 % entre 1980 et 2023), bien supérieure à celle de la croissance de la population générale (+ 23 % entre 1981 ⁽²⁾ et 2023).

Ainsi :

– au 1^{er} janvier 1980, le nombre de détenus (y compris en détention provisoire) était de 36 913 personnes sur une population totale de 55 millions d'habitants ;

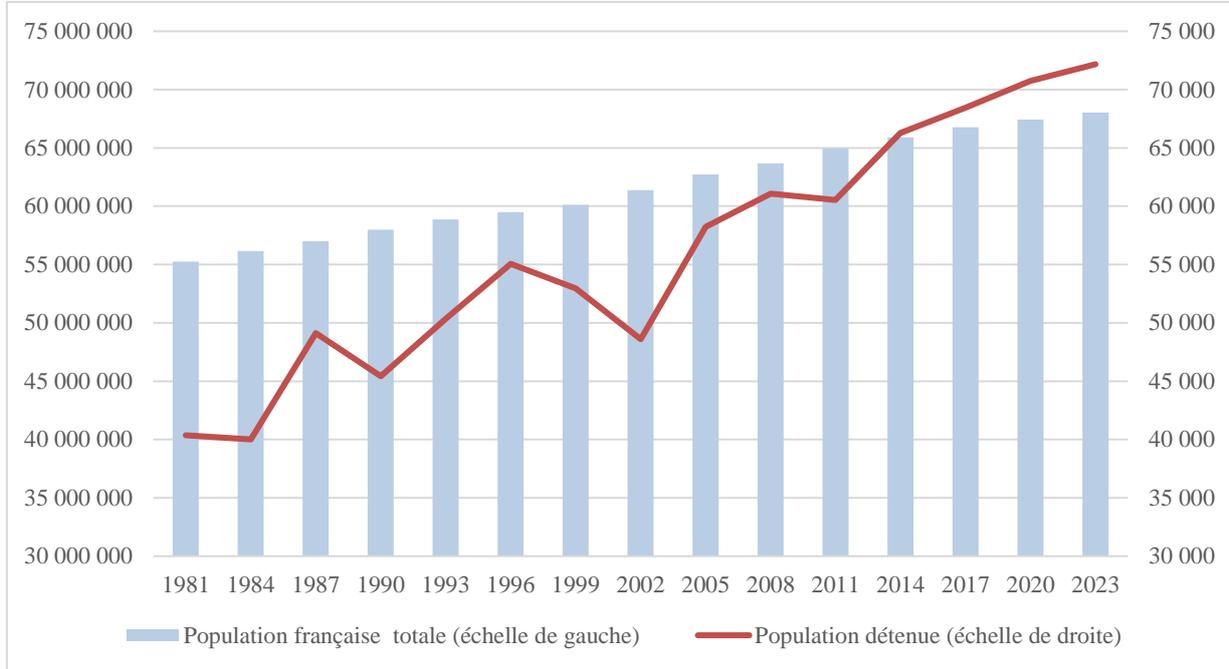
– au 1^{er} janvier 2002, 48 594 personnes étaient détenues en France sur une population totale de 61 millions d'habitants ;

(1) Par exemple, Assemblée nationale, rapport de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, 12 janvier 2022 ; Assemblée nationale, rapport d'information n° 652 sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, 23 janvier 2013 ; Contrôle général des lieux de privation de liberté publique, rapport d'activité annuel ou rapport « Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale », 7 février 2018.

(2) Il n'existe pas de statistique démographique fiable tenant compte de la population française totale avant 1981 car le recensement de la population dans les outre-mer n'était pas effectif avant cette date.

– au 1^{er} mai 2023, le nombre de détenus en France s'établissait à 73 162 personnes pour une population totale de 68 millions d'habitants.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION CARCÉRALE FRANÇAISE PAR RAPPORT À LA POPULATION GÉNÉRALE (1980-2022)



Source : Ministère de la Justice, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022 et INSEE, Bilan démographique 2022.

Précisions méthodologiques et panorama de la répartition des écroués

Les personnes sous écrou peuvent être incarcérées (on parle alors de « population carcérale » ou de « détenus ») ou non, lorsqu'ils font l'objet d'un aménagement de peine avec un hébergement à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire.

Les 73 162 détenus recensés en France au 1^{er} mai 2023 regroupent à la fois les prévenus en attente d'un procès, les condamnés-prévenus (condamnés pour une infraction et en attente d'un procès pour une autre infraction), et les condamnés. Les personnes condamnées font très majoritairement l'objet d'une détention classique (95 %) mais une partie d'entre elles exécutent leur peine sous la forme d'un aménagement de peine qui prévoit un hébergement au sein de l'établissement pénitentiaire (semi-liberté ou placement à l'extérieur hébergé).

RÉPARTITION DES DÉTENUS AU 1^{ER} MAI 2023

89 515 Personnes écrouées						
73 162 Détenus				16 353 Non détenus		
19 852 Prévenus	3 215 Condamnés- prévenus	50 095 condamnés à une peine de prison ferme			816 placés à l'extérieur non hébergés	15 537 Détenus à domicile sous surveillance électronique
		47 791 détenus hors SL et PE	2 147 en semi-liberté	157 placés à l'extérieur hébergés		

Source : DAP, Indicateurs clés au 1^{er} mai 2023

Les derniers chiffres relatifs aux catégories d'infractions disponibles, soit ceux du 31 mars 2023, indiquent que 79 % des condamnés en détention exécutaient une peine correctionnelle (ce qui représentait 40 986 détenus) tandis que 21 % des condamnés exécutaient une peine de réclusion criminelle (soit 10 910 détenus).

RÉPARTITION DES CONDAMNÉS PAR INFRACTION PRINCIPALE AU 31 MARS 2023

Catégorie d'infraction	Condamnés détenus	
	Effectif	Part (en %)
Homicides	4 713	9,01
Viol et agression sexuelle	6 153	11,77
Violences	11 250	21,51
Autre atteinte à la personne	2 859	5,47
Vol	9 761	18,66
Autre atteinte aux biens	3 127	5,98
Circulation et transport	2 528	4,83
Atteinte à l'autorité de l'État	2 888	5,52
Infraction aux stupéfiants et à la santé publique	6 979	13,34
Atteinte économique, financière, sociale et à l'environnement	1 613	3,08
Non renseigné	427	0,82
Total	52 298	100

Source : Ministère de la Justice, SDSE, Statistiques trimestrielles de milieu fermé au 31 mars 2023, tableau 9.

Outre les mesures d'amnistie prononcées en 1995 et 2002, seules les **mesures prises dans le cadre de la pandémie de Covid-19** ont eu, au cours des dernières décennies, un effet significatif de réduction rapide de la population carcérale française. Pendant cette crise sanitaire, le nombre de détenus a été réduit de 17 %, passant de 70 651 détenus au 1^{er} janvier 2020 à 65 300 au 1^{er} avril 2020 et 58 621 au 1^{er} juillet 2020 ⁽¹⁾.

Néanmoins, cette baisse s'est révélée n'être que conjoncturelle et a été suivie d'un **important phénomène de rattrapage**. Ainsi, dès le 1^{er} octobre 2020 on dénombrait 61 102 détenus, 64 405 détenus le 1^{er} mars 2021 et 73 162 détenus le 1^{er} mai 2023.

b. Comparaisons européennes : un taux d'incarcération dans la moyenne mais présentant une dynamique contraire à celui des pays voisins

Afin d'étudier la tendance d'un système judiciaire à faire usage de l'emprisonnement comme sanction d'une infraction pénale, il est possible de recourir à la notion de **taux d'incarcération**. Il représente le nombre de détenus pour 100 000 habitants et permet de comparer objectivement les situations dans divers pays.

Trois séries de pays se distinguent en Europe quant au nombre de détenus rapporté à la population totale :

– les pays scandinaves, l'Allemagne et les Pays-Bas ont réduit significativement le recours à l'incarcération et présentent donc des taux d'incarcération pour 100 000 habitants compris entre 50 et 75 ;

– les pays d'Europe de l'Ouest comme l'Autriche, l'Italie ou l'Espagne présentent des statistiques médianes, comprises entre 80 et 130 détenus pour 100 000 habitants ;

– les pays d'Europe de l'Est, tels la Pologne ou encore la République tchèque maintiennent des taux de détention élevés, compris entre 130 et 200. La Russie et la Turquie affichent un taux de détention aux alentours de 355.

(1) Le lecteur est invité à se référer au B du III de la première partie du rapport pour de plus amples informations sur la baisse de la pression carcérale observée en 2020 pendant la pandémie de Covid-19.

i. Un taux d’incarcération dans la moyenne

ÉVOLUTION DES TAUX D’INCARCÉRATION POUR 100 000 HABITANTS EN EUROPE

Pays	Nombre total de détenus au 1 ^{er} janvier 2022	Taux d’incarcération pour 100 000 habitants au 1 ^{er} janvier 2012	Taux d’incarcération pour 100 000 habitants au 1 ^{er} janvier 2022	Évolution du taux d’incarcération entre 2012 et 2022 (en %)
Allemagne	56 294	86,2	67,1	-22,2
Angleterre et Pays de Galles	79 092	152,6	132,3	-13,3
Autriche	8 474	104,1	93,5	-10,3
Belgique	10 960	111,1	93,9	-15,5
Espagne	55 095	1 148,7	117,9	-20,7
Finlande	2 776	59,2	50,0	-15,5
France	69 964	117,1	106,7	-8,9
Italie	54 372	1 111,6	90,2	-19,1
Norvège	3 081	71,2	55,9	-21,5
Pays-Bas	9 256	67,7	53,8	-20,5
Pologne	71 874	221,1	190,4	-13,9
Suède	7 776	67,8	76,1	12,2
Turquie	303 945	161,0	355,2	120,7
Moyenne			117,2	
Médiane			104,1	

Source : Rapport final du projet SPACE I pour l’année 2022, tableaux 3 et 4.

La France se situe dans le second groupe, et présente un taux d’incarcération inférieur à la moyenne des pays membres du Conseil de l’Europe mais supérieur à la médiane. La France affiche un nombre de détenus par habitant inférieur à certains pays d’Europe d’une taille comparable comme l’Espagne ou le Royaume-Uni, mais supérieur à l’Italie ou à l’Allemagne.

Entre 2012 et 2022, on observe une tendance à la baisse du taux d’incarcération pour 100 000 habitants en Europe, exception faite de la Turquie et de la Suède (dans une moindre mesure et en partant d’un taux d’incarcération faible). Toutefois, la France a connu la plus faible baisse du taux d’incarcération des pays les plus peuplés d’Europe. Ainsi, alors que la majorité des pays ont connu une évolution à la baisse de ce taux de l’ordre de 15 à 20 %, il n’a baissé que de 8,9 % en France. **L’analyse des chiffres des rapports SPACE sur la période 2010-2020 montre même une tendance à la hausse du taux d’incarcération uniquement en France et en Turquie ⁽¹⁾ sur la période.**

On constate également que la France fait état d’une population carcérale significativement supérieure à l’Allemagne, de l’ordre de 10 %, pour une population totale inférieure de près de 20 %. Pour autant, l’étude des bases de données statistiques des forces de sécurité intérieure de ces deux pays indique un nombre d’infractions détectées en Allemagne supérieur à la France (5 047 860 infractions

(1) Rapport final du projet SPACE I pour l’année 2020, tableaux 3 et 4, 2021.

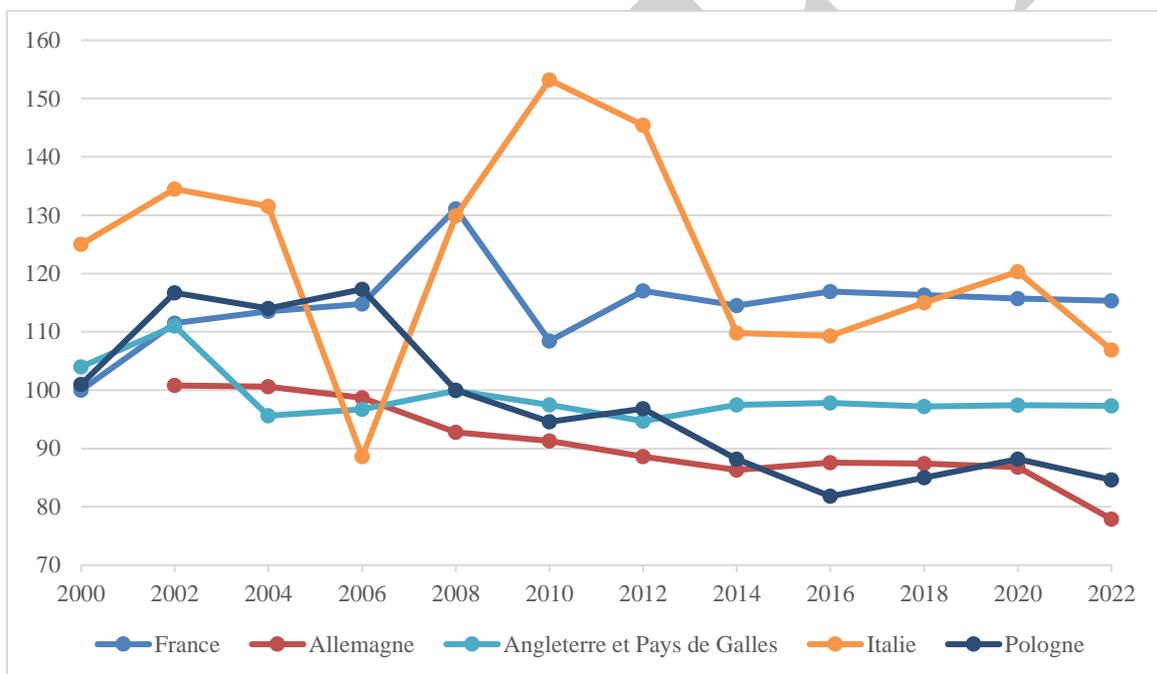
relevées en Allemagne ⁽¹⁾ contre 3 666 850 en France ⁽²⁾ en 2021), bien que le champ de ces bases ne se recoupe pas entièrement.

ii. Une densité carcérale plus élevée que la moyenne

La surpopulation carcérale des établissements d'un pays peut se mesurer par son **taux de densité carcérale**, qui correspond au ratio du nombre de détenus rapporté aux capacités opérationnelles de son système pénitentiaire.

Les statistiques du projet SPACE mettent en évidence la densité carcérale élevée en France. Au 1^{er} janvier 2022, avec 115,3 détenus pour 100 places, notre pays présente la plus forte densité carcérale en Europe de l'Ouest, et la troisième de l'ensemble des membres du Conseil de l'Europe après la Roumanie et Chypre.

ÉVOLUTION DE LA DENSITÉ CARCÉRALE EN EUROPE (2000-2022)



Source : commission des Lois d'après le projet Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE I).

La densité carcérale est une variable stable en France, l'augmentation du nombre de places dans le parc immobilier pénitentiaire ne faisant qu'accompagner l'accélération du nombre d'incarcérations, contrairement aux importantes fluctuations constatées en Italie ou en Espagne, ou encore à la baisse continue observée en Allemagne ou en Pologne.

Certaines juridictions se singularisent par le recours fréquent à des mécanismes de libération anticipée pour éviter les situations de surpopulation.

(1) Bundeskriminalamt, Police Crime Statistics 2021.

(2) Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, Bases statistiques communale et départementale de la délinquance enregistrée par la police et la gendarmerie nationales dit « État 4001 ». Ce calcul représente la somme des infractions catégorisées dans les 107 regroupements utilisés

En Angleterre et au Pays de Galles, le gouvernement britannique a, par exemple, fait usage entre juin 2007 et mars 2010 d'une procédure de sortie anticipée pour les condamnés dont le reliquat de peine était inférieur ou égal à 18 jours. Ce dispositif, nommé *End of Custody Licence*, a permis, via la sortie anticipée de 80 000 prisonniers ⁽¹⁾, de maintenir un taux d'occupation des prisons anglaises et galloises proche des 100 %.

L'Italie a eu recours, à intervalle régulier, jusque dans les années 1990, à des mesures d'amnistie et de grâce pour maintenir l'équilibre de son système pénitentiaire. Cette politique a été abandonnée en 1994 à la suite des affaires de corruption dites *Tagentopoli*, ce qui a provoqué un doublement de la population détenue entre 1991 et 2006. En 2006, le gouvernement italien a décidé de faire usage de nouveau d'une grâce collective, qui a permis de réduire d'un tiers le nombre de prisonniers. Ainsi, 22 000 détenus ont alors bénéficié d'une sortie anticipée ⁽²⁾.

2. Une inadéquation récurrente entre les capacités opérationnelles et l'évolution de la population carcérale

a. Une densité carcérale stable à un niveau élevé

i. Évolution de la densité carcérale en France

L'accroissement de la population carcérale a poussé les gouvernements successifs, de toutes sensibilités politiques, à construire de nouvelles places de prison pour loger les nouveaux détenus.

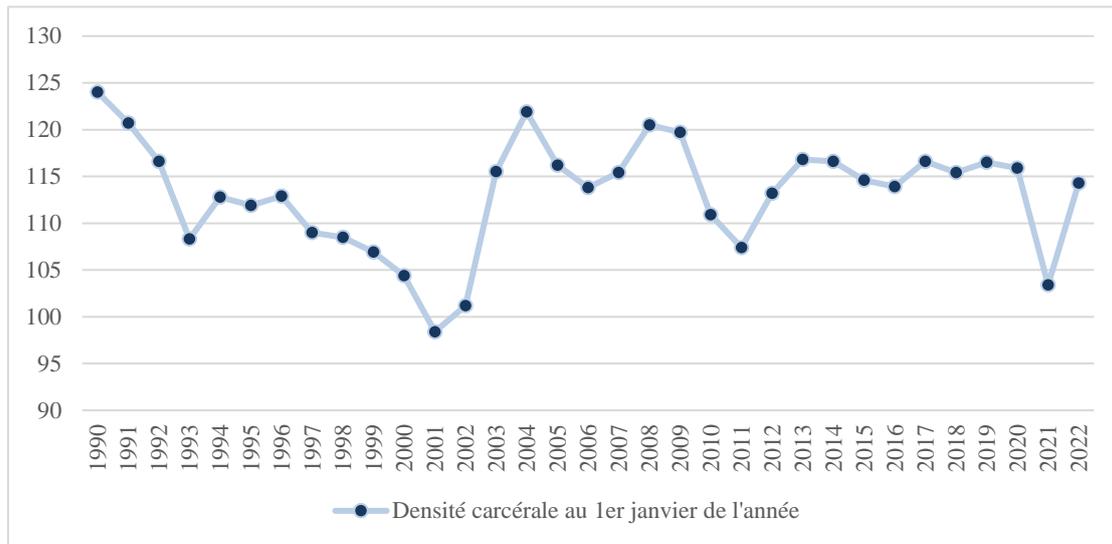
L'adéquation entre l'offre et la demande de places est matérialisée par la densité carcérale, qui correspond au ratio de détenus rapporté aux capacités opérationnelles. Une densité carcérale inférieure à 100 % implique alors qu'il existe un nombre suffisant de places de prison pour loger tous les détenus condamnés par le système judiciaire.

La densité carcérale française est restée stable aux alentours de 115 % depuis les années 2000. Depuis 1990, elle n'a été inférieure à 100 % qu'en 2001. L'année 2021 a marqué son point le plus bas sur la période récente, à 103,4 %.

(1) *House of Commons Library, Home Affairs Section, Pat Strickland, The End of Custody Licence, SN/HA/4851, 1^{er} mars 2010.*

(2) *A. Barbarino et G. Mastrobuoni, The incapacitation effect of incarceration : Evidence from several Italian collective pardons, IZA Discussion Papers, No. 6360, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, février 2012.*

DENSITÉ CARCÉRALE AU 1^{ER} JANVIER DE L'ANNÉE



Source : Ministère de la Justice, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022.

ii. Une surpopulation qui touche uniquement les maisons d'arrêt et les quartiers maison d'arrêt

En sus des moyennes nationales, **l'évaluation de l'existence d'une situation de surpopulation doit être réalisée à l'échelle de chaque établissement**, à l'intérieur de ces derniers, au sein de chaque quartier et chaque aile ou couloir du lieu de détention pour être la plus exacte possible. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe a notamment insisté lors de son audition sur le fait que « *la situation de surpopulation carcérale doit être appréciée au plan individuel de chaque détenu* » ⁽¹⁾.

La densité carcérale totale au niveau national en France, calculée par le taux d'occupation moyen des établissements, atteint 120,2 % au 1^{er} mai 2023 contre 115,9 % en mars 2023. Cette donnée est cependant en trompe-l'œil : dans les établissements ou quartiers pour mineurs et les établissements pour peine accueillant les peines d'une durée supérieure à 2 ans, le taux de densité carcérale atteint respectivement 53,3 % et 91,3 % tandis qu'il atteint 142,9 % dans les maisons d'arrêt et les quartiers maison d'arrêt.

(1) Audition de Régis Brillat, secrétaire exécutif du Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants le 27 mars 2023.

DENSITÉ CARCÉRALE PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT

Type d'établissement ou quartier	Densité carcérale (%)
Centre de détention / quartier centre de détention	94,4
Centre national d'évaluation	71,6
Centre ou quartier pour peines aménagées	124,3
Centre ou quartier semi-liberté	82,3
Établissement ou quartier pour mineurs	55,8
Établissement public de santé national	63,1
Maison d'arrêt / quartier maison d'arrêt	142,9
Maison centrale ou quartier maison centrale	77,3
Total	120,2

Source : Ministère de la Justice, Mesure de l'incarcération, indicateurs clés au 1^{er} mai 2023

Cette surpopulation touche ainsi quasi exclusivement les maisons d'arrêt et les quartiers maisons d'arrêt des hommes. Cette densité carcérale de 142,9 % s'explique par la détention au sein de ces structures de 49 433 détenus pour une capacité opérationnelle de 34 591 places au 1^{er} mai 2023 ⁽¹⁾. Au total, à cette date, 41 833 personnes étaient détenues dans une maison d'arrêt ou dans un quartier maison d'arrêt (QMA) dont la densité carcérale dépassait les 120 % et 24 115 dans une structure dont la densité dépassait les 150 %, contre 17 698 un an auparavant.

Ces lieux de détention sont prévus, en principe, pour les prévenus placés en détention provisoire ⁽²⁾ tandis que les condamnés à une peine d'emprisonnement exécutent leur peine dans un établissement pour peine ⁽³⁾. Toutefois, l'article L.211-3 du code pénitentiaire prévoit, à titre exceptionnel, la détention en maison d'arrêt des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement inférieure à deux ans (ou dont le reliquat de peine est inférieur à un an) ⁽⁴⁾. En outre, l'article D. 213-1 du code pénitentiaire prévoit que les prévenus ne peuvent pas partager leur cellule avec une personne condamnée.

Néanmoins, ce caractère exceptionnel n'est que théorique : **les prévenus ne représentent que moins de la moitié du nombre de détenus des maisons d'arrêt et des QMA**, soit au 1^{er} mai 2023, 19 852 prévenus pour un total de 49 433 détenus écroués dans ces structures.

Déjà en 1989, le rapport Bonnemaïson constatait que « *ce sont les prévenus et les condamnés à de courtes peines d'emprisonnement affectés dans les maisons d'arrêt, qui supportent les inconvénients multiples de la surpopulation carcérale* » ⁽⁵⁾.

(1) DAP, Mesure de l'incarcération au 1^{er} mai 2023, Descriptif de l'occupation des établissements au 1^{er} mai 2023

(2) Article 714 du code de procédure pénale.

(3) Article L211-3 du code pénitentiaire.

(4) Article L211-3 du code pénitentiaire.

(5) G. Bonnemaïson, La modernisation du service public pénitentiaire, Rapport au Premier ministre et au garde des Sceaux, Ministre de la Justice, février 1989, p. 40.

On note également la hausse très récente de la densité carcérale dans les centres ou quartiers pour peines aménagées, qui pourrait s'expliquer par la mise en œuvre des libérations sous contrainte de plein droit depuis le 1^{er} janvier 2023.

iii. La densité carcérale, une notion imparfaite

Le taux moyen d'occupation, même à l'échelle d'un département, ne témoigne qu'imparfaitement de la surpopulation carcérale. En effet, le nombre de places inoccupées au sein d'un établissement ou d'un ressort territorial n'est pas pris en compte. Ces places, inoccupées pour diverses raisons (dégradation, réfaction), étaient au nombre de 3 272 au 1^{er} mai 2023 contre 3 669 un an plus tôt ⁽¹⁾.

En conséquence, comme l'expliquait M. Pierre Victor Tournier, directeur de recherche au CNRS, dans le cadre de la mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale de 2013, la notion de « détenus en surnombre » qu'il a développée permettait de mieux rendre compte de la surpopulation carcérale.

Le **nombre de détenus en surnombre** est obtenu par la différence entre le nombre de détenus et le nombre de places opérationnelles après soustraction du nombre de places opérationnelles non occupées.

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 1^{er} 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 d'information, rapport n° 652 sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, 23 janvier 2013

Le ministère de la justice a repris cette notion et publie régulièrement des statistiques sur l'évolution de cette donnée. Ainsi, au 1^{er} mai 2023, le nombre de détenus en surnombre en maison d'arrêt atteignait les 15 127 ⁽²⁾ contre 13 996 au 1^{er} mars 2022 ⁽³⁾ et 13 007 au 1^{er} décembre 2012.

Ce phénomène ne touche quasiment que les **maisons d'arrêts** : on ne comptait que 314 détenus en surnombre en centre de détention, aucun en maison

(1) Ministère de la Justice, Mesure de l'incarcération : Indicateurs clés au 1^{er} mai 2023

(2) Ministère de la Justice, Mesure de l'incarcération : Indicateurs clés au 1^{er} mai 2023.

(3) Ministère de la Justice, Mesure de l'incarcération : Indicateurs clés au 1^{er} avril 2022.

centrale, 60 en centre pour peine aménagée, 8 au sein du centre national d'évaluation et 58 en centre ou quartier de semi-liberté au 1^{er} avril 2023 ⁽¹⁾. Ainsi, au 1^{er} mai 2023, **97 % des détenus en surnombre étaient situés en maisons d'arrêt ou en quartiers maison d'arrêt.**

b. Une densité carcérale variable selon les territoires

La densité carcérale en maison d'arrêt n'est pas homogène sur le territoire français et varie entre les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP). Si la majorité des DISP connaissent un taux d'occupation compris entre 135 % et 140 %, la DISP Strasbourg affiche un taux de 113,8 % contre 149,5 % pour la DISP de Paris, 156 % pour les Outre-mer et 163,3 % pour la DISP Toulouse au 1^{er} avril 2023 ⁽²⁾. **Ces disparités territoriales entraînent de fortes inégalités entre les détenus en fonction de leur lieu d'incarcération.**

RÉPARTITION DU NOMBRE DE MAISONS D'ARRÊT EN FONCTION DE LEUR DENSITÉ CARCÉRALE SUR LE TERRITOIRE AU 1^{ER} AVRIL 2023

DISP	Densité carcérale					Total
	Supérieure ou égale à 200	Supérieure ou égale à 150 et inférieure à 200	Supérieure ou égale à 120 et inférieure à 150	Supérieure ou égale à 100 et inférieure à 120	Inférieure à 100	
Bordeaux	2	6	3	2	1	14
Dijon	0	6	6	1	1	14
Lille	0	4	3	5	1	13
Lyon	0	6	7	3	0	16
Marseille	0	2	5	2	2	11
Paris	0	5	3	0	0	8
Rennes	1	8	6	2	3	20
Strasbourg	0	0	4	2	6	12
Toulouse	4	4	3	1	0	12
Outre-mer	0	4	3	1	1	9
TOTAL	7	45	43	19	15	129

Source : Ministère de la Justice, Statistique des établissements et des personnes écrouées en France, avril 2023.

Au sein de la DISP de Strasbourg, la moitié des maisons d'arrêts ou des quartiers maison d'arrêt présentait une densité carcérale inférieure à 100 % (83,9 % à la maison d'arrêt de Châlons-en-Champagne ou 90 % à celle de Nancy-Maxéville, la plus importante de la DISP en termes de capacité opérationnelle) et aucune maison d'arrêt ou quartier maison d'arrêt ne présente une densité carcérale supérieure à 150 % ⁽³⁾.

A contrario, dans la DISP de Toulouse, quatre des douze maisons d'arrêt ou quartier maison d'arrêt du territoire connaissent une densité carcérale supérieure à 200 % au 1^{er} avril 2023. Ainsi, il y a deux fois plus de détenus que de places opérationnelles au QMA du centre pénitentiaire de Perpignan (202,6 %), à la maison d'arrêt de Foix (206,2 %), à la maison d'arrêt de Carcassonne (212,5 %) et

(1) Ministère de la Justice, Mesure de l'incarcération : Indicateurs clés au 1^{er} avril 2023.

(2) *Ibidem*, tableau 10.

(3) Ministère de la Justice, Mesure de l'incarcération : Indicateurs clés au 1^{er} avril 2023, tableau 21.

à la maison d'arrêt de Nîmes (203 %). Le QMA du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses, le plus grand de la DISP avec 1 086 détenus incarcérés accueille 441 détenus de plus que son nombre de places opérationnelles fixé à 645, et présente donc une densité carcérale de 168,4 % ⁽¹⁾. Seuls deux établissements sur douze connaissent une densité carcérale inférieure à 140 % (Villeneuve-les-Maguelone et Mende).

De même, **des disparités importantes existent au sein d'une même DISP**. Par exemple, au 1^{er} avril 2023, dans la DISP de Bordeaux, la densité carcérale du quartier maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan atteint 220,6 % (772 détenus pour 350 places opérationnelles) contre 127,5 % dans le quartier maison d'arrêt du centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne (389 détenus pour une capacité opérationnelle de 305) ⁽²⁾. Pour illustrer la vitesse à laquelle un établissement peut être confronté à un surencombrement, il convient de noter que la densité carcérale du quartier maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan était de 206,6 % (723 détenus) un mois auparavant, au 1^{er} mars 2023.

c. Des programmes immobiliers successifs qui ne résorbent pas le flux carcéral

- i. Les créations de places déjà livrées n'ont pas permis, à elles seules, de régler le problème de la surpopulation carcérale

En étudiant les statistiques relatives à la densité carcérale, la mission dresse le constat suivant : **la construction de nouvelles places de prison n'a pas permis de diminuer la surpopulation carcérale.**

La croissance des capacités opérationnelles françaises entre 1990 et 2022 a suivi celle du nombre de détenus, permettant à la densité carcérale de rester relativement stable avec un taux pour 100 places généralement compris entre 110 et 120.

Le nombre de places opérationnelles est ainsi passé de 36 615 en 1990 à 60 670 au 1^{er} janvier 2023 soit une hausse de 65,7 %, tandis que le nombre de détenus a crû de 58,9 %, passant de 45 420 à 72 173 sur la même période.

(1) Ministère de la Justice, *Mesure de l'incarcération : Indicateurs clés au 1^{er} avril 2023, tableau 22.*

(2) Ministère de la Justice, *Mesure de l'incarcération : Indicateurs clés au 1^{er} avril 2023, tableau 14.*

CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES 1990-2023

Année (au 1 ^{er} janvier)	Nombre de détenus	Capacité opérationnelle	Densité carcérale
1990	45 420	36 615	124,0
1992	50 115	42 981	116,6
1994	52 551	46 579	112,8
1996	55 062	48 791	112,9
1998	53 845	49 619	108,5
2000	51 441	49 294	104,4
2002	48 594	48 020	101,2
2004	59 246	48 605	121,9
2006	58 344	51 252	113,8
2008	61 076	50 693	120,5
2010	60 978	54 988	110,9
2012	64 787	57 236	113,2
2014	67 075	57 516	116,6
2016	66 678	58 561	113,9
2018	68 974	59 765	115,4
2020	70 739	61 037	115,9
2022	69 448	60 749	114,3
2023	72 173	60 670	118,7

Source : Ministère de la Justice, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022*.

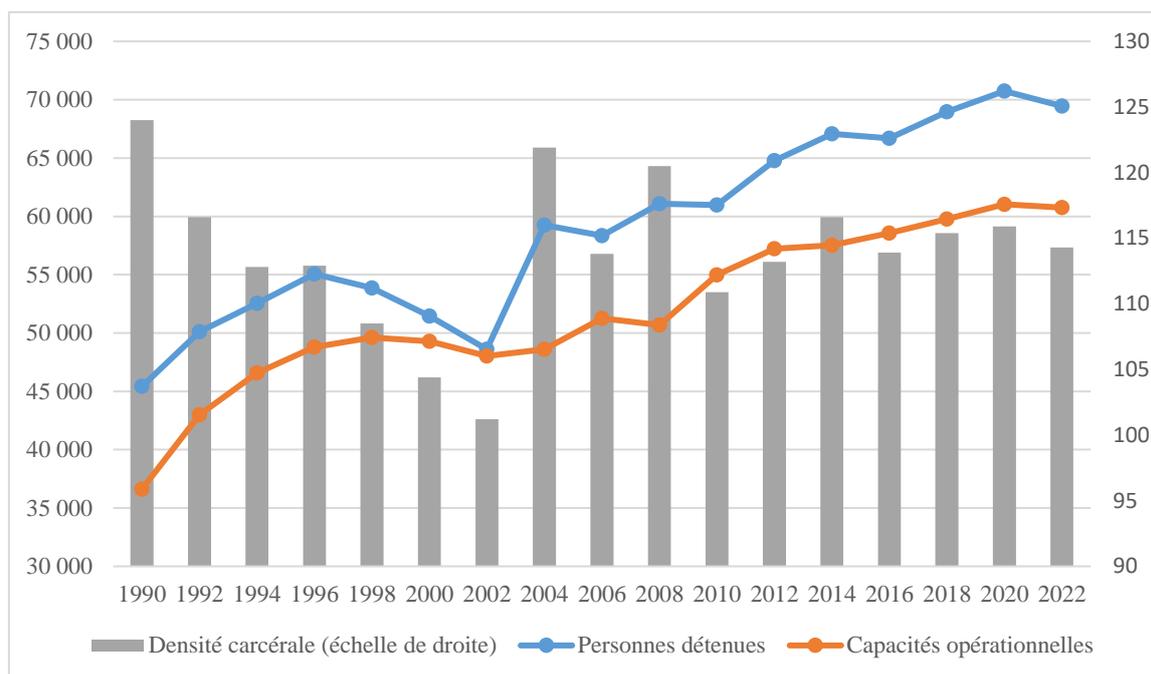
La construction de nouvelles places de prison est nécessaire afin de fermer les locaux vétustes et améliorer les conditions de détention. Pour autant, sur les trente dernières années, la construction immobilière n'a pas suffi à résorber, à elle seule le problème de la surpopulation carcérale.

De surcroît, **la surpopulation carcérale déprécie rapidement la qualité du bâti des centres de détention nouvellement construit**. Les conditions de détention peuvent donc y être indignes quand bien même les équipements sont neufs. Le représentant du Barreau de Paris, lors de son audition, citait l'exemple de la Prison de la Santé à Paris, récemment rénovée et ouverte depuis deux ans : « *en termes de locaux, elle est objectivement propre, les cellules de qualité bien supérieure à celles des autres prisons. Le problème est qu'elle est touchée par une surpopulation de 163 %. Il y a des cellules avec trois personnes, voire quatre parfois. C'est intolérable pour un établissement ouvert après des années de travaux* » ⁽¹⁾.

Les programmes d'immobilier pénitentiaire ne peuvent contenir, à eux-seuls, l'accroissement de la population carcérale, de sorte que la densité carcérale en France stagne depuis trente ans.

(1) Audition de Maître Edmond-Claude Frety du Barreau de Paris dans le cadre de la table ronde organisée le 13 avril 2023 avec la Conférence des bâtonniers et le Conseil national des barreaux.

ÉVOLUTION DES CAPACITÉS OPÉRATIONNELLES DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES (1990-2022)



Source : Ministère de la Justice, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022.

ii. La réalisation d'un nouveau programme immobilier de 15 000 places supplémentaires nettes entre 2017 et 2027

Le programme « 15 000 places », concrétisation du programme présidentiel de 2017, prévoyait la mise en chantier de 7 000 places livrées ou à un stade avancé de construction d'ici 2022. Dans une seconde phase de ce plan, 8 000 places nettes devaient être livrées entre 2025 et 2027 ⁽¹⁾. L'objectif affiché était d'atteindre plus de 75 000 places de prison en 2027 à l'aide d'une cinquantaine d'opérations, afin de résorber la surpopulation en maison d'arrêt et atteindre un encellulement individuel pour 80 % des détenus contre 40,4 % aujourd'hui ⁽²⁾.

Au 3 mai 2023, onze établissements ont été livrés, créant 2 441 places nettes en prenant en compte les fermetures des établissements vétustes. Dix-sept établissements sont actuellement en travaux, dont dix représentant 1 958 places en voie d'achèvement avant la fin de l'année 2023. Selon le rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programmation 2023-2027, d'ici 2024, 24 établissements, soit la moitié, seront opérationnels.

En outre, le budget consacré annuellement à l'entretien des établissements pénitentiaires existants est passé, depuis 2018, de 80,7 millions à 124,6 millions en

(1) Ministère de la Justice, Agence publique pour l'immobilier de la justice, Programme 15 000 places : concrétisation du programme présidentiel.

(2) Rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programmation et de la justice 2023-2027, sous-section 2.3.1.2 « L'immobilier pénitentiaire ».

2023 ⁽¹⁾, afin de financer des opérations de gros entretien ou de rénovation du parc immobilier.

B. LA SURPOPULATION CARCÉRALE S'EXPLIQUE PAR PLUSIEURS FACTEURS QUI S'ENTRECROISENT

1. L'augmentation de la population carcérale ne s'explique pas par la hausse de la délinquance

La notion de délinquance est complexe à quantifier puisqu'une partie des infractions commises n'est pas détectée (notion de « chiffre noir » de la délinquance qui représente la différence entre la délinquance réelle et la délinquance mesurée par les services de police et de justice) et qu'une partie seulement des infractions constatées est effectivement déférée aux tribunaux ⁽²⁾.

Il est néanmoins possible de comparer le nombre de condamnations délictuelles avec le taux d'incarcération.

a. Un nombre de condamnations correctionnelles stable

Les statistiques publiées par le ministère de la justice relatives au nombre de condamnations pour des infractions pénales mettent en évidence l'absence de corrélation entre l'évolution de ces condamnations et l'accroissement de la population carcérale. Cela signifie qu'**à délinquance constante, le nombre de condamnations à une peine d'emprisonnement augmente.**

En effet, entre 1990 et 2021, le nombre de condamnations pénales prononcées pour un crime, un délit ou une contravention de cinquième classe a fluctué entre 550 000 et 650 000 par an, avec une tendance à la baisse, sans prendre en compte les années d'amnistie de 1995 et 2002 ⁽³⁾. Dans le même temps, le nombre de personnes incarcérées au 1^{er} janvier de l'année a augmenté de 45 420 en 1990 à 69 448 en 2022 ⁽⁴⁾.

Après un pic en 2007 de 641 678 condamnations pénales, comprenant une très large majorité de délits ⁽⁵⁾, ce nombre a décru progressivement pour atteindre 555 078 en 2021, soit une baisse de 13,5 %. Entre 2007 et 2022, le nombre de

(1) Eric Poullat, rapport pour avis n°341 au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, tome III « Justice, administration pénitentiaire et protection de la jeunesse », projet de loi de finances pour 2023.

(2) Jean-Baptiste Bladier, ancien président de la Conférence nationale des procureurs de la République estimait lors de son audition que, dans son ressort, seules 35 % des infractions constatées étaient élucidées. Damien Savarzeix, procureur de la République à Grasse estimait que 17 % des infractions connues de ses services étaient déférées au tribunal.

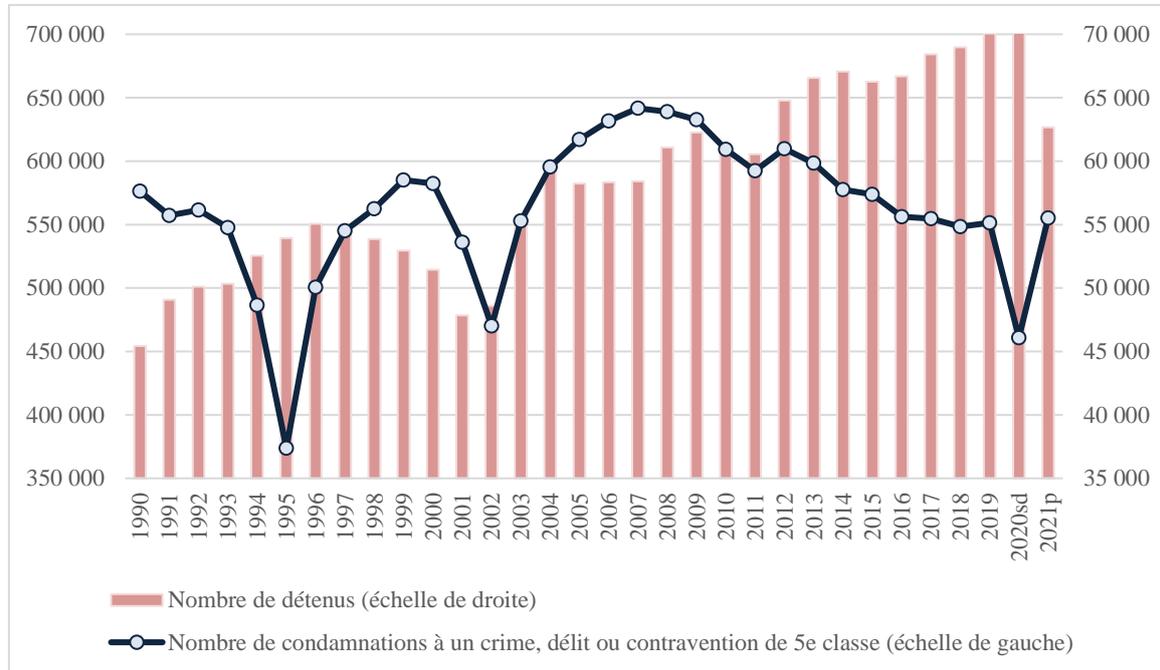
(3) Ministère de la justice, Exploitation statistique du casier judiciaire national, Condamnations de 1990 à 2021.

(4) DAP, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022, tableau 1.

(5) En 2010, par exemple, sur 609 277 condamnations prononcées au cours de l'année, 566 531 l'étaient pour une infraction délictuelle, 40 011 pour une contravention de cinquième classe et 2 735 pour une infraction criminelle.

personnes incarcérées au 1^{er} janvier a augmenté de 58 402 à 69 448, soit une hausse de 18,9 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONDAMNATIONS PÉNALES ET D'INCARCÉRATIONS (1990-2021)



Source : Ministère de la Justice, Études et Statistiques Justice n° 20, Les condamnations, 2023.

Entre 2012 et 2019, à l'exception des infractions à la législation sur les stupéfiants, les condamnations pour les grandes catégories de délits ont stagné ou diminué.

ÉVOLUTION DES CONDAMNATIONS CORRECTIONNELLES SELON LES GRANDES CATÉGORIES DE DÉLIT, 2012-2019

Catégorie de délits	2012	2019
Circulation routière et transport	230 550	221 979
Atteintes aux biens	130 133	110 407
<i>Dont vols et recels</i>	<i>97 038</i>	<i>81 262</i>
Atteintes à la personne	96 512	97 241
<i>Dont coups et violences volontaires</i>	<i>60 581</i>	<i>61 705</i>
Infractions à la législation sur les stupéfiants	52 600	66 876
Atteintes à l'ordre administratif et judiciaire (dont outrage, rébellion)	24 729	26 027

Source : Ministère de la Justice, SDSE, fichier statistique du Casier judiciaire national des personnes physiques, consultable dans l'étude d'Emilie Le Caignec pour l'INSEE « L'activité judiciaire pénale de 2012 à 2019 : une baisse des délais de traitement induite par la progression des procédures simplifiées ».

b. Des chiffres des infractions constatées relativement stables

La mesure de la délinquance, historiquement issue des statistiques juridictionnelles, se fait de plus en plus à travers la **combinaison de données administratives** relevées par la police nationale et la gendarmerie de signalements d'infractions ⁽¹⁾ et des **enquêtes administratives de victimation**.

L'enquête annuelle Cadre de vie et sécurité 2021 montre qu'entre 2006 et 2018 la délinquance sur les infractions aux biens et aux personnes n'a pas connu de hausse significative. À l'exception des cambriolages, toutes les autres infractions aux biens et personnes ont connu une décreue plus ou moins forte.

ÉVOLUTION DES INFRACTIONS AUX BIENS ET AUX PERSONNES

Infraction (dont tentatives)	2006	2018	Évolution
Cambriolages	451 000	557 000	23,50 %
Vols de véhicules	570 000	209 000	-63,33 %
Vols sans violence contre les personnes	1 105 000	967 000	-12,49 %
Vols avec violence contre les personnes	361 000	166 000	-54,02 %
Violences physiques hors ménage	776 000	710 000	-8,51 %

Source : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, Cadre de vie et sécurité 2021, Insécurité et victimation : les enseignements de l'enquête.

En revanche, les indicateurs de la délinquance ont augmenté sur la période 2018-2022.

Deux catégories d'infractions ont connu une hausse significative : les coups et blessures volontaires (stables aux alentours de 215 000 en 2009 et 2016, ils ont atteint les 353 600 en 2022 ; cette hausse est particulièrement notable en matière de violences intrafamiliales) et les violences sexuelles (de 28 000 en 2012 à 84 500 en 2022) ⁽²⁾. Cet incrément pourrait s'expliquer notamment par la hausse des dépôts de plainte sur la période avec la libération de la parole observée depuis le phénomène « #metoo » et refléterait surtout une hausse de la dénonciation d'une délinquance jusque-là non mesurée et non pas une hausse de la délinquance réelle.

Il est important de souligner que pour certains délits, les statistiques reflètent imparfaitement la réalité de la délinquance en l'absence de victime (trafic, revente et usage de stupéfiants) ou lorsqu'elles impliquent un faible taux de plaintes déposées par rapport au nombre d'infractions commises. Par exemple, en matière de violences sexuelles (viols, tentatives de viol ou attouchements sexuels), le taux de dépôt de plainte est estimé à 15 % en 2020 dans un cadre familial et à 9 % en

(1) A. Estival et O. Filatriau, *AJ Pénal* 2019, Dalloz, *La mesure statistique de la délinquance*.

(2) Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), *Insécurité et délinquance en 2022 : bilan statistique, juillet 2023*.

dehors d'un cadre familial ⁽¹⁾. Leur quantification est dès lors plus difficile et l'analyse à partir des statistiques est peu fiable ⁽²⁾.

En conclusion, tel que le souligne Cécile Marcel, directrice de la section française de l'Observatoire international des prisons, il semblerait que « *si la violence grave diminue, l'intolérance à l'insécurité croît au sein de la société* » ⁽³⁾.

Phénomène de rattrapage post-pandémie

L'étude des statistiques récentes du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) semble indiquer une forte hausse de la délinquance sur la période 2020-2022. Par exemple, l'on observe une hausse du nombre de vols sans violence contre des personnes de 5 % en 2021 et de 14 % en 2022. La mission d'information considère qu'il est nécessaire de recontextualiser ces données, qui peuvent donner l'impression d'une explosion de la délinquance.

Pour de nombreuses catégories d'infractions, cette hausse paraît s'expliquer par un phénomène de rattrapage à la fin des périodes de confinement induit par la pandémie de Covid-19. Dans plusieurs catégories d'infractions, le nombre d'infractions enregistrées par la police et la gendarmerie nationales restent même inférieurs à leur niveau de 2019 : vols sans violence contre des personnes, cambriolages (logements ou biens commerciaux), vols de véhicules, vols des accessoires sur les véhicules ou vols dans les véhicules.

Certaines infractions n'ont pas été touchées par ce phénomène de rattrapage, et la baisse tendancielle du nombre d'infractions constatées s'y poursuit, sans rattrapage ultérieur. Tel est le cas des vols avec armes, des vols violents sans armes ou encore des destructions et dégradations volontaires.

Enfin, certaines infractions connaissent une hausse tendancielle qui ne s'explique pas uniquement par un phénomène de rattrapage. Il en va ainsi de l'usage de stupéfiants, des coups et blessures volontaires, des escroqueries et des violences sexuelles.

Source : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure « *Insécurité et délinquance en 2022 : bilan statistique* », 12 juillet 2023.

(1) SSMSI, *Insécurité et délinquance en 2022 : bilan statistique*, juillet 2023, taux de dépôt de plainte estimés à partir de l'enquête Genese.

(2) Les données consolidées du SSMSI des infractions (dit « état 4001 ») révèlent ainsi, à titre de comparaison, 12 131 infractions liées au trafic et à la revente de stupéfiant sans sa consommation en 2018 contre 6 161 en 2006 et 179 437 infractions liées à l'usage de stupéfiant en 2018 contre 118 809 en 2006. De même, les infractions de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle contre un majeur sont de 4 979 en 2006 contre 13 155 en 2018 parallèlement à une hausse de la proportion de victimes qui portent plainte.

(3) Audition du 5 avril 2023 de l'Observatoire international des prisons – Section française.

c. Une récidive légale en hausse qui explique le durcissement des peines encourues

Récidive légale et réitération

La récidive générale se compose de la récidive légale et de la réitération.

La **récidive légale** correspond à la situation où une personne condamnée de façon définitive pour une première infraction (premier terme de la récidive) en commet une ou plusieurs autres (second terme de la récidive), selon l'une des **quatre hypothèses** prévues aux articles 132-8 à 138-10 du code pénal :

- la commission d'un crime par une personne déjà condamnée pour un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement ;
- la commission d'un délit puni de dix ans d'emprisonnement, par une personne déjà condamnée pour un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement et dans un délai de dix ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine ;
- la commission d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an et inférieure à dix ans, par une personne déjà condamnée à un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement et dans un délai de cinq ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine ;
- la commission du même délit ou d'un délit qui lui est assimilé, dans un délai de cinq ans suivant la condamnation.

Lorsqu'une personne condamnée à une peine criminelle ou correctionnelle commet une seconde infraction en dehors de ces quatre hypothèses, la personne se trouve dans la situation de **réitération** définie par l'article 132-16-7 du code pénal.

Sur la période 2010-2020, **le taux de récidive générale des délits**, composé du taux de réitération et du taux de récidive légale, **est resté stable à 40 % tandis que le nombre de détenus s'est accru de 16 %**.

Dans le détail, le taux de réitération, c'est-à-dire le fait de commettre une nouvelle infraction hors les quatre hypothèses de récidive légale susmentionnées, a baissé de 28,1 % à 24 % entre 2010 et 2020 pour les délits ⁽¹⁾. Une baisse de la réitération peut indiquer une baisse du volume de délinquance, dès lors que le nombre d'infractions constatées baisse.

En revanche, sur la même période, le taux de récidive légale a augmenté en matière correctionnelle passant de 11,4 % à 14,6 % ⁽²⁾.

La récidive légale peut expliquer la hausse du nombre d'incarcérations dès lors qu'elle constitue une circonstance aggravante menant au doublement des peines d'emprisonnement encourues. En outre, le juge est moins enclin à

(1) Ministère de la Justice, *Etudes et statistiques, Les condamnations, tableaux sur les condamnés pour délits en réitération, 2023.*

(2) Ministère de la Justice, *Etudes et statistiques, Les condamnations, tableaux sur les condamnés pour crimes et délits en récidive légale, 2023.*

prononcer une peine alternative à l'emprisonnement lorsque le prévenu a déjà été condamné précédemment.

Ces chiffres confirment l'état des lieux dressé précédemment sur les difficultés de la détention en matière de lutte contre la récidive, notamment lorsque l'établissement est en situation de surpopulation.

2. Des magistrats sous pression

Les auditions conduites par la mission d'information **ont mis en évidence l'existence d'une forte pression sur les magistrats, à la fois de la part des médias, d'une partie de la classe politique et de l'opinion publique.** Pointés du doigt en cas de fait divers mettant en cause une personne en situation de récidive ou condamnée à une peine alternative à la détention, considérés comme « laxistes », les magistrats font aussi parfois l'objet de critiques personnelles : ainsi que le note Benjamin Deparis, président de la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires, « *les juges sont régulièrement appelés à faire preuve d'une plus grande sévérité* »⁽¹⁾.

Le traitement des sujets de justice pénale par les médias sous l'angle de la protection de la société renforce le sentiment d'insécurité des Français et conduit à ce que la société donne à la punition une place bien supérieure à celle de la réhabilitation, oubliant alors que la réinsertion est une mission dévolue à la prison et la garantie d'une diminution de la délinquance.

La peine d'emprisonnement ferme reste alors la peine de référence, les renvois des dossiers en comparution immédiate qui permettent des traitements rapides augmentent (voir *infra*) et certains magistrats sont tentés de prononcer des peines d'emprisonnement légèrement supérieures à celles qui permettraient de faire l'objet d'un aménagement *ab initio*.

3. La surpopulation carcérale est nourrie par le recours accru à la détention provisoire et à certaines procédures rapides de jugement

a. Un usage croissant de la détention provisoire

Tel que le note le 26^e Rapport d'activité du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en 2016, « *dans de nombreux pays d'Europe, le problème chronique de la surpopulation dans les prisons (...) résulte en grande partie de la forte proportion de prévenus au sein de la population carcérale* »⁽²⁾. Ce constat s'applique particulièrement à la France, dont, selon les données du Projet SPACE I en 2021, 28,5 % des détenus étaient placés en détention provisoire. Ce chiffre est bien supérieur à la médiane des pays membres du Conseil de l'Europe qui s'établit à

(1) Audition du 13 avril 2023 de la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires.

(2) Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, 26^e rapport général du CPT, p. 33.

21,7 %, et de nations de taille comparable à la France comme l'Espagne, l'Allemagne ou la juridiction britannique d'Angleterre et du Pays de Galles ⁽¹⁾.

COMPARAISON DE LA PART DE PRÉVENUS SANS CONDAMNATION DÉFINITIVE DANS LA POPULATION CARCÉRALE EN EUROPE EN 2022

Pays	Effectif	Part dans la population carcérale (en %)
Allemagne	11 616	20,6
Angleterre et Pays de Galles	12 727	16,1
Belgique	3 972	36,2
Espagne	8 881	16,1
France	19 333	27,6
Italie	16 339	30,1
Suisse	2 821	44,7
Pologne	8 495	11,8
Turquie	38 335	12,6

Source : Rapport annuel du Projet SPACE I, 2022, tableau 8.

Lors de son audition par les rapporteures, l'Union syndicale des magistrats, a rappelé que « *entre 2015 et 2019, la hausse du nombre des détenus est essentiellement liée à la hausse des placements en détention provisoire* ». Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2020, le nombre de prévenus placés en détention provisoire a crû de 27,3 % contre une baisse de 0,07 % du nombre de condamnés détenus ⁽²⁾. Ce syndicat fait valoir que cette évolution s'explique par « *la complexification de la procédure pénale, mais aussi de l'inadéquation des moyens d'enquêtes, instruction puis de jugement des affaires* ». Enfin, il rappelle que « *c'est surtout le résultat de l'accroissement du nombre des prévenus en attente de comparution immédiate (qui a augmenté de 71 % quand dans le même temps les détenus provisoires en attente de jugement ont augmenté de 14 %)* » ⁽³⁾.

Le recours important à la détention provisoire nourrit la surpopulation des maisons d'arrêt, établissement pénitentiaire dans lesquels les prévenus sont incarcérés.

b. Un recours croissant à la comparution immédiate

Comme le rappelle l'Union syndicale des magistrats, les « *comparutions immédiates [sont] plus pourvoyeuses de placement en détention provisoire que les autres modes de comparution devant le tribunal* » ⁽⁴⁾.

(1) Un recours accru à la détention provisoire s'observe toutefois dans certaines juridictions qui ne sont pas affectées par la surpopulation carcérale, telle que la Suisse, le Danemark, le Luxembourg ou les Pays-Bas.

(2) Le nombre de prévenus a augmenté entre 2015 et 2020 de 16 549 à 21 075, tandis que le nombre de condamnés détenus est passé de 49 721 à 49 688, selon les *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022 de la DAP*, tableau 21. Néanmoins, il convient de rappeler qu'entre 1980 et 1995, les prévenus représentaient entre 40 et 50 % des détenus.

(3) Audition du 3 mai 2023 de l'Union syndicale des magistrats. Il est à noter toutefois que les prévenus en attente d'une comparution immédiate ne représentaient que 14,7 % du total des prévenus au 1^{er} janvier 2022 selon le tableau 22b des *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice* précitées.

(4) Ce constat posé par l'Union syndicale des magistrats dans son audition du 3 mai 2023 a été corroboré par le Syndicat de la magistrature dans son audition du 19 avril 2023.

Le Syndicat de la magistrature a souligné auprès de la mission d'information que la comparution immédiate est « *utilisée massivement pour certains contentieux qualifiés de prioritaires* ». Entre 2010 et 2021, le nombre de prévenus jugés par une comparution immédiate est passé de 21 310 à 31 513, soit une hausse de 47,9 %. Cette procédure de jugement représentait plus de la moitié du total des prévenus de l'année ⁽¹⁾, et est employée par les procureurs lorsqu'ils estiment que la réponse pénale doit faire preuve de célérité ou de fermeté.

Les audiences de comparutions immédiates ne se tiennent que certains jours dans la semaine, mis à part dans les plus grosses juridictions franciliennes. Dans l'attente de cette audience, **le prévenu est placé en détention provisoire pour quelques jours**, surtout en fin de semaine, ce qui alimente le **surencombrement** des maisons d'arrêt.

En ce sens, le Premier président de la Cour d'appel de Versailles, lors de son audition, a également fait référence à une « *bosse du week-end* » consistant à prendre plusieurs dizaines de mandats de dépôt le vendredi, dans l'attente d'une audience de comparution immédiate le lundi ou le mardi ⁽²⁾. Les juges des libertés et de la détention placent ainsi en détention des personnes qui, au terme de leur audience de comparution immédiate, seront placées en aménagement de peine *ab initio*.

4. Une hausse de la durée moyenne des peines et de leur quantum

La mission d'information relève une dernière piste pouvant expliquer la hausse continue du nombre de détenus : une **durée moyenne des peines en augmentation**, couplée à un **durcissement du quantum de certaines peines correctionnelles**.

a. La hausse de la durée moyenne des peines prononcées

L'ancien président de la Conférence nationale des procureurs de la République, Jean-Baptiste Bladier, a posé, lors de son audition, le constat suivant : « *Quand l'on compare la population pénale de 2004 à celle de 2019, on constate que ce qui explique la persistance de la surpopulation n'est pas tant le nombre de peines mais leur durée (8,3 mois en 2004 contre 10,7 mois en 2019). Si la durée moyenne des peines en 2019 avait été comparable à celle de 2006, la population pénale aurait été de 58 000 au lieu de 70 000* ».

b. Une sévérité accrue du législateur

Le **législateur a eu tendance à créer de nouveaux délits ou à renforcer les circonstances aggravantes** s'y appliquant en augmentant les quantums de la peine encourue, ce qui explique, au moins en partie, la hausse de la durée moyenne des peines observée.

(1) DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022*, tableau 41.

(2) *Audition de Jean-François Beynel le 7 juin 2023*.

Plusieurs exemples récents peuvent être cités :

– la **proposition de loi visant à protéger les logements contre l’occupation illicite** (dite « Kasbarian »), adoptée définitivement le 14 juin 2023 prévoit un durcissement des sanctions du délit de violation de domicile (« squat ») et la création d’un délit d’occupation frauduleuse d’un local à usage d’habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel, visant également certains locataires en impayés de loyer restés dans le logement ;

– la **loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes** a aggravé les peines encourues pour violences physiques lorsqu’elles sont à l’encontre d’un mineur par un ascendant légitime au titre des articles 222-12 et 222-13 du code pénal ⁽¹⁾. Elle a également créé une infraction relative à l’administration d’une substance altérant le discernement ou le contrôle de ses actes dans le but de commettre un crime ou délit sexuel (« drink spiking ») ;

– la **loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets** dit « Climat et résilience » a créé plusieurs nouveaux délits : celui de mise en danger de l’environnement, celui de pollution des milieux et le délit d’écocide ⁽²⁾.

c. Un public qui souffre de plus en plus de troubles psychiatriques

La mission d’information relève, enfin, qu’un **nombre important de personnes atteintes de troubles psychiatriques sont incarcérées** plutôt que de bénéficier d’un traitement adéquat dans un centre de soin. Cette situation a, pourtant, déjà été jugée contraire à la prohibition des traitements dégradants en détention ⁽³⁾ et a mené à des condamnations de la France.

La Cour européenne des droits de l’homme avait déjà relevé en 2012 que « *plus de 20 % des détenus seraient atteints de troubles psychotiques dont 7,3 % de schizophrénie* » en France, et cite un rapport du Contrôle général des lieux de privation de liberté (CGLPL) : « *pour bon nombre de personnes atteintes de troubles mentaux, la prison n’a aucun sens, et elles errent en milieu carcéral, compliquent la vie de leurs codétenus et du personnel pénitentiaire sans être soignées de manière satisfaisante* » ⁽⁴⁾.

Les syndicats de personnels pénitentiaires auditionnés par les rapporteuses ont partagé ce constat toujours d’actualité. Pour l’UFAP-UNSa, ces détenus affectés de troubles psychiatriques « *posent tellement de problèmes qu’il faut les mettre seul*

(1) Article 13 de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

(2) Articles 279 et 280 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(3) CEDH, *Raffray Taddei contre France*, 21 décembre 2010, n° 36435/07, point 63.

(4) CEDH, 23 février 2012, n° 27244/09, *G. c. France*, point 40.

et cela génère un surencombrement des autres cellules et une incompréhension des autres détenus » qui ne bénéficient pas d'un tel traitement ⁽¹⁾.

C. LES CONSÉQUENCES DE LA SURPOPULATION : UNE SITUATION DRAMATIQUE POUR LES PERSONNES DÉTENUES COMME POUR LES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES, QUI A CONDUIT LA FRANCE À ÊTRE CONDAMNÉE À PLUSIEURS REPRISES

L'existence d'une situation de surpopulation carcérale dans un établissement pénitentiaire implique trois types de conséquences :

- des **conditions de détention indignes** pour les personnes incarcérées ;
- des **conditions de travail dégradées** pour les agents de l'administration pénitentiaire affectés dans cet établissement ;
- une entrave à la mission de réinsertion et de lutte contre la récidive de la prison.

1. La surpopulation carcérale cause des conditions de détention indignes

a. Les condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme

La **Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)** a **plusieurs fois condamné la France** pour des violations à la Convention constatées dans les prisons françaises.

Dans l'**arrêt *Canali contre France* du 25 avril 2013** ⁽²⁾, la CEDH a retenu que la promiscuité et les manquements aux règles d'hygiène constatés dans la prison Charles III de Nancy étaient constitutifs de traitements dégradants. Si l'incarcération d'un détenu dans une cellule d'une superficie de 9 mètres carrés pour deux détenus ne portait pas atteinte en tant que tel à l'article 3 de la Convention, la Cour a considéré que tel était le cas lorsque le détenu ne disposait que d'une possibilité très limitée de passer du temps en dehors de sa cellule et devait faire usage de sanitaires non cloisonnés dans une cellule partagée.

Ainsi, dans son **arrêt *Yengo contre France*** ⁽³⁾ **du 21 mai 2015**, la CEDH a condamné la France pour conditions de détention dégradantes, malgré l'évolution favorable qu'elle constate de la procédure de référé-liberté qui permet au juge administratif de « *prononcer des injonctions sur le fondement des articles 2 et 3 de la Convention, en vue de faire cesser rapidement des conditions de détention attentatoires à la dignité* ».

(1) *Audition de l'Union fédérale autonome pénitentiaire – UNSa dans le cadre de la table ronde de syndicats pénitentiaires de surveillance, organisée par la mission d'information le 5 avril 2023.*

(2) *CEDH, Canali c. France, 25 avril 2013, n° 40119/09.*

(3) *CEDH, Yengo c. France, 21 mai 2015, n° 50494/12.*

La France a également été condamnée par la CEDH le **30 janvier 2020** dans son **arrêt *J.M.B. et autres contre France*** ⁽¹⁾ pour violations des articles 13 (droit à un recours effectif) et 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) de la Convention. Elle a notamment mis en évidence un lien direct entre la surpopulation carcérale et la violation de l'article 13 de la Convention ⁽²⁾, en raison de l'absence de recours préventifs effectifs permettant de mettre un terme aux conditions inhumaines de détention.

Saisie par trente-deux personnes détenues notamment dans des maisons d'arrêt particulièrement surpeuplées ⁽³⁾, et revenant sur ses constats dans la décision *Yengo*, la Cour a reconnu que :

– le **droit à un recours effectif n'était pas assuré par les recours préventifs** que sont les référés prévus aux articles L. 521-2 et L. 521-3 du code de justice administrative (CJA) ⁽⁴⁾ dès lors que les injonctions prononcées sont limitées dans leur portée à des mesures transitoires pouvant être mises en application très rapidement, qu'elles ne permettent pas l'exécution de travaux d'ampleur et que le juge limite son office aux moyens de l'administration ⁽⁵⁾ ;

– le **droit au respect de la dignité humaine en détention n'a pas été assuré** dans les établissements des requérants dès lors que les détenus disposaient de moins de 3 m² d'espace personnel, qu'un nombre important d'entre eux dormaient sur un matelas au sol, qu'ils souffrent d'un manque d'intimité du fait de l'absence de cloisonnement complet des sanitaires, que les activités sportives et culturelles des détenus étaient très ponctuelles et n'assuraient pas un accès suffisant à la cour de promenade ou à l'air et à la lumière naturelle ⁽⁶⁾ .

En outre, elle a souligné que « *le moratoire sur l'encellulement individuel ne permet pas d'augurer de perspectives d'amélioration immédiates* » des conditions matérielles de détention. La Cour recommande alors à la France « *d'envisager l'adoption de mesures générales [...] afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes* », et la « *résorption définitive de la surpopulation carcérale* ». Ces mesures se matérialiseraient notamment par une « *refonte du mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires [...] et l'amélioration du respect de cette capacité d'accueil* ».

(1) CEDH, *J.M.B. et autres contre France*, 30 janvier 2020, n°9671/15.

(2) *Ibid*, point 315.

(3) Les taux d'occupation des établissements des requérants dépassaient presque tous les 180 %. Étaient notamment visés ceux de Nouvelle-Calédonie, Guadeloupe, Polynésie française, Nîmes, Nice ou Fresnes.

(4) À la date du prononcé de la décision, les référés-libertés et mesures utiles devant le juge administratif étaient les seuls recours d'un détenu pour dénoncer les conditions de sa détention, mis à part la procédure restrictive de l'article 147-1 du code de procédure pénale permettant une sortie de détention provisoire lorsque la personne détenue est atteinte d'une pathologie engageant le pronostic vital ou que son état de santé physique ou mentale est incompatible avec le maintien en détention.

(5) Au surplus, les référés administratifs ne permettent ni un transfert ni une libération du détenu. Ce point n'apparaît pas dans la décision de la CEDH.

(6) Pour vérifier les allégations des requérants, la Cour s'est notamment fondée sur les constats documentés et apportés par le Contrôle général des lieux de privation de liberté.

La France a été condamnée une nouvelle fois le 6 juillet 2023 pour violation des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme pour les mêmes raisons qu'en 2020⁽¹⁾.

Conséquences en droit français de cette décision

La décision de la CEDH a eu des conséquences importantes en droit interne.

Par une décision du 18 novembre 2020⁽¹⁾, le **Conseil d'État** a répondu à la décision de la CEDH, en étendant l'office du juge des référés pour lui permettre de sauvegarder une liberté fondamentale en matière pénitentiaire au-delà de ce que prévoit l'article L. 521- 2 du CJA.

Afin de tenir compte de la décision de la CEDH, la **Cour de cassation** a modifié sa jurisprudence : un prévenu peut saisir la chambre de l'instruction d'un commencement de preuve crédible, précis et actuel de l'existence de conditions indignes de détention. Si elles sont avérées, cette dernière ordonne la mise en liberté du prévenu, assortie le cas échéant d'une ARSE ou d'un contrôle judiciaire⁽²⁾.

Le **Conseil constitutionnel** a quant à lui censuré l'article 144-1 du code de procédure pénale qui ne prévoyait pas, parmi les hypothèses de remise en liberté du prévenu, celle des conditions indignes de détention⁽³⁾.

Suite à ces décisions juridictionnelles, le législateur a introduit à **l'article 803-8 du code de procédure pénale** un **nouveau recours** devant le juge judiciaire en cas de **conditions indignes de détention**, qu'il constate à la suite d'une requête d'un détenu (condamné ou prévenu) présentant un commencement de preuve de telles conditions. Il ordonne à l'administration pénitentiaire d'y mettre fin sous un mois ou, à défaut, peut transférer le détenu, aménager sa peine lorsqu'il a été condamné ou le remettre en liberté immédiatement lorsqu'il s'agit d'un prévenu.

Cette procédure, sans préjudice des référés prévus par le code de justice administrative, a été créée par la loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention.

(1) CE, 18 nov 2020, n° 439444, SF-OIP.

(2) Cass., Crim., 8 juillet 2020, 20-81.739.

(3) CC, 2 octobre 2020, 2020-858/859 QPC, M. Geoffrey F.

b. Des conditions de détention indignes pour les détenus

La surpopulation carcérale a un effet particulièrement délétère sur les conditions de vie des détenus, comme l'ont fréquemment mis en évidence l'Observatoire international des prisons (OIP) ou le Contrôle général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

Le mode de calcul des capacités opérationnelles des établissements pénitentiaires, fixé par la circulaire AP 88.G 05 g du 16 mars 1988⁽²⁾, n'est en

(1) CEDH, *B.M. et autres contre France*, 6 juillet 2023, n° 84187/17, points 74 à 76. La requête vise la même période que celle de la décision *J.M.B.*

(2) Il prévoit qu'une cellule d'une taille inférieure à 11 m² ne peut accueillir qu'une seule place, une cellule dont la superficie est comprise entre 11 à 14 m² peut en accueillir deux, entre 14 et 19 m² peut en accueillir trois.

pratique pas respecté. Ainsi, **loin du principe d'encellulement individuel dont l'application est régulièrement repoussée depuis 1875**, le CGLPL, dans son rapport d'activité de 2021, constate que « *l'espace disponible au sol ne dépasse guère trois ou quatre mètres carrés pour deux ou trois personnes* » lorsque l'on déduit le mobilier ⁽¹⁾.

L'administration pénitentiaire estime, au 1^{er} juin 2023, que **2 336 détenus sont logés sur des matelas au sol** et que seulement 40,3 % des détenus sont dans une cellule individuelle, essentiellement ceux détenus dans les établissements pour peine ⁽²⁾.

Ces conditions d'hébergement ont des conséquences sanitaires directes avec la multiplication des cas de leptospirose chez les détenus ⁽³⁾, d'invasions de cafards et de punaises de lit. Cette situation est aggravée lorsque les détenus ne disposent pas de douches individuelles ou fonctionnelles.

En outre, des conditions de détention dégradées conduisent à une **conflictualité accrue des relations entre les détenus ou avec les surveillants**, avec une augmentation des violences physiques ou verbales. Ainsi, le représentant du Barreau de Paris ⁽⁴⁾ a alerté la mission sur le **risque de mutinerie** cet été, en période de fortes chaleurs qui rendent la promiscuité encore plus difficile à vivre, une alerte également transmise par le directeur du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan lors de la visite des rapporteurs.

Dans le quartier maison d'arrêt de ce dernier, la mission a constaté l'absence de douches individuelles, des locaux vétustes et très dégradés avec plus de 130 cellules de 9 mètres carrés occupés par trois détenus et autant de matelas au sol. Ces conditions de détention ont donné lieu à de nombreux incidents (dégradation de cellules, violences, agressions du personnel) ces derniers mois. Ces signaux d'alerte, dans un quartier de maison d'arrêt où la densité carcérale avait atteint 236 %, ont conduit le directeur de la prison et la directrice interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux à mettre en place une procédure de réorientation des écrous à compter du 14 mai 2023 (voir *infra*).

c. Des conditions de travail très dégradées pour les agents

La mission d'information constate que les conditions indignes de détention ont pour corollaire des **conditions de travail très dégradées** pour les agents pénitentiaires qui assument une charge de travail supérieure, dans un contexte de tensions fortes, et ne sont plus en capacité de mener à bien leurs missions autres que celles de surveillance.

(1) *Contrôle général des lieux de privation de liberté, Rapport d'activité 2021, p. 12.*

(2) *Ministère de la Justice, DAP, Mesure de l'incarcération – Indicateurs clés au 1^{er} mai 2023.*

(3) *Cette maladie se propage par le contact avec l'urine des rats.*

(4) *Audition de Maître Edmond-Claude Frety du Barreau de Paris dans le cadre de la table ronde organisée le 13 avril 2023 avec la Conférence des bâtonniers et le Conseil national des barreaux.*

Il résulte de ces conditions de travail dégradées un **cercle vicieux** : le manque d'attractivité de la profession et l'usure des agents (multiplication des arrêts maladies et des démissions) entraînent des problèmes de sous-effectifs chroniques, aggravant plus encore les conditions de travail des agents présents.

Le Syndicat des personnels de surveillance non gradés (SPS) a ainsi rappelé que certains bâtiments ont dû être fermés en raison de l'absence de personnels et estime qu'un agent pénitentiaire a en moyenne à sa charge 140 détenus à Fresnes et 200 à Villepinte. Il estime que la surpopulation inverse les rapports de force dès lors qu'à l'ouverture d'une cellule, l'agent fait face à quatre ou cinq détenus potentiellement coalisés ⁽¹⁾. Pour l'UFAP-UNSa, aucun rapport humain ne peut se créer avec les détenus et les personnels pénitentiaires ne peuvent mener à bien leurs missions de garde et de réinsertion. Ce syndicat a rappelé à la mission d'information que **le nombre de personnels ne varie pas en fonction du nombre de détenus** mais en fonction de la capacité d'accueil théorique des établissements. Il faut toutefois relever que les effectifs du personnel de surveillance dans les établissements pénitentiaires ont quasiment doublé entre 2007 et 2021, passant de 17 566 à 30 488 agents ⁽²⁾.

Cette augmentation reste insuffisante face au nombre de détenus effectivement incarcérés dans les prisons françaises. La mission d'information recommande de revoir structurellement le mode de calcul du nombre de personnels dans les établissements pénitentiaires pour qu'il soit aligné avec les effectifs réels des détenus incarcérés dans ces établissements pénitentiaires.

Les syndicats pénitentiaires ont fait le constat que **les conditions de travail des surveillants pénitentiaires s'étaient améliorées pendant la pandémie de Covid-19** en raison de la baisse significative du nombre de détenus dans les prisons françaises. Ils considèrent avoir ainsi pu plus facilement dialoguer avec les détenus, leur expliquer certaines mesures et alerter les conseillers d'insertion et de probation (CPIP) sur ceux étant les moins prêts à être libérés ⁽³⁾.

Enfin, le surencombrement des prisons françaises a aussi pour conséquence **l'impossibilité pratique pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) de réaliser un suivi fréquent des détenus incarcérés pour une courte peine**. Les représentants des syndicats de SPIP ont souligné que cet état de fait était encore plus exacerbé pour les prévenus.

(1) *Audition du Syndicat des personnels de surveillance non gradés dans le cadre de la table ronde de syndicats pénitentiaires de surveillance, organisée par la mission d'information le 5 avril 2023.*

(2) *Rapport n° 4906 (15^{ème} législature) de l'Assemblée nationale du 12 janvier 2022 au nom de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française.*

(3) *Audition du Syndicat des personnels de surveillance non gradés dans le cadre de la table ronde de syndicats pénitentiaires de surveillance, organisée par la mission d'information le 5 avril 2023.*

2. La surpopulation carcérale rend la prison inefficace quant à sa mission de réinsertion et de lutte contre la récidive

L'un des objectifs traditionnellement assignés à l'incarcération est sa mission de réinsertion des condamnés dans la société, corollaire de la prévention de la récidive.

Plusieurs études mettent en évidence un **lien direct entre les conditions de détention et la récidive et la réinsertion du détenu** ⁽¹⁾.

Outre les études françaises déjà présentées dans le I de cette première partie, qui mettent en évidence l'échec de la prison à prévenir la récidive en France où les conditions de détention sont particulièrement détériorées, deux études internationales présentent des exemples dans lesquels les conditions de détention sont opposées.

Ainsi, dans le Comté de Harris au Texas où les prisons sont marquées par une forte surpopulation carcérale et un manque d'investissement chronique, une étude de Michael Mueller-Smith relève que chaque année additionnelle d'incarcération augmente, en moyenne, la probabilité de récidive du détenu de six points ⁽²⁾. En outre, cette étude relève que **la probabilité de retrouver un emploi décroît de 3,6 à 4,5 points de pourcentage par année d'incarcération**, en fonction de la gravité de l'infraction initiale. Ces effets sont particulièrement significatifs chez les condamnés qui avaient une situation économique et familiale stable avant l'incarcération. Ainsi, 40 % des condamnés incarcérés au moins deux ans et disposant d'un revenu supérieur à 17 050 dollars par an (seuil de pauvreté dans le comté) échouent à réintégrer le marché de l'emploi dans les mois suivants leur libération.

À l'inverse, une étude a montré **un effet positif de l'incarcération en matière de lutte contre la récidive en Norvège** ⁽³⁾, pays dans lequel le principe de l'encellulement individuel est entièrement respecté, qui affiche une densité carcérale de 79,5 % en 2022 ⁽⁴⁾ et qui dépense en moyenne 118 000 dollars par prisonnier (contre 23 000 dollars pour le Texas, sujet de l'étude précédente ⁽⁵⁾). Une réduction d'environ 25 points de pourcentage de la récidive dans les 18 mois et de 29 points dans les 5 ans après la sortie de prison a été observée.

Cette même étude met en évidence les conséquences positives de la prison sur l'emploi des détenus n'ayant jamais travaillé avant d'être incarcérés : leur probabilité d'être employé dans les 5 ans après leur incarcération étant augmentée de 40 points de pourcentage par rapport à une absence d'incarcération. Ainsi, les

(1) Notamment l'étude de A. Henneguelle et B. Monnery, *Prison, peines alternatives et récidive*, in *Revue française d'économie* 2017/1 (vol. XXXII), 2017, p. 169 à 207.

(2) M. Mueller-Smith, *The Criminal and Labor Markets Impacts of Incarceration*, 2015.

(3) M. Bhuller, G. Dahk et al., *Incarceration, Recidivism and Employment*, 2016.

(4) *Rapport annuel projet SPACE I 2022*.

(5) Vera, *The Price of Prisons, Prison Spending in 2015*.

anciens détenus n'ayant jamais eu d'emploi avant leur incarcération ont un taux d'emploi supérieur à 50 % soixante mois après la décision de condamnation ⁽¹⁾.

La Norvège, un exemple de détention à même d'améliorer la réinsertion

Le rôle réinsérant de la prison en Norvège s'explique par plusieurs facteurs :

- un nombre de détenus par habitant moitié moins élevé que celui de la France (55,9 pour 100 000 habitants contre 102,4 en 2022) ;
- une incarcération dans des prisons à taille humaine, la moyenne étant de 70 cellules par prison, avec un maximum de 392 places dans la plus grande prison norvégienne ;
- l'application d'un « principe de normalité » selon lequel la vie à l'intérieur doit ressembler, le plus possible, à la vie à l'extérieur de la prison. Ainsi les détenus sont incarcérés dans des prisons ouvertes, à la sécurité minimale, dans des cellules confortables, et participent à des ateliers, des formations professionnalisantes (pour 38 % des détenus en prison ouverte et 33 % en prison fermée en 2014) et des programmes liés à la santé mentale et aux addictions. Seuls les condamnés considérés les plus violents sont incarcérés dans des prisons fermées.

(1) M. Bhuller, G. Dahk et al., *Incarceration, Recidivism and Employment*, 2016, p. 39

III. PLUSIEURS ESSAIS PONCTUELS DE RÉGULATION CARCÉRALE, DES TENTATIVES ENCOURAGEANTES MAIS SANS CONSÉQUENCES PÉRENNES

La mission d'information a souhaité également s'intéresser aux mesures, locales ou nationales, qui ont été prises, le plus souvent de manière ponctuelle, afin d'assurer une **forme ou une autre de régulation carcérale**.

Jusqu'au début du XXI^e siècle, le rythme de la vie politique était marqué par des **textes portant amnistie ou grâce** de certains condamnés, conduisant de fait à une forme de régulation carcérale. D'une part, une **loi d'amnistie** ⁽¹⁾ était adoptée par le Parlement après chaque élection présidentielle, la dernière ayant été votée en 2002 ⁽²⁾. D'autre part, depuis les années 1980, le Président de la République utilisait son droit de grâce de manière collective ⁽³⁾. Ainsi, « *depuis 1991, le président de la République octroyait systématiquement chaque année à l'occasion du 14 juillet des remises de peine collectives, par le biais d'un décret de grâce, qui excluait certaines infractions comme le terrorisme, les crimes contre les mineurs, les délits financiers ou les actes de racisme. Selon les années, la grâce collective concernait 3 000 à 4 000 détenus* » ⁽⁴⁾. L'élection présidentielle de 2007 n'a toutefois été suivie d'aucune amnistie ni d'aucune grâce, puis la révision constitutionnelle de 2008 a modifié l'article 17 de la Constitution ⁽⁵⁾, limitant le droit de grâce du Président de la République à une grâce individuelle ⁽⁶⁾.

Mises en avant par les personnes auditionnées, trois formes de régulation ont ainsi été identifiées : l'une par des décisions de libération prises **par voie d'ordonnance** par le Gouvernement, l'autre par des **conventionnements** locaux entre autorité judiciaire et administration pénitentiaire, et la dernière par des **libérations sous contrainte quasi-automatiques**, mécanisme voté par le législateur en 2021.

(1) Article 133-9 du code pénal : « L'amnistie efface les condamnations prononcées. Elle entraîne, sans qu'elle puisse donner lieu à restitution, la remise de toutes les peines. Elle rétablit l'auteur ou le complice de l'infraction dans le bénéfice du sursis qui avait pu lui être accordé lors d'une condamnation antérieure. »

(2) Loi n° 2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie. Cette loi excluait de l'amnistie les actes de terrorisme, les discriminations, les violences commises sur les jeunes de moins de quinze ans, le trafic de stupéfiants, le harcèlement sexuel et le harcèlement moral ainsi que le proxénétisme.

(3) Jusqu'en 2008, l'article 17 de la Constitution disait : « Le Président de la République a le droit de faire grâce ».

(4) Sénat, *L'amnistie et la grâce, étude de législation comparée* n° 177, octobre 2007.

(5) Article 7 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

(6) Depuis 2008, l'article 17 de la Constitution dispose : « Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel ».

A. LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 EN MILIEU PÉNITENTIAIRE, UNE RÉGULATION CARCÉRALE PONCTUELLE SUR LA PREMIÈRE MOITIÉ DE L'ANNÉE 2020

En raison de la **promiscuité** qui caractérise les conditions de détention dans certains établissements, le milieu pénitentiaire a été identifié très rapidement comme un environnement particulièrement à risques en termes de contamination pendant la crise sanitaire qui a frappé la société à partir du printemps de l'année 2020. En effet, la **surpopulation** que connaissent les maisons d'arrêt ne permettait ni le respect des gestes barrières, ni la mise en œuvre effective des mesures sanitaires.

1. Les mesures de précaution et de protection mises en place au sein des établissements pénitentiaires pendant la crise sanitaire

Sans entrer dans le détail, car tel n'est pas le sujet du présent rapport, il importe toutefois aux rapporteuses de rappeler la réactivité dont a su faire preuve l'administration pénitentiaire pour endiguer au mieux la propagation du virus en milieu carcéral.

Dès le mois de février 2020, le directeur de l'administration pénitentiaire a ainsi transmis des **instructions à ses services afin d'adapter les conditions de détention** aux contraintes imposées par la lutte contre le virus. Parmi les mesures qui ont été prises, on peut notamment rappeler la suspension des parloirs – imposées pour l'ensemble des détenus à partir du 17 mars 2020 –, l'isolement des détenus infectés ou suspectés de l'être, la suspension des activités, la réorganisation des promenades afin de limiter les regroupements, ou encore la limitation des transfèrements.

Ces mesures ont été en permanence adaptées à l'évolution de la situation sanitaire et en fonction des consignes interministérielles. Les déconfinements ont eux aussi été organisés de manière spécifique, séquençant le relâchement des mesures en plusieurs phases afin de prévenir toute reprise épidémique.

D'importants efforts ont en outre été réalisés pour permettre la **mise en place des gestes barrière en détention** : mise à disposition de points d'eau supplémentaires et de gel désinfectant, désinfection des surfaces et objets les plus fréquemment touchés, distanciation physique lors des activités. Une stratégie ambitieuse de dépistage a également été mise en place avec le déploiement de tests PCR naso-pharyngés et de tests antigéniques.

2. Une politique volontariste qui a permis la mise en œuvre de plusieurs mesures de régulation carcérale par voie d'ordonnance.

En parallèle du ralentissement de l'activité de jugement des tribunaux, qui a freiné les placements sous mandat de dépôt des personnes condamnées, plusieurs

mesures ont été prises au mois de mars 2020, par voie d'ordonnance ⁽¹⁾, et ont permis de réduire considérablement la population carcérale.

a. La création d'une réduction supplémentaire de peine de deux mois liée aux circonstances exceptionnelles

En application de l'**article 27** de l'ordonnance du 25 mars 2020 précitée, a été créée une **réduction supplémentaire de la peine** (RSP) d'un quantum maximum de **deux mois**, liée aux circonstances exceptionnelles. Cette réduction de peine était accordée par le juge de l'application des peines (JAP) aux condamnés écroués en exécution d'une ou plusieurs peines privatives de liberté pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, soit entre le 24 mars 2020 et le 1^{er} août 2022 ⁽²⁾.

Ces réductions de peine pouvaient être ordonnées sans que soit consultée la commission de l'application des peines en cas d'avis favorable du procureur de la République. À défaut d'un tel avis, le juge pouvait statuer au vu de l'avis écrit des membres de la commission, recueilli par tout moyen.

Afin de limiter la libération anticipée de personnes détenues considérées comme plus dangereuses, elles **étaient exclues du bénéfice** de cette RSP :

- les personnes condamnées et écrouées pour des crimes ;
- les personnes condamnées et écrouées pour des faits de terrorisme ;
- les personnes condamnées et écrouées pour des infractions commises sur un conjoint, concubin ou partenaire, ou sur un ancien conjoint, concubin au partenaire ⁽³⁾ ;
- les personnes détenues ayant initié une action collective, précédée ou accompagnée de violences envers les personnes ou de nature à compromettre la sécurité des établissements ⁽⁴⁾ ;
- les personnes détenues ayant participé à une telle action ;
- les personnes détenues ayant eu un comportement de mise en danger des autres personnes détenues ou du personnel pénitentiaire, au regard des règles imposées par le contexte sanitaire lié à l'épidémie de covid-19.

(1) Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de 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.

(2) La réduction de peine peut être accordée aux condamnés ayant été sous écrou pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, même si leur situation est examinée après l'expiration de cette période.

(3) Infractions relevant de l'article 132-80 du code pénal.

(4) Au sens de l'article R. 57-7-1 du code de procédure pénale.

b. L'exécution des deux derniers mois de la peine en étant assigné à domicile pour les personnes condamnées à cinq ans ou moins d'emprisonnement

En complément de la réduction supplémentaire de peine liée aux circonstances exceptionnelles, l'**article 28** de l'ordonnance du 25 mars 2020 a offert au procureur la possibilité de décider, sauf en cas d'impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement, qu'une personne détenue condamnée à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, à laquelle il restait à subir un emprisonnement d'une durée égale ou inférieure à deux mois, **exécute le reliquat de sa peine en étant assignée à son domicile**, avec l'interdiction d'en sortir, sous réserve des déplacements justifiés par des besoins familiaux, professionnels ou de santé impérieux ⁽¹⁾.

Là aussi des garde-fous étaient prévus, avec l'exclusion de ce dispositif des mêmes personnes condamnées que celles exclues de la RSP, auxquelles s'ajoutaient les personnes condamnées et écrouées pour une atteinte à la personne humaine commise sur un mineur de quinze ans.

Cette mesure pouvait être retirée et la personne réincarcérée, si elle ne respectait pas les obligations imposées dans ce cadre ou les mesures de confinement ou encore si elle était condamnée à une peine privative de liberté pour un crime ou un délit.

c. La conversion des reliquats de peine de six mois ou moins

L'**article 29** prévoyait quant à lui la possibilité de **conversion des reliquats** de peine d'une durée égale ou inférieure à six mois. Il rendait ainsi l'article 717-1 du code de procédure pénale applicable aux condamnés à des peines privatives de liberté pour lesquels il reste à subir un emprisonnement d'une durée égale ou inférieure à six mois.

Cela signifie que le JAP avait, pendant cette période, la possibilité de **convertir des reliquats de peine de six mois ou moins** en peine de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) ⁽²⁾, en peine de travail d'intérêt général (TIG) ⁽³⁾, en peine de jours-amende ⁽⁴⁾ ou en un emprisonnement assorti d'un sursis probatoire renforcé.

(1) L'article 28-1 prévoit en outre qu'un décret peut prévoir, dans les conditions qu'il précise, que le régime de l'exécution du reliquat de la peine sous forme d'une assignation à domicile défini à l'article 28 est applicable sur tout ou partie du territoire, si la situation sanitaire le justifie.

(2) Lorsque la peine est convertie en détention à domicile sous surveillance électronique, la durée de celle-ci est égale à celle du reliquat de cette peine.

(3) Lorsque la peine est convertie en TIG, la durée du reliquat peut être mise à exécution par le juge en l'absence d'accomplissement du travail par le condamné. La conversion en TIG n'est possible que si, après avoir été informé du droit de refuser l'accomplissement d'un TIG, le condamné a expressément déclaré renoncer à se prévaloir de ce droit.

(4) Lorsque la peine est convertie en peine de jours-amende, le nombre de jours est égal à celui du reliquat de cette peine.

d. La facilitation des procédures permettant la libération anticipée des personnes condamnées

L'**article 25** de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 a permis au juge de l'application des peines :

– d'ordonner des **réductions de peine**, des **autorisations de sortie** et des **permissions de sortir** sans que soit consultée la commission de l'application des peines, lorsque le procureur de la République avait émis un avis favorable sur la mesure. À défaut, le juge de l'application des peines statuait, après avoir recueilli les avis écrits des membres de la commission d'application des peines, par tout moyen ;

– d'octroyer une **libération sous contrainte**, sans avis préalable de la commission d'application des peines en cas d'avis favorable du procureur de la République, uniquement si le condamné disposait d'un hébergement et pouvait être placé sous le régime de la libération conditionnelle. À défaut d'avis favorable du procureur, le juge pouvait statuer au vu des avis écrits des membres de la commission d'application des peines recueillis par tout moyen ;

L'**article 26** de la même ordonnance a également permis au JAP de suspendre la peine sans débat contradictoire et sur le seul avis du procureur de la République, à condition que la personne condamnée dispose d'un hébergement propre au respect du confinement. Le juge pouvait également se passer de débat contradictoire pour suspendre la peine pour motif médical, sur présentation d'un certificat médical et après avis du procureur de la République.

3. Les conséquences de ces mesures sur la population carcérale

La réduction de la population carcérale a été particulièrement marquée sur le premier semestre 2020.

Le nombre de détenus a diminué de 11 956 personnes entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 2020, faisant baisser le taux d'occupation moyen des établissements pénitentiaires de près de 117 % à 97 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉTENUS AU PREMIER SEMESTRE 2020

Date	Prévenus	Prévenus condamnés	Condamnés	Écroués détenus	Variation mensuelle
1 ^{er} janvier	18 327	2 724	49 688	70 739	
1 ^{er} février	19 010	3 110	49 346	71 466	+ 1,0%
1 ^{er} mars	19 699	3 174	48 504	71 377	- 0,1 %
1 ^{er} avril	17 841	2 644	44 944	65 396	- 8,4 %
1 ^{er} mai	16 519	2 261	40 385	59 165	- 9,5 %
1 ^{er} juin	16 813	2 187	39 109	58 109	- 1,8 %
1 ^{er} juillet	17 521	2 249	38 953	58 723	+ 1,1%

Source : Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Statistique des établissements des personnes écrouées en France au 1^{er} janvier 2022, tableau 2.

Sur cette même période de six mois, la densité carcérale dans les maisons d'arrêt est passée de 138,1 % à 110,6 %.

Même si la seconde moitié de l'année a été marquée par une reprise des incarcérations et par une hausse de la population carcérale, l'amélioration de la situation pénitentiaire a toutefois été sensible. **En un an, entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} janvier 2021 :**

- le nombre de détenus est passé de 70 739 à 62 673 ;
- **le taux d'occupation global est passé de 117 % à 103 % ;**
- en maison d'arrêt (hors places pour mineurs), ce taux est passé de 141 % à 119 % ;
- le nombre de personnes détenues dans un établissement suroccupé à plus de 120 % est passé de 42 853 à 21 664, soit une **baisse de près de 50 % ;**
- le nombre de personnes détenues dans un établissement suroccupé à plus de 150 % est passé de 22 118 à 6 117, soit une **baisse de plus de 70 % ;**
- le nombre de détenus en surnombre par rapport aux places opérationnelles disponibles est passé de 14 905 à 9 650 ;
- le nombre de matelas au sol est passé de 1 614 à 688, soit une réduction de près de 60 % ;
- le taux d'encellulement individuel est passé de 40,9 % à 48,6 %.

En sus de ces conséquences relatives au volume de la population carcérale, la baisse de la surpopulation carcérale a permis aux détentions de retrouver un cadre plus normal. **Les acteurs pénitentiaires rencontrés par les rapporteuses ont été unanimes sur ce constat :** malgré les difficultés et les drames qu'elle a pu engendrer, la période de la crise sanitaire a été perçue comme une **période de progrès** au sein des établissements pénitentiaires.

Le **desserrement de la pression carcérale** a en effet permis d'**apaiser les relations** entre les détenus et avec les surveillants ; elle a permis de **développer des prises en charge plus spécifiques et plus adaptées** aux besoins de la population carcérale. Elle a permis aux surveillants de s'investir davantage dans leur rôle d'**acteur clef de la détention et de la réinsertion** des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire.

B. DES RÉGULATIONS CARCÉRALES ORGANISÉES À L'ÉCHELLE LOCALE

1. L'exemple de Grenoble-Varces, un conventionnement signé en octobre 2021, dont il convient de s'inspirer

En octobre 2021, une note a été signée entre la **présidente du tribunal judiciaire** de Grenoble, le **procureur de la République** près le tribunal judiciaire de Grenoble, la **directrice du centre pénitentiaire** de Grenoble-Varces et le **directeur fonctionnel du SPIP** d'Isère. Cette note visait à déterminer « *les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation, ainsi que celles relatives à l'exécution des peines privatives de liberté sur le ressort du tribunal judiciaire de Grenoble* » ⁽¹⁾.

Cette note fixait la poursuite d'un **double objectif** :

- d'une part, contribuer à la préservation de la **dignité des personnes détenues** grâce à l'amélioration de leurs **conditions d'incarcération** ;
- d'autre part, améliorer la qualité des **conditions de travail des personnels pénitentiaires et des intervenants** au sein de l'établissement pénitentiaire.

S'accordant sur la nécessité de créer un nouveau quartier pour peines aménagées et un nombre suffisant de places de détention supplémentaires, les signataires prévoyaient une forme de **régulation carcérale**, visant à maintenir le taux d'occupation sous le **seuil de 130 %**, rappelant qu'il s'agit d'un « *levier déterminant de la qualité de la prise en charge des détenus* ».

Cette régulation passait notamment par une approche globale fondée sur le **renforcement de la communication** entre les services dans le respect des prérogatives de chacun : est ainsi formulée la volonté de s'appuyer sur « *l'ensemble des dispositifs prévus par les textes relatifs à l'exécution et à l'application des peines, de nature à favoriser une politique pérenne de régulation carcérale qui tend vers un taux compatible avec la capacité opérationnelle de l'établissement* ».

Plusieurs **moyens d'action** étaient également identifiés :

- une **information hebdomadaire** des magistrats relative au taux d'occupation de la maison d'arrêt de Grenoble-Varces ;
- le développement du recours au **mandat de dépôt différé**, afin de « *lisser les entrées en détention en tenant compte de la situation personnelle du condamné et de l'évolution prévisible du taux d'occupation* » ;
- la promotion, par les signataires de la note, du recours à l'**assignation à résidence avec surveillance électronique** (ARSE) ;

(1) Voir annexe 1.

– l’adaptation de la **politique de mise à exécution des peines** par le parquet de Grenoble en fonction du taux d’occupation de la maison d’arrêt de Varces ;

– l’édition, tous les 15 jours, de la **liste des condamnés dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à six mois**, afin de permettre au SPIP d’affiner le repérage des détenus susceptibles de faire l’objet d’une libération anticipée ;

– un recours accru à l’octroi de mesures de **libération sous contrainte** ;

– la **conversion du reliquat de peine** pour les détenus condamnés à une peine inférieure ou égale à six mois d’emprisonnement ⁽¹⁾ ;

– l’**examen anticipé**, en dehors de la commission d’application des peines, des **réductions supplémentaires de peine** pouvant être accordées aux détenus dont la fin de peine est proche, si l’octroi total de ces réductions entraîne leur **libération immédiate** ;

– l’**accélération des demandes de transfert** ou d’affectation en établissement pour peine.

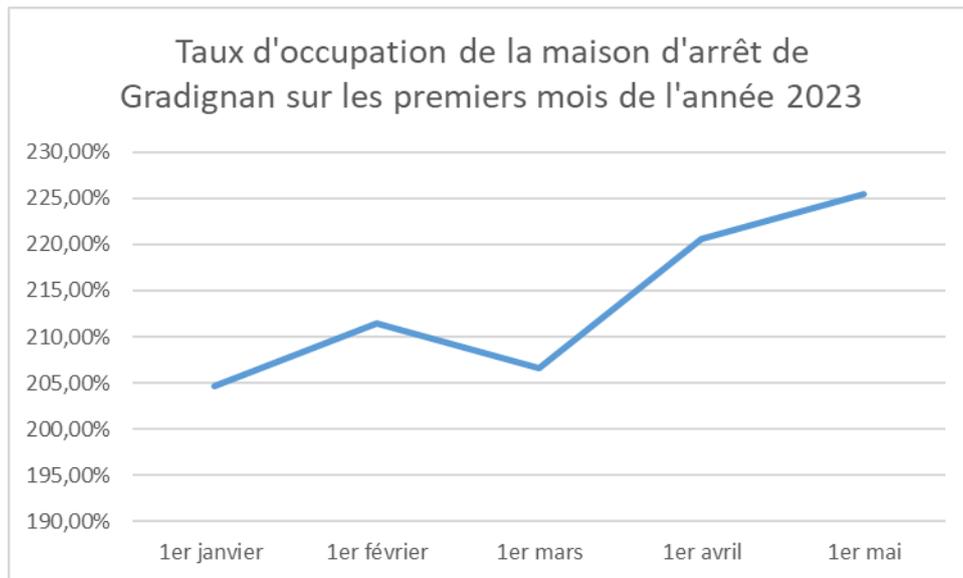
Une telle **approche coopérative** entre **autorité judiciaire** et **administration pénitentiaire** semble particulièrement intéressante aux rapporteuses, qui soulignent en outre que des conventions de ce type ont depuis existé dans d’autres juridictions, avec des résultats inégaux en fonction de l’investissement des différents acteurs. Il leur semble anormal que ces conventionnements ne reposent aujourd’hui que sur la bonne volonté des magistrats et directeurs pénitentiaires, impliquant un traitement différencié de l’enjeu carcéral selon les territoires.

Les personnes auditionnées ont en outre souligné que, reposant justement sur des initiatives individuelles, ces mécanismes de régulation locaux étaient nécessairement **limités dans le temps**, en raison des mobilités professionnelles que connaissent les magistrats et les personnels de l’administration pénitentiaire au cours de leur carrière. Les rapporteuses soulignent qu’il est alors dommageable pour tous de voir ainsi perdus les efforts précédemment déployés.

2. Le cas alarmant de la maison d’arrêt de Bordeaux-Gradignan en mai 2023, une situation extrême qui appelle à agir

Lors de leur visite à la maison d’arrêt de Bordeaux-Gradignan le 23 mai 2023, les rapporteuses ont été choquées par la situation à laquelle est confronté l’établissement qui connaissait alors un **taux d’occupation de 236 %**, niveau record atteint après une progression continue au cours des derniers mois.

(1) Conformément aux dispositions de l’article 747-1 du code de procédure pénale.



Elles ont, à cette occasion, rencontré des personnels particulièrement en souffrance et des détenus incarcérés dans des conditions indignes, entassés dans des cellules individuelles où les couchages sont au minimum triplés. Les personnels de direction et les personnels de l'établissement ont fait état de toutes les difficultés graves qu'engendre cette situation de surpopulation exceptionnelle :

- une aggravation des **violences** entre les détenus, avec des bagarres de plus en plus courantes, des promenades sous tension, des mouvements difficiles à organiser et maîtriser ;

- des violences accrues envers les personnels pénitentiaires qui ont fait l'objet de plusieurs **agressions physiques** ; en conséquence, devant la dégradation inacceptable des conditions de travail, le taux d'absentéisme des surveillants a augmenté ;

- une dégradation plus rapide de l'**état des cellules**, qui ne peuvent en outre pas être libérées de manière temporaire le temps de leur remise en état ;

- les **difficultés du greffe** à gérer la masse des dossiers : les personnels de greffe ne sont donc plus en mesure de procéder au double contrôle qui est fait habituellement sur chaque dossier, ce qui accroît le risque d'erreurs ;

- l'impossibilité pour les soignants d'assurer la **continuité des soins** ;

- l'impossibilité d'organiser les **activités** et d'assurer la régularité des ateliers de **travail** au sein de l'établissement.

Face à cette **situation alarmante**, la directrice interrégionale des services pénitentiaires a décidé le **13 mai 2023** de la **mise en œuvre d'un dispositif de réorientation des écrous** afin que les nouvelles incarcérations décidées soient exécutées dans d'autres établissements plus éloignés.

Concrètement, cela signifiait qu'**aucun homme majeur ne pouvait plus être écroué à la maison d'arrêt** ; les écrous étaient tous réorientés vers d'autres prisons, principalement le centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan et la maison d'arrêt de Pau. Ce dispositif exceptionnel ne concernait toutefois pas les secteurs du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan non impactés par la surpopulation, c'est-à-dire le quartier pour femmes, le quartier pour mineurs et le quartier de semi-liberté dans lesquels les écrous restaient possibles.

Mis en œuvre après échanges avec les chefs de la cour d'appel de Bordeaux, le dispositif a ensuite été réévalué chaque semaine lors d'une réunion par visioconférence entre la directrice interrégionale et les chefs de la juridiction du tribunal judiciaire de Bordeaux. Il a été intégralement reconduit le 22, puis le 30 mai. Le 5 juin, le dispositif a été limité afin de ne réorienter que les personnes écrouées hors d'une procédure de comparution immédiate. Il a encore été renouvelé, sous cette forme, le 12 juin.

Le dispositif a finalement été arrêté le 19 juin 2023, soit après cinq semaines de régulation carcérale qui ont permis de diminuer progressivement la pression carcérale à Bordeaux-Gradignan, revenant à un taux d'occupation d'environ 200 %, mais au prix d'une détérioration de la situation dans d'autres établissements, notamment au centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan. Ce dispositif a en outre conduit à régler la question de la surpopulation par des transferts vers des établissements plus éloignés, mettant ainsi à mal le respect du respect du droit à la vie familiale des personnes privées de liberté.

Interpellées par la **criticité** de cette situation et le caractère imparfait de la **solution de dernier recours** que la directrice interrégionale n'a eu d'autre choix que de mettre en œuvre, les rapporteuses estiment insatisfaisant de laisser les personnels pénitentiaires gérer seuls, sans cadre légal adapté, cette crise liée à la surpopulation carcérale.

3. Les « stops écrous » pratiqués dans certains établissements pour mineurs

Reprenant à leur compte les constats précédemment faits par la rapporteure Caroline Abadie dans son rapport d'enquête sur la politique pénitentiaire ⁽¹⁾, les rapporteuses soulignent que des dispositifs de « stop écrous » sont d'ores et déjà appliqués dans **certains établissements accueillant des mineurs** en Île-de-France. Nathalie Jaffré, directrice de l'EPM de Porcheville expliquait lors de son audition par la commission d'enquête qu'en « *Île-de-France, nous avons connu des épisodes de pic d'incarcération des mineurs durant lesquels nos QM et notre EPM approchaient régulièrement de la saturation. Nous avons cherché un moyen d'informer les magistrats de la situation des effectifs dans chaque établissement afin qu'ils sachent où des places étaient disponibles. Cette situation n'existe plus,*

(1) Commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, Président Philippe Benassaya, Rapporteure Caroline Abadie, rapport d'enquête n° 4906, 12 janvier 2022.

même si les chiffres du QM de Nanterre restent élevés. L'idée était de prévenir les juridictions que nos établissements avaient atteint un certain seuil : cinquante-cinq détenus pour l'EPM de Porcheville, trente-cinq pour Villepinte et quinze pour Nanterre. Nous les informions qu'en incarcérant davantage de mineurs dans nos établissements, nous risquions de rencontrer des difficultés de gestion, voire de nous retrouver en situation de surencombrement ».

Selon elle, « *le bilan est plutôt positif* » et « *la régulation des effectifs s'est améliorée* ». Toutefois, Mme Anne Rouville-Drouche, directrice de la maison d'arrêt de Nanterre, avait quant à elle indiqué qu'au sein de celle-ci « *il est très difficile de mettre le " stop écrou" en place et d'obtenir des résultats. Notre "stop écrou" se situe à quinze détenus, mais une cellule peut facilement se retrouver hors d'usage et nous faisons parfois face à une arrivée massive provoquée par une affaire impliquant de multiples personnes* ».

Ces dispositifs, qui correspondent davantage à une bonne pratique de dialogue entre l'administration pénitentiaire et les juridictions, qu'à une règle stricte de régulation carcérale, sont particulièrement intéressants.

D'autres efforts sont en marche pour mettre en œuvre ce type de bonnes pratiques. Comme l'a souligné M. Olivier Christen, « *pour la DACG et l'observatoire des peines d'emprisonnement ferme, l'objectif est que ce dialogue conduise à une meilleure adéquation entre les besoins exprimés par les juridictions de tous niveaux. Il s'agit d'identifier les impératifs en matière de réinsertion compte tenu de ce que souhaitent les juridictions, et de permettre à la pénitentiaire d'alerter l'autorité judiciaire sur la population carcérale et de lui offrir une visibilité sur les flux entrants et sortants* ».

C. L'AUTOMATICITÉ DE CERTAINES LIBÉRATIONS : L'EXEMPLE DE LA LIBÉRATION SOUS CONTRAINTE DE PLEIN DROIT RÉCEMMENT CRÉÉE

1. La création d'une libération sous contrainte de plein droit

En 2021, la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a **systematisé la libération sous contrainte (LSC)** pour les personnes condamnées exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée de **deux ans** au plus et auxquelles il reste un **reliquat de peine inférieur ou égal à trois mois** ⁽¹⁾.

La LSC est alors **accordée de plein droit**, sauf en cas d'impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement.

En cas de non-respect de la mesure et des obligations et interdictions qui ont pu être fixées, le juge de l'application des peines peut ordonner le **retrait ou la révocation de la mesure et la réincarcération de la personne**. Cette

(1) Article 11 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

réincarcération est limitée à une durée égale au cumul de la peine restant à exécuter au moment de la décision et des réductions de peine octroyées et n'ayant pas fait l'objet d'un retrait.

Cette LSC de plein droit ne peut toutefois être prononcée au bénéfice des condamnés incarcérés pour :

- un crime ;
- une infraction à caractère terroriste ;
- une atteinte à la personne commise sur un mineur de moins de quinze ans ;
- une atteinte à la personne commise sur une personne dépositaire de l'autorité publique ;
- une infraction commise sur un conjoint ou ex-conjoint.

En outre, le comportement lors de la période de détention est également pris en compte, puisque cette LSC de plein droit ne s'applique pas non plus aux personnes détenues ayant fait l'objet, pendant la durée de leur détention, d'une sanction disciplinaire en raison :

- de violences physiques contre un personnel, une autre personne détenue, une personne en mission ou en visite dans l'établissement ;
- d'une résistance violente aux injonctions du personnel pénitentiaire ;
- d'une participation ou tentative de participation à une action collective de nature à compromettre la sécurité des établissements ou à en perturber l'ordre.

2. Un dispositif récent, dont les conséquences sont encore à évaluer

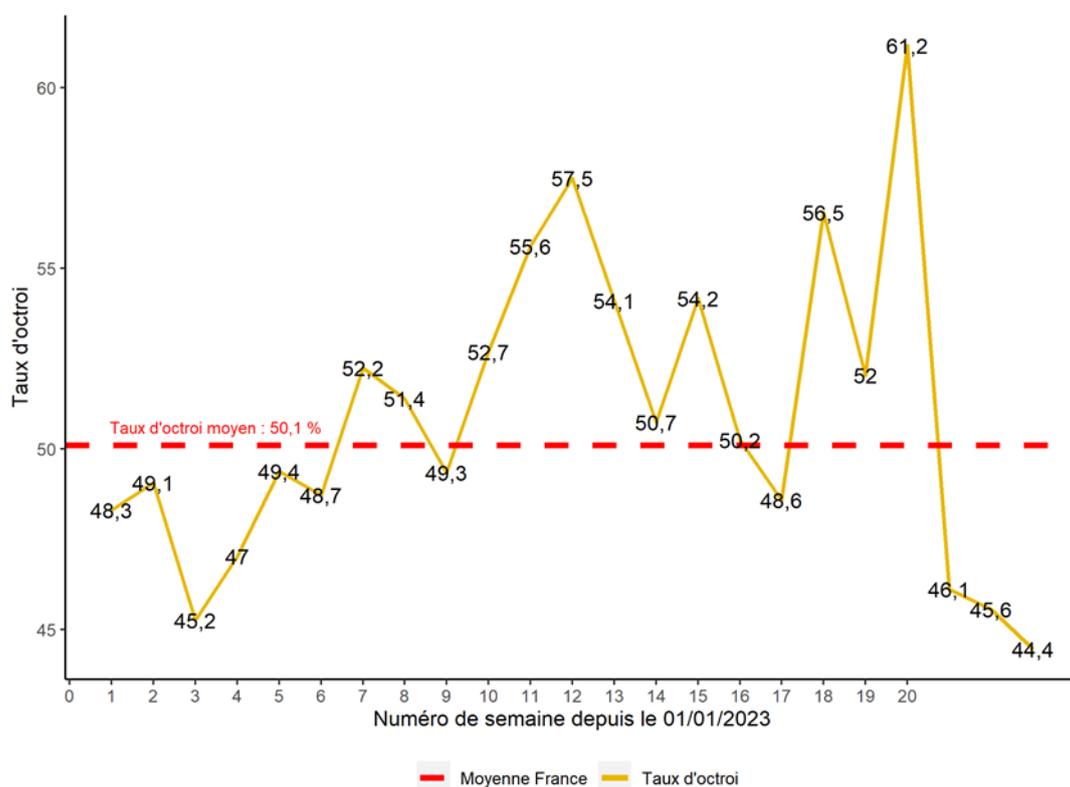
a. L'octroi des libérations sous contrainte de plein droit

S'appliquant uniquement aux **auteurs d'infraction de faible gravité**, cette nouvelle procédure vise à accroître le recours aux LSC qui étaient, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, insuffisamment prononcées ⁽¹⁾.

Dans les faits, le taux d'octroi de la LSC de plein droit est en moyenne, depuis le 1^{er} janvier 2023, de 50,1 %.

(1) Au 1^{er} janvier 2021, 1 408 LSC étaient prises en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

TAUX D'OCTROI HEBDOMADAIRE DE LA LSC DE PLEIN DROIT DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2023



Source : Ministère de la Justice - DAP - EX3, données au 6 juin 2023 (champ : France entière).

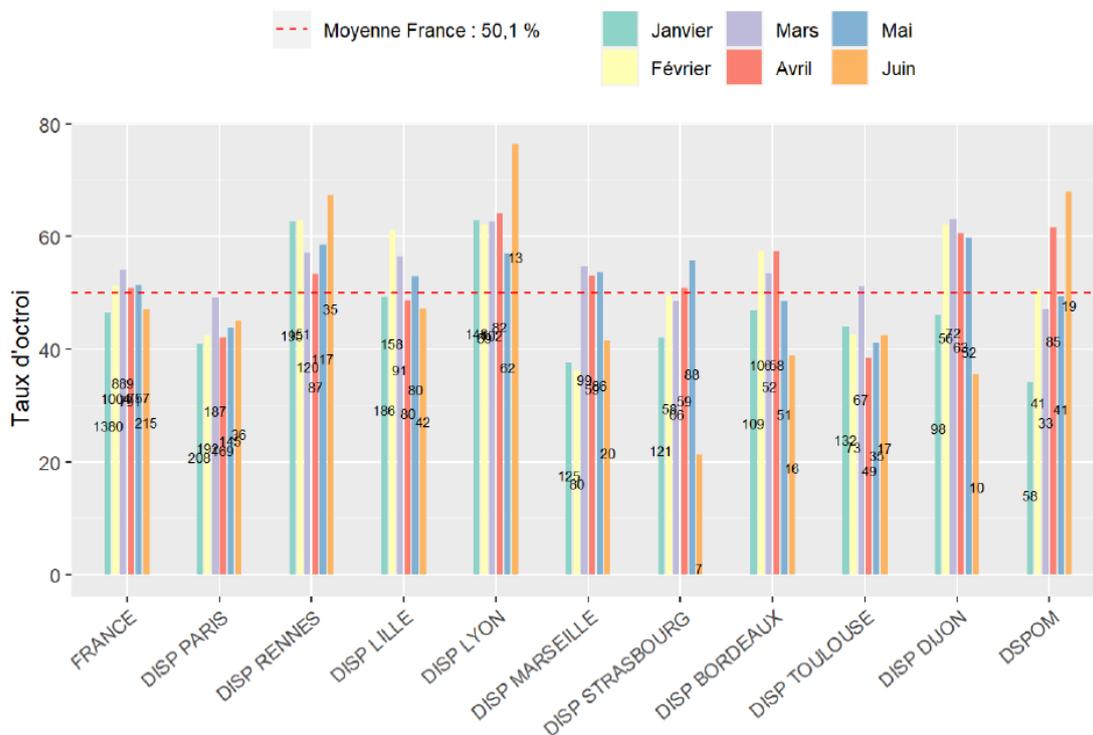
Les auditions, notamment celles des syndicats pénitentiaires et des syndicats de magistrats, ont porté à l'attention des rapporteuses que **cette nouvelle LSC de plein droit s'apparentait en réalité à une forme de régulation carcérale.**

Conduisant à une **systématisation de l'exécution de la fin de peine en milieu ouvert**, cette mesure permet en effet d'**accroître les libérations de façon quasi-automatique**, sans laisser au juge de l'application des peines d'autres marges d'appréciation que celles de l'absence d'hébergement.

b. Des différences d'octroi selon les régions

Les rapporteuses ont toutefois été alertées, lors de leurs déplacements, sur le cas de certains juges de l'application des peines qui ne respectent pas les conditions fixées par la loi et intègrent de nouveaux critères, comme le risque de récidive, pour justifier le non-octroi de cette libération sous contrainte qui est pourtant, légalement, de plein droit. Un tel non-respect par le juge des mesures votées par le législateur ne peut que surprendre et elles appellent au respect ferme de ce dispositif. Cela conduit en outre à des différences notables de taux d'octroi de la mesure selon les régions, ce qui questionne l'égalité de traitement des personnes détenues en matière d'accès à ce dispositif.

TAUX D'OCTROI DE LA LSC DE PLEIN DROIT SELON LES DIRECTIONS INTERRÉGIONALES DES SERVICES PÉNITENTIAIRES (DISP)



Note de lecture : 889 détenus ont obtenu une LSC de plein droit suite à une commission d'application des peines ayant eu lieu en mars 2023 en France, soit un taux d'octroi pour ce mois de 54,1 %.

Source : Ministère de la Justice - DAP - EX3, données au 6 juin 2023 (champ : France entière).

Si l'on retient par exemple le mois de juin, soit les données les plus récentes, on observe en effet que le taux d'octroi varie du simple à plus du triple : de 21 % dans la DISP de Strasbourg à 76 % dans la DISP de Lyon.

c. Les suivis réalisés dans le cadre des libérations sous contrainte de plein droit

Derrière cet accroissement du recours à la LSC, l'objectif poursuivi est également de **réduire les « sorties sèches »** puisqu'une LSC se fait toujours sous la forme d'une **mesure de suivi plus ou moins contraignante** : libération conditionnelle, semi-liberté, placement à l'extérieur ou détention à domicile sous surveillance électronique.

Les syndicats pénitentiaires d'insertion et de probation ont néanmoins souligné qu'il s'agissait davantage d'une mesure de régulation que d'une mesure de lutte contre les sorties sèches, puisque les suivis étaient trop courts pour être efficaces. Pendant les auditions, les personnels des SPIP ont en effet souligné que le **caractère relativement massif** de cette nouvelle procédure – qui selon l'étude d'impact du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire pouvait toucher environ **6 000 détenus** – et le délai relativement court de prise en charge – puisqu'il s'agit d'une **période de trois mois** – entraînait des difficultés quant à l'efficacité du suivi par les SPIP.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, la durée moyenne de suivi effectué dans le cadre d'une LSC de plein droit varie selon le régime d'exécution, allant de 52,6 jours pour une libération conditionnelle à 59,5 jours pour une détention à domicile avec surveillance électronique ⁽¹⁾.

De premières pistes sont explorées pour améliorer ce suivi, notamment par la mise en œuvre de **formats collectifs de prise en charge** qui permettent d'agir plus efficacement dans ce délai des trois mois. La direction de l'administration pénitentiaire a ainsi travaillé à des programmes spécifiques, adaptés aux courtes peines. Le **programme ADERES** est ainsi déployé depuis septembre 2022 sur l'ensemble du territoire national, notamment pour soutenir l'accompagnement et la prise en charge de ces publics.

Malgré ces efforts, l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) a souligné qu'en l'état, les **prises en charge des LSC de plein droit étaient encore insuffisantes, conduisant en réalité à des sorties sèches**. Ses représentantes ont en outre souligné la difficulté de suivre dans ce cadre des personnes qui avaient précédemment bénéficié d'un aménagement de peine, sous une forme ou une autre, ne l'avaient pas respecté et avaient donc été réincarcérées, avant d'être de nouveau libérées, dans le cadre de la LSC de plein droit, avec une mesure de suivi identique ou proche de l'aménagement précédemment octroyé et non respecté.

À la lumière de ces premiers éléments d'évaluation, qui mériteraient d'être complétés l'année prochaine, les rapporteuses appellent à une vigilance sur cette procédure de LSC de plein droit qui va dans le bon sens – l'exécution systématique de la fin de peine en milieu ouvert – mais doit faire l'objet d'une application plus régulière et permettre des suivis plus pertinents.

*

* *

(1) Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

DEUXIÈME PARTIE : OSER ENVISAGER DE NOUVELLES PISTES : LES LEVIERS IDENTIFIÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION

Comme le démontre la première partie du présent rapport, les peines alternatives sont bien souvent plus efficaces que la prison pour lutter contre la récidive tandis que la surpopulation en prison réduit l'efficacité des peines d'emprisonnement pour prévenir la récidive. Deux solutions doivent donc être envisagées :

– d'une part, **en finir avec l'emprisonnement comme peine de référence** et développer l'utilisation des peines alternatives à l'emprisonnement, ce qui implique un **changement de culture judiciaire** et, sans doute, à moyen terme, une **refonte de notre code pénal** ;

– d'autre part, **en finir avec la surpopulation carcérale**, en réduisant la densité carcérale dans les prisons françaises avec la **mise en place progressive d'un mécanisme de régulation carcérale** ambitieux, mais réaliste.

Cette deuxième partie rend aussi compte d'autres enjeux évoqués au cours des travaux de la mission, afin de tracer des **pistes de réflexion complémentaires** à ces deux grands axes de recommandation.

I. CHANGER DE PARADIGME POUR EN FINIR AVEC L'EMPRISONNEMENT COMME PEINE CORRECTIONNELLE DE RÉFÉRENCE

A. UNE SOLUTION AMBITIEUSE : LA CRÉATION D'UNE PEINE DE PROBATION UNIQUE ET AUTONOME

La mission a précédemment fait le constat suivant : si les peines alternatives à la détention sont aujourd'hui nombreuses, elles ne sont pas toujours suffisamment prononcées et trop peu souvent pensées comme de véritables alternatives à l'emprisonnement. Certaines des personnes auditionnées ont d'ailleurs souligné que, mordant sur la liberté plutôt que sur la détention, ces peines alternatives étaient finalement plutôt utilisées pour accroître le suivi judiciaire de la population.

Il apparaît urgent de **favoriser une utilisation adéquate de ces peines alternatives**. Les rapporteuses considèrent qu'une **simplification** du droit existant avec une **refonte de l'échelle des peines correctionnelles** pourrait contribuer au **changement de la culture judiciaire** en France. Elles préconisent ainsi la **mise en place d'une peine de probation unique et autonome**, considérant que la probation ne doit pas être une alternative à la détention, mais une peine à part entière, construire de manière crédible et complète afin de permettre la prise en charge des personnes condamnées en vue de leur réinsertion.

1. Principe et modalités d'application d'une peine de probation autonome

a. Une peine de probation qui regrouperait l'ensemble des peines alternatives existantes

La mission a fait le constat du **manque de lisibilité du code pénal** qui prévoit, comme vu précédemment, une liste importante de peines alternatives à l'emprisonnement, qui sont plus ou moins souvent prononcées par le juge en fonction des caractéristiques de ces peines (voir *infra*). Elle a également repéré des **disparités de pratiques sur le territoire**, qui sont en partie liées au fait que le juge correctionnel se prononce sur la nature de la peine alternative retenue, laissant au juge de l'application des peines (JAP) le soin de fixer les modalités d'exécution de la peine et de contrôler le suivi de cette exécution, en étroite relation avec le SPIP.

Les rapporteuses soulignent également la complexité **du code de procédure pénale, qui multiplie depuis plusieurs années les voies de prononcé de ces peines alternatives** : elles peuvent être décidées directement par le juge correctionnel en lieu et place de toute peine d'emprisonnement, ou résulter d'une conversion de peine décidée par le JAP. Certaines d'entre elles peuvent en outre, pour les peines d'emprisonnement de moins d'un an, résulter d'un aménagement *ab initio* par le juge correctionnel ou d'une décision d'aménagement par le JAP. Cette complexité, issue d'une volonté du législateur de favoriser le recours à ces peines alternatives, conduit aujourd'hui à une **illisibilité de notre droit des peines**.

Les auditions ont également mis en avant une part de **méfiance de certains magistrats vis-à-vis des peines exécutées en milieu ouvert**. La Conférence nationale des procureurs de la République, tout en prônant le développement de ces peines alternatives, appelle par exemple à rendre celles-ci plus crédibles, en continuant à développer l'approche criminologique des SPIP et en accroissant les mesures de contrôle pouvant être opérée en milieu ouvert. Ces évolutions participeraient ainsi d'une **évolution de la culture judiciaire sur la nature des peines et le recours aux peines alternatives à l'emprisonnement**.

Pour répondre à ces difficultés et à ces complexités, la mission d'information propose **d'instaurer une peine de probation unique et autonome, qui permettrait de sanctionner certains des délits les moins graves sans recourir à l'emprisonnement**. Cette recommandation nécessite encore quelques ajustements techniques ; sa mise en œuvre ne donc peut être pensée qu'à moyen terme.

Recommandation n° 3 : Refonder l'échelle des peines correctionnelles avec l'instauration d'une peine de probation unique et pouvant être, pour certains délits, autonome.

i. Le contenu de cette peine de probation unique et autonome

Cette nouvelle peine de probation regrouperait toutes les peines alternatives existantes, à l'exception de l'amende (soit la DDSE, le TIG, la peine de stage, la sanction-réparation et les peines privatives ou restrictives de droit).

La mise en place de cette peine de probation unique serait en outre l'occasion de **réfléchir à la transposition de certains aménagements de peine** qui fonctionnent très bien au sein de la peine de probation. Les rapporteuses considèrent par exemple que le **placement à l'extérieur**, dont les résultats sont très positifs, pourrait être prononcé en tant que peine autonome pour certains publics précaires et peu insérés socialement, qui souvent ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier des peines alternatives existantes.

Afin de simplifier le parcours d'exécution de peine et de favoriser le prononcé de cette peine alternative autonome, il **serait intéressant d'envisager, à moyen terme, d'intégrer les aménagements de peine *ab initio* actuels dans la peine de probation**. Cette mesure permettrait de supprimer les effets pervers de la concentration des efforts sur l'aménagement de peine *ab initio* – qui privilégie essentiellement la DDSE – au détriment du développement des peines alternatives.

Cette peine de probation unique ne se superposerait donc pas aux peines alternatives existantes. Celles-ci seraient en réalité, chacune, une déclinaison de la peine de probation. Ces différentes formes de la peine de probation autonomes pourraient être associées pour garantir une individualisation plus fine de la peine. Elle serait aussi l'occasion de revoir le partage des tâches entre le JAP et les SPIP et de déterminer précisément les actions qui pourraient être déléguées au SPIP.

**ÉVOLUTION PROPOSÉE DE L'ÉCHELLE DES PEINES CORRECTIONNELLES
(ARTICLE 131-3 DU CODE PÉNAL)**

Droit existant	Droit proposé
1° Emprisonnement, susceptible d'être assorti d'un sursis simple ou probatoire ou d'un aménagement	1° Emprisonnement, susceptible d'être assorti d'un sursis simple ou probatoire ou d'un aménagement
2° Détention à domicile sous surveillance électronique	2° Peine de probation autonome pouvant prendre la forme d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'un travail d'intérêt général, d'une peine de stage, d'un placement à l'extérieur (nouveau), de peines privatives ou restrictives de droit ou d'une sanction-réparation, ces différentes formes pouvant être associées
3° Travail d'intérêt général	3° Amende
4° Amende	
5° Jour-amende	
6° Peines de stage	
7° Peines privatives ou restrictives de droits	
8° Sanction-réparation	

ii. Le prononcé de cette peine de probation unique et autonome

Cette peine de probation serait prononcée par le juge correctionnel, tandis que la forme de la mesure et ses modalités d'application seraient décidées par le juge de l'application des peines, en partenariat avec le SPIP.

Cette organisation permettrait d'introduire une **forme de césure du procès pénal** et de **garantir l'adéquation entre le profil de la personne condamnée et le type de peine de probation décidée**. Les JAP et les SPIP sont en effet les personnels judiciaires et pénitentiaires spécialisés dans l'analyse des profils criminologiques et semblent donc les plus à même de décider d'une peine qui favorise la réinsertion de la personne et améliore la lutte contre la récidive.

En complément, une réflexion devra être engagée, dans un second temps, sur **l'articulation entre les peines complémentaires et cette peine de probation autonome**.

Les peines complémentaires

Une peine complémentaire est une sanction qui s'ajoute à la peine principale. Le juge peut aussi décider de prononcer une peine complémentaire à la place d'une peine principale (article 131-11 du code pénal) lorsqu'il s'agit d'un délit ou d'une contravention.

La peine complémentaire est liée à la nature de l'infraction. Pour les délits, la loi peut prévoir les peines complémentaires suivantes : interdiction, déchéance, incapacité ou retrait d'un droit (civiques, civils, familiaux, autorité parentale, suspension du permis de conduire, interdiction de détenir une arme par exemple), injonction de soins ou obligation de faire, immobilisation ou confiscation d'un objet, confiscation d'un animal, fermeture d'un établissement ou affichage de la décision prononcée ou diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique (article 131-10 du code pénal). En outre, la peine complémentaire peut consister en une restriction d'exercer certaines activités professionnelles (article 222-44 du code pénal).

b. Une peine de probation dont les caractéristiques seraient distinctes de celles de l'ancienne contrainte pénale

Cette proposition se distingue de la contrainte pénale, mise en œuvre entre 2014 ⁽¹⁾ et 2020, qui consistait en un **suivi intensif en milieu ouvert**, distinct de la peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, et qui **s'ajoutait aux peines alternatives existantes**. Cette sanction pénale, d'une durée de six mois à cinq ans, entraînait pour le condamné l'obligation de se soumettre à des mesures de contrôle et d'assistance, ainsi qu'à des obligations et interdictions particulières.

L'utilisation par les magistrats de la contrainte pénale a été très limitée : seulement 1 750 contraintes pénales ont été prononcées en 2017, bien en deçà des

(1) Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales

objectifs fixés (8 000 à 20 000 estimées). Si certaines raisons conjoncturelles, tenant aux délais incompressibles de recrutement et de formation des personnels pénitentiaires et à l'incertitude sur l'application dans le temps de la nouvelle peine, ont été mises en évidence, plusieurs facteurs structurels expliquent le bilan décevant de cette réforme ⁽¹⁾ :

– **la difficulté pour les professionnels de justice** – magistrats comme avocats – **de percevoir la valeur ajoutée de la contrainte pénale dans un arsenal répressif déjà dense**, notamment au regard du sursis avec mise à l'épreuve ;

– l'incapacité des magistrats « *d'identifier, parmi les personnes poursuivies, celles susceptibles de justifier un accompagnement renforcé dans le cadre d'une contrainte pénale, par manque d'éléments de personnalité suffisants portés à leur connaissance au moment de l'audience* » et le faible nombre d'avocats plaidant le prononcé de cette peine ;

– la relative complexité du dispositif prévu en cas de manquement du condamné aux obligations de la contrainte pénale.

Face à ce constat d'échec, **la contrainte pénale a été supprimée** par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et remplacée, en partie, par le sursis probatoire, dispositif unique ayant fusionné le sursis avec mise à l'épreuve, le sursis-TIG et la contrainte pénale.

Mesures susceptibles d'être prononcées dans le cadre d'une contrainte pénale

1/ Mesures de contrôle général du sursis avec mise à l'épreuve

- répondre aux convocations du juge de l'application des peines (JAP) ou du travailleur social ;
- recevoir les visites du travailleur social et lui communiquer les renseignements ou documents utiles ;
- prévenir le travailleur social de ses changements d'emploi et de ses changements de résidence ou de tout déplacement dont la durée excéderait quinze jours ;
- obtenir l'autorisation préalable du JAP pour tout changement d'emploi ou de résidence de nature à faire obstacle à l'exécution de ses obligations ;
- informer préalablement le JAP de tout déplacement à l'étranger.

2/ Obligations et interdictions particulières

- obligations et interdictions prévues en matière de sursis avec mise à l'épreuve : exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ; établir sa résidence en un lieu déterminé ; se soumettre à des mesures médicales ; justifier la contribution aux charges familiales ou l'acquittement régulier des pensions alimentaires ; réparer les dommages causés par l'infraction ; justifier le paiement des sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation ; s'abstenir de conduire certains véhicules ; s'inscrire et se présenter aux épreuves du permis de conduire ; ne pas

(1) J.J. Urvoas, *Rapport sur la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales*, 21 octobre 2016, p.17.

se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ou à une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs ; s'abstenir de paraître dans certains lieux ; ne pas engager de paris ; ne pas fréquenter les débits de boissons ou certaines personnes ; ne pas détenir ou porter une arme ; accomplir un stage de sensibilisation à la sécurité routière, de citoyenneté ou de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes ; s'abstenir de toute intervention publique relative à l'infraction ; remettre ses enfants entre les mains de ceux auxquels la garde a été confiée par décision de justice ; faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique ;

– obligation d'effectuer un travail d'intérêt général ;

– injonction de soins si la personne a été condamnée pour un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru et qu'une expertise médicale a conclu qu'elle était susceptible de faire l'objet d'un traitement.

3/ Mesures d'aide matérielle ou à caractère social afin de seconder les efforts du condamné en vue de son reclassement social

2. Le corollaire de la peine de probation unique et autonome : la refonte des peines encourues pour les délits de moindre intensité

Afin de garantir l'efficacité de la réforme, il conviendrait d'envisager une **refonte de l'échelle des peines encourues pour chaque délit.**

Ainsi, la mission propose de **supprimer la peine d'emprisonnement pour certains délits** afin qu'ils ne **soient passibles que de la peine de probation**, ce qui aurait un effet immédiat sur le nombre de personnes condamnées envoyées en détention.

Recommandation n° 4 : Revoir les peines encourues afin de ne punir que d'une peine de probation les délits de moindre intensité.

Une refonte du code pénal pour distinguer quatre modes de sanction des délits serait alors nécessaire :

– les délits punis d'une peine d'emprisonnement, qui peuvent faire l'objet d'un sursis ou d'un aménagement ;

– les délits pouvant être punis d'une peine d'emprisonnement (avec ou sans sursis) ou d'une peine de probation ;

– les délits punis d'une peine de probation uniquement ;

– les délits punis d'une peine d'amende uniquement, comme c'est le cas aujourd'hui pour le délit d'outrage sexiste et sexuel aggravé ⁽¹⁾ ou la fourniture

(1) Prévus à l'article 222-33-1-1 du code pénal, l'outrage sexiste et sexuel aggravé est un délit (et non plus une contravention) depuis le 1^{er} avril 2023 (article 14 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur).

d'une identité imaginaire pouvant provoquer des mentions erronées au casier judiciaire ⁽¹⁾ par exemple.

Ainsi, tous les délits dont la peine d'emprisonnement encourue est de 6 mois ou moins ou de 1 an ou moins pourraient être désormais punis d'une peine de probation uniquement.

Cette proposition est l'aboutissement de la volonté du législateur qui cherche, depuis 2017, à réduire les courtes peines. En effet, depuis la loi de programmation et de réforme pour la justice ⁽²⁾ de 2019, le législateur a posé un principe d'aménagement des peines de moins d'un an, une obligation d'aménagement des peines de moins de six mois et une interdiction des peines de moins d'un mois. Dans la continuité de cette ambition, il semble aujourd'hui logique d'acter en droit qu'**en raison de sa moindre efficacité en matière de prise en charge de courte durée, la peine de prison ne doit en réalité plus être la peine prévue pour les délits de moindre intensité** n'encourant actuellement qu'une courte peine.

Là encore, cette proposition de réécriture du code pénal demandera des ajustements et, sans doute, des réflexions complémentaires ; par exemple la récidive de ces délits pourrait demeurer punie d'une peine d'emprisonnement.

Le tableau ci-dessous présente la liste des délits qui pourraient ainsi être concernés par cette évolution.

DÉLITS DONT LA PEINE D'EMPRISONNEMENT EST ÉGALE OU INFÉRIEURE À 1 AN

Délit	Base juridique	Quantum de peine d'emprisonnement encouru	Quantum d'amende maximum
Violation de l'obligation de demeurer à la disposition d'un agent habilité à relever l'identité et l'adresse d'un contrevenant à la police des transports publics de personnes	art. L. 2241-2 (alinéa 3) du code des transports	2 mois	7 500 euros
Déclaration intentionnelle de fausse adresse ou identité auprès d'un agent assermenté habilité à constater les infractions à la police des transports publics de personnes	art. L.2242-5 du code des transports	2 mois	3 750 euros
Diffusion de message de nature à signaler la présence de contrôleurs ou d'agents de sécurité d'un exploitant de transport public de voyageurs	art. L.2242-10 du code des transports	2 mois	3 750 euros
Récidive d'excès de vitesse d'au moins 50 km/h par conducteur de véhicule à moteur	art. L.413-1, art. L.224-12 du code de la route	3 mois	3 750 euros
Refus de se soumettre aux vérifications relatives au véhicule ou au conducteur	art. L.233-2, art. L.224-12 du code de la route	3 mois	3 750 euros
Détention sans permis de chien d'attaque, de garde ou de défense malgré mise en demeure (chien de catégorie 1 ou 2)	art. L.215-2-1 du code rural art. 131-21-2 du code pénal	3 mois	3 750 euros

(1) Article 781 du code de procédure pénale.

(2) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Chasse non autorisée sur le terrain d'autrui clôturé et attenant à une habitation	art. L.428-1 (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.173-7 du code de l'environnement	3 mois	3 750 euros
Obstacle, par un conducteur, à l'immobilisation administrative de son véhicule	art. L.325-3-1, art. L.224-12 du code de la route	3 mois	3 750 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau sans titre de navigation valable	art. L.4274-2 (alinéa 1), (alinéa 3), (alinéa 4), art. L.4271-3 du code des transports art. L.224-12 du code de la route	3 mois	3 750 euros
Entrave à l'exercice du droit de visite et de contrôle d'un bateau - eaux intérieures	art. L.4274-15 du code des transports	3 mois	4 500 euros
Obstacle, par un conducteur, à l'ordre d'envoi en fourrière de son véhicule	art. L.325-3-1, art. L.224-12 du code de la route	3 mois	3 750 euros
Usage d'appellation susceptible de créer la confusion avec un organisme d'HLM	art. L.423-9 (alinéa 3), (alinéa 4) du code de la construction	3 mois	4 500 euros
Perception indue ou excessive d'une prime de déménagement ou de réinstallation	art. L.651-5 du code de la construction	3 mois	3 750 euros
Chasse sans être détenteur du droit de chasse - Bas-Rhin, Haut-Rhin ou Moselle	art. L.429-34 (alinéa 1), art. L.429-39, art. L.429-40, art. L.173-7 du code de l'environnement	3 mois	3 750 euros
Obstacle par un membre de l'équipage à l'immobilisation du bateau	art. L.4244-2 (alinéa 4) du code des transports	3 mois	3 750 euros
Voyage habituel dans un moyen de transport public de personnes payant sans titre de transport valable	art. L.2242-6 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	7 500 euros
Dénonciation mensongère à une autorité judiciaire ou administrative entraînant des recherches inutiles	art. 434-26, art. 434-44 (alinéa 4) du code pénal	6 mois	7 500 euros
Répétition à plus de trois reprises dans un délai de 30 jours de la violation d'une interdiction ou obligation édictée en cas de menace sanitaire grave	art. L.3136-1 (alinéa 3) du code de la santé publique	6 mois	3 750 euros
Filouterie de carburant ou de lubrifiant	art. 313-5 (alinéa 6) du code pénal	6 mois	7 500 euros
Outrage à un agent d'un exploitant de réseau de transport public de personnes ou habilité à constater les infractions à la police ou à la sûreté du transport	art. L.2242-7 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	7 500 euros
Filouterie d'aliment ou de boisson	art. 313-5 (alinéa 6) du code pénal	6 mois	7 500 euros
Filouterie de chambre à louer	art. 313-5 (alinéa 6) du code pénal	6 mois	7 500 euros
Filouterie de taxi ou de voiture de place	art. 313-5 (alinéa 6) du code pénal	6 mois	7 500 euros
Pénétration, circulation ou stationnement dans une partie de la voie ferrée ou de ses dépendances non affectée à la circulation publique - transport public ferroviaire ou guide	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports.	6 mois	3 750 euros
Entrave à la mise en marche ou à la circulation d'un train	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Détention, malgré incapacité, de chien d'attaque, de garde ou de défense (chien dangereux de catégorie 1 ou 2)	art. L.215-1 §i, §ii du code rural	6 mois	7 500 euros
Obstacle au contrôle des conditions de travail - transport routier	art. L.3315-5 (alinéa 2), (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros

Obstacle au contrôle de l'activité de transport public routier	art. L.3452-10 du code des transports	6 mois	3 750 euros
Pénétration sans autorisation dans un espace affecté à la conduite d'un train	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Cession de chien d'attaque (chien dangereux de catégorie 1)	art. L.215-2 §i (alinéa 1), §ii du code rural	6 mois	15 000 euros
acquisition de chien d'attaque (chien dangereux de catégorie 1)	art. L.215-2 §i (alinéa 1), §ii du code rural	6 mois	15 000 euros
Détention de chien d'attaque non stérilisé (chien dangereux de catégorie 1)	art. L.215-2 §i (alinéa 1), §ii du code rural	6 mois	15 000 euros
Refus de déférer à une réquisition de l'autorité administrative en cas de menace sanitaire grave	art. L.3136-1 (alinéa 1) du code de la santé publique	6 mois	10 000 euros
Rémunération, par l'auteur d'une contravention entraînant retrait de point du permis de conduire, d'une personne acceptant d'être désignée comme conducteur du véhicule	art. L.223-9 §i, §iv, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	15 000 euros
Modification ou dégradation de voie, d'installation de production ou distribution d'énergie, d'ouvrage ou de matériel servant à l'exploitation - transport public ferroviaire ou guide	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Obstacle aux fonctions d'une autorité, d'un fonctionnaire ou d'un agent habilité à exercer des missions de recherche et de constatation des infractions prévues par le code de la construction et de l'habitation	art. L.183-11 du code de la construction	6 mois	7 500 euros
Détention par mineur de chien d'attaque, de garde ou de défense (chien dangereux de catégorie 1 ou 2)	art. L.215-1 §i, §ii du code rural	6 mois	7 500 euros
Conduite d'un bateau sur les eaux intérieures sans titre de conduite valable pour la voie d'eau parcourue et la catégorie du bateau conduit	art. L.4274-11, art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	4 500 euros
Usage illégitime du signal d'alarme ou d'arrêt mis à la disposition des voyageurs avec l'intention de troubler ou d'entraver la mise en marche ou la circulation des trains	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Introduction d'animal dans une partie de la voie ferrée ou de ses dépendances non affectée à la circulation publique - transport public ferroviaire ou guide	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Jet ou dépôt d'objet dans une partie de la voie ferrée ou de ses dépendances non affectée à la circulation publique - transport public ferroviaire ou guide	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau sans engins de sauvetage ou de protection conformes	art. L.4274-8 (alinéa 1), (alinéa 6), (alinéa 7), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	4 500 euros
Obstacle aux fonctions d'une autorité, d'un fonctionnaire ou d'un agent habilité à exercer des missions de recherche et de constatation des infractions prévues par le code de l'urbanisme	art. L.480-12 du code de l'urbanisme	6 mois	7 500 euros
Jet ou dépôt d'objet ou de matériau sur une ligne de transport ou de distribution d'énergie - transport public ferroviaire ou guide	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau avec un équipage insuffisant	art. L.4274-8 (alinéa 1), (alinéa 6), (alinéa 7), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	4 500 euros

Modification ou dégradation d'installation de production ou distribution d'énergie, d'ouvrage ou de matériel servant à l'exploitation - remontée mécanique	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Obstacle aux fonctions d'une autorité, d'un fonctionnaire ou d'un agent habilité à exercer des missions de contrôle administratif de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux	art. L.480-12 du code de l'urbanisme	6 mois	7 500 euros
Mise en service sur les eaux intérieures d'un engin ou établissement flottant sans titre de navigation valable	art. L.4274-4 du code des transports	6 mois	4 500 euros
Proposition de rémunération à une personne pour qu'elle accepte d'être désignée comme conducteur du véhicule par l'auteur d'une contravention entraînant retrait de point du permis de conduire	art. L.223-9 §i, §iv, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	15 000 euros
Acceptation, contre rémunération, de désignation comme conducteur du véhicule par l'auteur d'une contravention entraînant retrait de point du permis de conduire	art. L.223-9 §ii, §i, §iv, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	15 000 euros
Entrave au fonctionnement ou manœuvre interdite d'appareil ou de signaux non mis à la disposition du public - transport public ferroviaire ou guide	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Jet ou dépôt d'objet ou de matériau sur une ligne de transport ou de distribution d'énergie - transport public routier de personnes régulier ou à la demande	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Entrave au contrôle ou à la visite de navire ou engin flottant - pêche maritime	art. L.945-3 (alinéa 1), art. L.945-5 §i 1°,2°,3°,4°, art. R.946-14 4° du code rural	6 mois	15 000 euros
Entrave à la mise en marche ou à la circulation d'un véhicule de remontée mécanique	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Vente ou mise en vente de cycle à moteur soumis à réception et non réceptionné ou non conforme à sa réception	art. L.321-1 (alinéa 1), art. L.321-3 du code de la route	6 mois	7 500 euros
Dissimulation, aux agents chargés de la police de la pêche, de captures, engins ou documents détenus à bord d'un navire de pêche maritime	art. L.945-3 (alinéa 1), art. L.945-5 §i 1°,2°,3°,4°, art. R.946-14 5° du code rural	6 mois	15 000 euros
Proposition, contre rémunération, de désignation comme conducteur du véhicule à l'auteur d'une contravention entraînant retrait de point du permis de conduire	art. L.223-9 §ii, §i, §iv, art. L.224-12 du code de la route.	6 mois	15 000 euros
Suppression, dissimulation ou lacération d'une affiche relative à une décision pénale	art. 434-39, art. 434-44 (alinéa 4) du code pénal	6 mois	7 500 euros
Menace verbale d'attentat contre un véhicule de transport public ferroviaire ou guide avec ordre de déposer une somme d'argent ou de remplir une condition	art. L.2242-2 (alinéa 3) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Embarras d'une voie ferrée ou d'une voie publique suivie ou traversée à niveau par une voie ferrée	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Maintien, après mise en demeure, d'installation lumineuse dangereuse pour la circulation ferroviaire	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Mise en service d'une installation non contrôlée à bord d'un bateau, engin ou établissement flottant - eaux intérieures	art. L.4274-5 du code des transports	6 mois	4 500 euros
Entrave au contrôle d'exploitation aquacole, de culture marine ou d'établissement de capture ou de structure artificielle - pêche maritime	art. L.945-3 (alinéa 1), art. L.945-5 §i 1°,2°,3°,4° du code rural	6 mois	15 000 euros

Entrave au contrôle ou à la visite d'installation, local ou véhicule à usage professionnel - pêche maritime	art. L.945-3 (alinéa 1), art. L.945-5 §i 1°,2°,3°,4°, art. R.946-14 4° du code rural	6 mois	15 000 euros
Jet ou dépôt d'objet dans une dépendance non affectée à la circulation publique du service de transport public routier de personnes régulier ou à la demande	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Introduction d'animal dans une dépendance non affectée à la circulation publique du service de transport public routier de personnes régulier ou à la demande	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Entrée, circulation ou stationnement dans une dépendance non affectée à la circulation publique du service de transport public routier de personnes régulier ou à la demande	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau avec un enfoncement supérieur au maximum autorisé	art. L.4274-8 (alinéa 1), (alinéa 6), (alinéa 7), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	4 500 euros
Transport sur les eaux intérieures de passagers en surnombre sur un bateau non destiné à cet effet	art. L.4274-10, art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	4 500 euros
Navigation d'un bateau sur une section de voie d'eau intérieure pour laquelle le titre de navigation n'est pas valable	art. L.4274-13, art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	4 500 euros
Jet ou dépôt d'objet ou de matériau sur une ligne de transport ou de distribution d'énergie - remontée mécanique	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Entrave au fonctionnement ou manœuvre interdite d'appareil ou de signaux non mis à la disposition du public - remontée mécanique	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Pénétration, circulation ou stationnement dans une dépendance de remontée mécanique non affectée à la circulation publique	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Introduction d'animal dans l'enceinte d'une remontée mécanique non affectée à la circulation publique	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Jet ou dépôt d'objet dans l'enceinte d'une remontée mécanique non affectée à la circulation publique	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
Entrée dans l'enceinte d'une remontée mécanique ou sortie par une issue non affectée à cet usage	art. L.2242-4 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	3 750 euros
refus de communiquer la justification du prix conclu pour un transport routier de marchandises à un agent chargé du contrôle des transports terrestres - contrat entre professionnels	art. L.3242-5 du code des transports	6 mois	3 750 euros
Introduction en France ou importation de chien d'attaque (chien dangereux de catégorie 1)	art. L.215-2 §i, §ii du code rural	6 mois	15 000 euros
Chasse sans être détenteur du droit de chasse avec circonstance aggravante - Bas-Rhin, Haut-Rhin ou Moselle	art. L.429-35, art. L.429-34 (alinéa 1), art. L.429-39, art. L.429-40, art. L.173-7 du code de l'environnement	6 mois	7 500 euros
Dressage de chien au mordant en dehors des activités et structures autorisées	art. L.215-3 §i (alinéa 1), §ii du code rural	6 mois	7 500 euros
Exercice de l'activité de dressage de chien au mordant sans certificat de capacité	art. L.215-3 §i (alinéa 1), §ii du code rural	6 mois	7 500 euros
Vente ou cession d'objet ou de matériel destiné au dressage de chien au mordant à une personne non titulaire du certificat de capacité	art. L.215-3 §i (alinéa 1), §ii du code rural	6 mois	7 500 euros

Transport commercial d'animaux vertèbres vivants sans autorisation	art. L.215-13 du code rural	6 mois	7 500 euros
Exercice malgré incapacité d'activité salariée dans un service de sécurité de la SNCF ou de la RATP	art. L.2252-1 §iii, art. L.2251-5 du code des transports, art. L.617-15 du code de la sécurité intérieure	6 mois	7 500 euros
Importation de cycle à moteur soumis à réception et non réceptionné ou non conforme à sa réception	art. L.321-1 (alinéa 1), art. L.321-3 du code de la route	6 mois	7 500 euros
Exposition ou offre de cycle à moteur soumis à réception et non réceptionné ou non conforme à sa réception	art. L.321-1 (alinéa 1), art. L.321-3 du code de la route	6 mois	7 500 euros
Proposition à la location de cycle à moteur soumis à réception et non réceptionné ou non conforme à sa réception	art. L.321-1 (alinéa 1), art. L.321-3 du code de la route	6 mois	7 500 euros
Incitation à l'achat ou à l'utilisation de cycle à moteur soumis à réception et non réceptionné ou non conforme à sa réception	art. L.321-1 (alinéa 1), art. L.321-3 du code de la route	6 mois	7 500 euros
Obstacle ou entrave à l'exercice des fonctions des agents chargés de constater les infractions forestières	art. L.163-1 du code forestier	6 mois	15 000 euros
Opposition à l'exercice des fonctions d'enquête des agents de l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	art. L.1264-11, art. L.1264-12 du code des transports	6 mois	7 500 euros
Dissimulation de donnée ou de spécification technique établissant un manquement - surveillance du marché des véhicules à moteur	art. L.329-48, art. L.329-50 §i du code de la route	6 mois	15 000 euros
Participation à l'exploitation d'un bateau de navigation intérieure sans détenir le document attestant la qualification requise	art. L.4274-11-1 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	4 500 euros
Conduite d'un bateau de navigation intérieure sans s'assurer de la qualification requise des membres de l'équipage	art. L.4274-11-1 (alinéa 1) du code des transports	6 mois	4 500 euros
Participation à l'exploitation d'un bateau de navigation intérieure malgré le retrait du document attestant la qualification	art. L.4274-12-1 du code des transports	6 mois	4 500 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau à passagers sans titre de navigation valable	art. L.4274-2 (alinéa 2), (alinéa 3), (alinéa 4), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	4 500 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau transportant des marchandises dangereuses sans titre de navigation valable	art. L.4274-2 (alinéa 2), (alinéa 3), (alinéa 4), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	4 500 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau malgré suspension du titre de navigation	art. L.4274-3 (alinéa 1), (alinéa 3), (alinéa 4), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	4 500 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau malgré retrait du titre de navigation	art. L.4274-3 (alinéa 1), (alinéa 3), (alinéa 4), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	4 500 euros
Répétition dans un délai d'un an de circulation d'un véhicule dans un tunnel sans respecter la distance de sécurité imposée avec le véhicule qui précède	art. L.412-2, art. L.224-12 du code de la route	6 mois	3 750 euros
Port sans motif légitime d'arme blanche ou incapacitante de catégorie D	art. L.317-8 3°, art. L.317-12 du code de la sécurité intérieure	1 an	15 000 euros

Transport sans motif légitime d'arme blanche ou incapacitante de catégorie D	art. L.317-8 3°, art. L.317-12 du code de la sécurité intérieure	1 an	15 000 euros
Mise en danger d'autrui (risque immédiat de mort ou d'infirmité) par violation manifestement délibérée d'obligation réglementaire de sécurité ou de prudence lors de la conduite d'un véhicule terrestre à moteur	art. 223-1, art. 223-18, art. 223-20 du code pénal	1 an	15 000 euros
Conduite d'un véhicule terrestre à moteur compromettant la sécurité des usagers ou la tranquillité publique : violations délibérées de la réglementation routière (rodéo motorisé)	art. L.236-1 §i, art. L.236-3 du code de la route	1 an	15 000 euros
Vente à la sauvette commise en réunion	art. 446-2, art. 446-3 du code pénal	1 an	15 000 euros
Exercice de l'activité de transporteur public routier de marchandises sans inscription au registre	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Port sans motif légitime d'arme à feu, munition ou de leurs éléments de catégorie D	art. L.317-8 3°, art. L.317-12 du code de la sécurité intérieure	1 an	15 000 euros
Exploitation de voiture de transport avec chauffeur sans inscription au registre	art. L.3124-7 §i, §ii du code des transports	1 an	15 000 euros
Transport sans motif légitime d'arme à feu, munition ou de leurs éléments de catégorie D	art. L.317-8 3°, art. L.317-12 du code de la sécurité intérieure	1 an	15 000 euros
Exercice illégal de l'activité d'exploitant de taxi : absence d'autorisation de stationnement sur la voie ouverte à la circulation publique en attente de clientèle	art. L.3124-4 §i, §ii du code des transports	1 an	15 000 euros
Utilisation d'une licence, d'une copie conforme ou d'une autorisation de transport routier périmée, suspendue ou déclarée perdue	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Transport public routier de marchandises sans titre administratif de transport valable par une entreprise non-résidente	art. L.3452-6 (alinéa) du code des transports	1 an	15 000 euros
Outrage par parole, écrit, image a magistrat ou jure dans l'exercice de ses fonctions	art. 434-24 (alinéa 1), art. 434-44 alinéa 4 du code pénal	1 an	15 000 euros
Prise en charge d'un client sur une voie ouverte à la circulation publique sans justification de réservation préalable par le conducteur d'un véhicule de transport routier de personnes à titre onéreux	art. L.3124-12 du code des transports	1 an	15 000 euros
Mauvais traitements envers un animal placé sous sa garde par l'exploitant d'un établissement détenant des animaux	art. L.215-11 (alinéa 1), (alinéa 2), (alinéa 3) du code rural	1 an	15 000 euros
Outrage en réunion à un agent d'un exploitant de réseau de transport public de personnes ou habilité à constater les infractions à la police ou à la sûreté du transport	art. L.2242-7 (alinéa 2) du code des transports	1 an	15 000 euros
Transport intérieur routier de marchandises effectuée par une entreprise non établie en France sans y être autorisée : cabotage illégal	art. L.3452-6 (alinéa 1), (alinéa 8) du code des transports	1 an	15 000 euros
Transport public routier de marchandises avec une licence non valable par une entreprise inscrite au registre	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Pénétration non autorisée dans un établissement pénitentiaire	art. 434-35-1, art. 434-44 alinéa 4 du code pénal	1 an	15 000 euros
Exercice de l'activité de transporteur public routier de personnes sans inscription au registre des transporteurs - entreprise résidant en France	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Enseignement à titre onéreux de la conduite d'un véhicule terrestre à moteur et de la sécurité routière sans autorisation valable	art. L.212-4 du code de la route	1 an	15 000 euros

Vente à la sauvette avec voies de fait ou menaces	art. 446-2, art. 446-3 du code pénal	1 an	15 000 euros
Exploitation d'un établissement d'enseignement de la conduite des véhicules terrestres à moteur et de la sécurité routière sans agrément valable	art. L.213-6 §i (alinéa 1), §ii du code de la route	1 an	15 000 euros
Exercice d'une activité de commissionnaire de transport sans inscription au registre des commissionnaires	art. L.1452-3 du code des transports	1 an	15 000 euros
Escalade non autorisée de l'enceinte d'un établissement pénitentiaire	art. 434-35-1, art. 434-44 (alinéa 4) du code pénal	1 an	15 000 euros
Outrage par geste, menace, envoi d'objet à magistrat ou jure dans l'exercice de ses fonctions	art. 434-24 (alinéa 1), art. 434-44 (alinéa 4) du code pénal	1 an	15 000 euros
Exercice de l'activité de loueur de véhicule industriel avec conducteur destiné au transport routier de marchandises sans inscription au registre	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Emploi d'un enseignant non titulaire d'une autorisation pour l'enseignement de la conduite des véhicules terrestres à moteur ou la formation des candidats pour l'exercice de la profession d'enseignant	art. L.213-6 §i, §ii du code de la route	1 an	15 000 euros
Chasse dans le cœur d'un parc national en infraction à la réglementation du parc aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Prise en charge d'un client sur une voie publique sans justification de réservation préalable par le conducteur d'un véhicule de moins de 10 places exécutant un service occasionnel de transport public collectif	art. L.3116-4 du code des transports	1 an	15 000 euros
Participation à une manifestation sur la voie publique malgré interdiction judiciaire	art. 434-38-1, art. 434-44 (alinéa 4) du code pénal	1 an	15 000 euros
Chasse à l'aide d'un engin, instrument ou moyen prohibe aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Chasse en temps prohibe aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §i (alinéa 1), art. L.428-12, art. L.428-13, art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Refus de se soumettre à un examen médical pour le dépistage d'un transport présumé de produit stupéfiant dissimulé dans l'organisme	art. 60-bis (alinéa 5) du code des douanes	1 an	3 750 euros
Chasse non autorisée sur le terrain d'autrui, clôture et près d'habitation, aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Détention ou port d'engin ou instrument de chasse prohibe aggrave par une circonstance	art. L.428-5 §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Chasse non autorisée de nuit aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Chasse dans une réserve de chasse aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement.	1 an	15 000 euros

Exercice de l'activité de transporteur public routier de personnes sans autorisation ou licence valable - entreprise non établie en France	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Exploitation d'un établissement de formation des candidats pour l'exercice de la profession d'enseignant de la conduite des véhicules à moteur et de la sécurité routière sans agrément valable	art. L.213-6 §i (alinéa 1), §ii du code de la route	1 an	15 000 euros
Transport intérieur routier de personnes effectuée par une entreprise non établie en France sans y être autorisée : cabotage illégal	art. L.3452-6 (alinéa 1), (alinéa 8) du code des transports	1 an	15 000 euros
Exécution illégale d'un service régulier routier interurbain librement organisé de transport public collectif de personnes	art. L.3452-6 (alinéa 1), (alinéa 9) du code des transports	1 an	15 000 euros
Emploi de drogue ou appât de nature à enivrer ou détruire le gibier aggravé par une circonstance	art. L.428-5 §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Mise en service d'une installation prohibée à bord d'un bateau, engin ou établissement flottant - eaux intérieures	art. L.4274-6 du code des transports	1 an	6 000 euros
Modification des dispositifs de sécurité d'installation contrôlée sur bateau, engin ou établissement flottant - eaux intérieures	art. L.4274-7 du code des transports	1 an	6 000 euros
Exercice non autorisé de commerce ou d'activité de spectacles ou attractions à bord d'un bateau sur les eaux intérieures	art. L.4274-17 du code des transports	1 an	6 000 euros
Navigation sur les eaux intérieures d'un bateau à passagers transportant un nombre de personnes supérieur au maximum autorisé	art. L.4274-9 (alinéa 1), (alinéa 4), (alinéa 5), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Transport de passagers sur les eaux intérieures à bord d'un bateau sur lequel ce transport est interdit	art. L.4274-9 (alinéa 1), (alinéa 4), (alinéa 5), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Conduite d'un bateau sur les eaux intérieures malgré retrait du titre de conduite	art. L.4274-12 du code des transports	1 an	6 000 euros
Location ou vente par constructeur, importateur ou fabricant de bateau ou matériel de sécurité non agréée - eaux intérieures	art. L.4274-18 (alinéa) du code des transports	1 an	6 000 euros
Livraison par constructeur, importateur ou fabricant de bateau ou matériel de sécurité non conforme au prototype agréé - eaux intérieures	art. L.4274-18 du code des transports	1 an	6 000 euros
Récidive de chasse à l'aide d'un engin, instrument ou moyen prohibé	art. L.428-5 §iii, §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Récidive de chasse dans une réserve de chasse et de faune sauvage	art. L.428-5 §iii, §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Récidive de chasse non autorisée de nuit	art. L.428-5 §iii, §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Récidive de chasse en temps prohibé	art. L.428-5 §iii, §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Location de véhicule industriel avec conducteur destiné au transport routier de marchandises sans	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros

licence valable par une entreprise inscrite au registre			
Transport public routier de marchandises malgré une sanction administrative de retrait de copie conforme de la licence	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Location de véhicule industriel avec conducteur destine au transport de marchandises malgré une sanction administrative de retrait de copie conforme de la licence	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Mise en circulation d'un véhicule de transport routier de marchandises malgré immobilisation administrative prononcée par le préfet	art. L.3452-6 (alinéa 1), (alinéa 6), (alinéa 7) du code des transports	1 an	15 000 euros
Transport public routier de personnes malgré une sanction administrative de retrait de la licence ou de l'autorisation	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Dissimulation par manœuvre frauduleuse de la vacance de locaux - réquisition avec attributaire	art. L.642-28 §i du code de la construction	1 an	15 000 euros
Destruction, dégradation ou détérioration de locaux pour faire obstacle à une réquisition avec attributaire	art. L.642-28 §i, §iii du code de la construction	1 an	15 000 euros
Entrave à l'action des enquêteurs techniques après évènement de mer, accident ou incident de transport terrestre	art. L.1622-1 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Emploi d'une personne frappée d'incapacité par un service de sécurité de la SNCF ou de la RATP	art. L.2252-1 §ii, art. L.2251-5 code des transports, art. L.617-15 du code de la sécurité intérieure	1 an	15 000 euros
Récidive de transport, colportage en périodes interdites de gibier dont la chasse est autorisée	art. L.428-5 §iii, §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Récidive de vente, mise en vente en période interdite de gibier dont la chasse est autorisée	art. L.428-5 §iii, §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Vente, mise en vente en période interdite de gibier provenant d'une chasse aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §ii (alinéa 1), §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Transport, colportage, en périodes interdites de gibier provenant d'une chasse aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §ii (alinéa 1), §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Vente, mise en vente de gibier tué » à l'aide d'engin ou instrument prohibe et provenant d'une chasse aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §ii (alinéa 1), §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Transport, colportage de gibier tué à l'aide d'engin ou instrument prohibe et provenant d'une chasse aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §ii (alinéa 1), §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Achat en période interdite de gibier provenant d'une chasse aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §ii (alinéa 1), §i (alinéa 1), art. L.428-14 alinéa 1, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Achat de gibier tué à l'aide d'engin ou instrument prohibe et provenant d'une chasse aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §ii (alinéa 1), §i (alinéa 1), art. L.428-14	1 an	15 000 euros

	(alinéa 1), art. L.173-7 du code de l'environnement		
Récidive de chasse dans une réserve naturelle en infraction à la réglementation de la réserve	art. L.428-5 §iii, §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Chasse dans une réserve naturelle en infraction à la réglementation de la réserve aggravée par une circonstance	art. L.428-5 §i (alinéa 1), art. L.428-14 (alinéa 1), art. L.428-18, art. L.173-7 du code de l'environnement	1 an	15 000 euros
Transport public routier de marchandises malgré interdiction administrative de cabotage sur le territoire national - entreprise non établie en France	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Transport public routier de personnes malgré interdiction administrative de cabotage sur le territoire national - entreprise non établie en France	art. L.3452-6 (alinéa 1) du code des transports	1 an	15 000 euros
Mise en circulation d'un véhicule de transport routier de personnes malgré immobilisation administrative prononcée par le préfet	art. L.3452-6 (alinéa 1), (alinéa 6), (alinéa 7) du code des transports	1 an	15 000 euros
Divulgateion, par une partie, d'information confidentielle obtenue lors d'une procédure devant la commission des sanctions de l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	art. L.1264-14 du code des transports art. 226-13 du code pénal	1 an	15 000 euros
Obstacle aux contrôles des agents d'un service interne de sécurité de la SNCF ou de la RATP	art. L.2252-2 du code des transports	1 an	15 000 euros
Transport intérieur fluvial de marchandises ou de personnes par une entreprise non-résidente sans y être autorisée : cabotage illégal	art. L.4463-4 du code des transports	1 an	15 000 euros
Exercice temporaire et occasionnel sans déclaration préalable de l'enseignement de la conduite ou de l'animation de stage de sécurité routière par ressortissant de l'UE ou de l'EEE	art. L.212-4 du code de la route	1 an	15 000 euros
Animation d'un stage de sensibilisation à la sécurité routière sans autorisation valable	art. L.212-4 du code de la route	1 an	15 000 euros
Exploitation d'un établissement organisant des stages de sensibilisation à la sécurité routière sans agrément valable	art. L.213-6 §i (alinéa 1), §ii du code de la route	1 an	15 000 euros
Emploi d'un animateur non titulaire d'une autorisation pour l'animation de stage de sensibilisation à la sécurité routière	art. L.213-6 §i (alinéa 1), §ii du code de la route	1 an	15 000 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau à passagers malgré suspension du titre de navigation	art. L.4274-3 (alinéa 2), (alinéa 3), (alinéa 4), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau à passagers malgré retrait du titre de navigation	art. L.4274-3 (alinéa 2), (alinéa 3), (alinéa 4), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau transportant des marchandises dangereuses malgré suspension du titre de navigation	art. L.4274-3 (alinéa 2), (alinéa 3), (alinéa 4), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau transportant des marchandises dangereuses malgré retrait du titre de navigation	art. L.4274-3 (alinéa 2), (alinéa 3), (alinéa 4), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros

Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau a passagers avec un équipage insuffisant	art. L.4274-8 (alinéa 5), (alinéa 6), (alinéa 7), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau transportant des marchandises dangereuses avec un équipage insuffisant	art. L.4274-8 (alinéa 5), (alinéa 6), (alinéa 7), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau a passagers avec un enfoncement supérieur au maximum autorisé	art. L.4274-8 (alinéa 5), (alinéa 6), (alinéa 7), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau transportant des marchandises dangereuses avec un enfoncement supérieur au maximum autorisé	art. L.4274-8 (alinéa 5), (alinéa 6), (alinéa 7), art. L.4271-3 du code des transports ; art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau a passagers sans engins de sauvetage ou de protection conformes	art. L.4274-8 (alinéa 5), (alinéa 6), (alinéa 7), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Navigation, sur les eaux intérieures, d'un bateau transportant des marchandises dangereuses sans engins de sauvetage ou de protection conformes	art. L.4274-8 (alinéa 5), (alinéa 6), (alinéa 7), art. L.4271-3 du code des transports, art. L.224-12 du code de la route	1 an	6 000 euros
Exploitation d'une attraction permettant de chevaucher un équidé via un dispositif rotatif d'attache fixe privant l'animal de liberté de mouvement - manège à poneys	art. L.215-11 (alinéa 1), (alinéa 2), (alinéa 3) du code rural	1 an	15 000 euros

Source : ministère de la Justice.

3. Les compléments de cette réforme : évaluer la possibilité d'abaisser les quantums d'emprisonnement encourus pour certains délits

En complément, cette proposition impliquerait de **réduire les peines maximales encourues pour certains délits**, sans créer de nouveaux délits qui viendraient accroître la population pénale en mordant sur la liberté individuelle. Ainsi, la mission d'information se positionne, d'une façon générale, contre l'inflation pénale qui accroît la population pénale.

La mission d'information considère qu'il serait intéressant d'engager une réflexion collective sur l'abaissement des quantums d'emprisonnement encourus pour certains délits.

Les rapporteuses ont bien conscience qu'une telle évolution va à rebours des dispositions votées au cours des dernières années par le législateur, mais elles considèrent que la refonte de l'échelle des peines, telle que proposée par le présent rapport, serait également l'occasion de vérifier la cohérence des quantums et d'envisager, le cas échéant, la réduction de certains d'entre eux.

Il serait également intéressant de produire une analyse sur les contraventions devenues délits au cours des dernières années : combien sont concernées par cette aggravation ? Quels ont été les effets de cette évolution sur la délinquance et la récidive ? En effet, la sévérité accrue des peines encourues, si elle permet d'envoyer des signaux politiques, n'a jamais démontré son efficacité sur la prévention des infractions et de la récidive. Il serait donc primordial que notre pays progresse sur la mesure de cette efficacité des peines encourues, afin de permettre une approche pragmatique de notre politique pénale, reposant sur des éléments objectifs et des analyses précises de science criminologique.

B. UN ATOUT PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE D'UNE TELLE RÉFORME DE L'ÉCHELLE DES PEINES : LE MODÈLE FRANÇAIS DU SERVICE DE PROBATION ET D'INSERTION ACTEUR CENTRAL D'UN SYSTÈME DE PROBATION AMBITIEUX

1. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), une filière qui s'est professionnalisée

À titre préliminaire, les rapporteuses souhaitent saluer le travail de leurs collègues sénatrices de la commission des lois, qui ont récemment publié un rapport complet sur le travail des SPIP ⁽¹⁾, et celui de M. Éric Poulliat, dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023 ⁽²⁾.

Créés en 1999, les SPIP, services déconcentrés de l'administration pénitentiaire à **compétence départementale**, ont pour mission principale la **prévention de la récidive et la réinsertion des personnes placées sous main de justice** (PPSMJ). Ils assurent à la fois le rôle d'aide à la décision auprès des magistrats en apportant des informations sur les PPSMJ, le suivi et le contrôle des mesures prononcées par le juge en milieu ouvert et l'accompagnement individualisé des PPSMJ en milieu fermé. Cette mission d'accompagnement les conduit à intervenir dans des domaines variés, en lien avec un réseau important de partenaires.

Cette filière a connu une **structuration** et une **professionnalisation** importantes depuis sa création. Il existe aujourd'hui 104 SPIP, dans l'hexagone et en outre-mer.

Comme l'a montré la rapporteure Caroline Abadie dans ses précédents travaux, les effectifs des SPIP ont été significativement renforcés ces dernières années : représentant 10 % des effectifs de l'administration pénitentiaire en 2007,

(1) *Mmes Marie Mercier et Laurence Harribey, Sénat, rapport d'information n°353, SPIP : la lutte contre la récidive mise à l'épreuve, 15 février 2023.*

(2) *M. Éric Poulliat, rapport pour avis fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 2023, Tome III, Justice administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse, octobre 2022.*

ils formaient en 2021 environ 14 % de ses effectifs totaux, après une hausse de 160 % des effectifs sur la période ⁽¹⁾.

Le renforcement des effectifs a été particulièrement marqué ces dernières années :

– 1 000 postes ont été créés par la loi de finances pour 2014 ⁽²⁾ sur la période 2014-2017 ;

– la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a prévu la création de 1 500 postes entre 2018 et 2022, ce qui représente une hausse de 21 % de l'ensemble des effectifs des SPIP sur la période.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EN SPIP DE 2018 À 2022 (AU 1^{ER} JANVIER)

en ETP

Corps	2018	2019	2020	2021	2022
Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP)	417,2	423,8	470,0	476,1	483,2
Conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP)	3 102,1	3 295,3	3 351,0	3 520,5	3 702,0
CPIP stagiaires et élèves	463,5	446,0	536,5	653,0	622,0
Assistants de service social	54,8	81,6	107,4	100,5	104,1
Non-titulaires social médico-social & culture	406,1	349,4	570,2	564,1	540,9
Personnels de surveillance	295,2	318,4	319,2	312,9	356,4
Attachés d'administration	29,6	30,7	27,9	30,8	30,5
Secrétaires administratifs	142,8	150,9	149,6	146,3	156,5
Adjointes administratifs	545,0	561,0	576,1	574,6	579,9
Non-titulaires administratifs	81,8	90,7	100,0	100,2	121,5
Apprentis, autres non-titulaires	37,7	35,0	45,0	38,8	39,3
Effectif Global	5 575,7	5 782,8	6 252,9	6 517,7	6 736,2

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Cette hausse des effectifs s'est accompagnée du **renforcement des moyens** consacrés aux actions de réinsertion, passés de 69 millions d'euros en 2016 à 122,6 millions d'euros dans le projet de budget pour 2023, soit une hausse de 77 % en sept ans ⁽³⁾, et d'une revalorisation statutaire des conseillers en insertion et probation (CPIP) pour renforcer l'attractivité de leur métier.

(1) Rapport n° 4906 fait au nom de la commission d'enquête visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, Mme Caroline Abadie, 12 janvier 2022.

(2) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(3) Mmes Marie Mercier et Laurence Harribey, Sénat, rapport d'information n° 353, « SPIP : la lutte contre la récidive mise à l'épreuve », 15 février 2023.

Les syndicats auditionnés par les rapporteuses ont cependant fait valoir que **l'augmentation des effectifs n'a pas permis à la France de se rapprocher des normes européennes fixées à 1 CPIP pour 60 personnes placées sous main de justice**. La direction de l'administration pénitentiaire indique ainsi que chaque CPIP est en charge du suivi de 73 personnes, un chiffre contesté par les syndicats qui estiment que le nombre de personnes effectivement suivies par CPIP s'approche plutôt de 90 en raison des temps partiels ou des arrêts de travail.

Il est important de souligner que cette moyenne cache des disparités au niveau local, mises en évidence par la mission d'information sénatoriale précitée ⁽¹⁾ : par exemple, le nombre de personnes suivies par CPIP dans les outre mers s'établissait à 75,3 en 2021, en baisse de 31 % par rapport à 2018, tandis qu'il était de 65,4 dans la DISP de Lille, en baisse de 10 % depuis 2018.

En outre, l'Union nationale des directeurs pénitentiaires d'insertion et probation (UNDPPIP) a alerté les rapporteuses sur la « *fuite massive du corps* », 120 directeurs étant toujours manquants sur l'ensemble du territoire, en raison de la faible attractivité de ce métier et des faibles perspectives de carrière. Dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, un amendement de la rapporteure Caroline Abadie a été adopté sur le rapport annexé : il précise que les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation « *sont des acteurs incontournables du service public pénitentiaire dans sa mission d'insertion ou de réinsertion. Le ministère de la justice doit valoriser davantage leur rôle et leur métier et s'inscrire dans une politique volontariste s'agissant de leur statut, de leur rémunération et de leur parcours.* » ⁽²⁾

En tout état de cause, il apparaît indispensable de poursuivre la politique de création de postes et de revalorisation des métiers mise en œuvre depuis 2014. On estime aujourd'hui qu'au moins 600 postes de CPIP devraient être créés pour atteindre l'objectif de 60 personnes suivies par CPIP.

2. Le référentiel opérationnel et professionnel des SPIP

La diffusion de l'approche criminologique en France, qui a mis en évidence l'importance de **l'individualisation de la prise en charge** pour diminuer le risque de récidive, a contribué à modifier progressivement les **pratiques professionnelles** des SPIP.

L'aboutissement de cette démarche a été la création en 2018 d'un **référentiel de pratiques opérationnelles** (RPO1) détaillant précisément les pratiques mises en œuvre par les professionnels, en faisant le lien entre les connaissances théoriques (les « fondements ») et les méthodes de travail (« les pratiques opérationnelles »).

(1) *Ibid*, p.19.

(2) *Amendement CL653 sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 (n° 1346), déposé à l'initiative de Mme Caroline Abadie et adopté le 22 juin 2023 en commission des Lois.*

Ce référentiel rappelle ainsi que le fondement de ses préconisations sont à la fois les règles européennes relatives à la probation (REP) adoptées en janvier 2010 et les recherches internationales en matière de criminologie et de probation, notamment : le courant *what works ?*, la théorie des Risques-Besoins-Réceptivité, les travaux sur la désistance, le modèle de vie épanouissante, les *Core correctionnal practices* et l'approche motivationnelle.

L'objectif de ce référentiel est de **définir les contenus de l'intervention du SPIP via une méthodologie efficace** et a ainsi permis d'**harmoniser les pratiques** des SPIP.

Ce référentiel rappelle que le processus de suivi est articulé autour de trois temps : l'évaluation initiale, la mise en œuvre des interventions et la fin de la prise en charge.

En outre, il met en évidence **le caractère central de la relation entre le CPIP et la personne placée sous main de justice qui doit être « soutenante, guidante et structurante » pour assurer la qualité de la prise en charge et du suivi socio-éducatif**. La posture professionnelle des SPIP est donc un outil de travail essentiel : elle doit permettre d'établir une **relation collaborative**, propice à l'accompagnement, d'apporter une **aide individualisée et concrète** à la personne suivie, tout en valorisant les comportements respectueux des règles.

Cette relation est construite dès la phase d'évaluation de la personne, qui permet de déterminer le niveau d'intervention des SPIP, en fonction des **besoins de la personne suivie**, à travers la mise en œuvre d'un **plan d'accompagnement de la personne et d'exécution de la peine**. Ce plan, élaboré de façon collaborative, est réalisé en lien étroit avec le réseau partenarial des SPIP.

3. Le SPIP doit être le « cœur du réacteur » de la probation

Afin de mener à bien leur mission, au stade pré-sentenciel ou post-sentenciel, les SPIP agissent en étroite collaboration avec plusieurs acteurs.

En premier lieu, ils sont un **partenaire privilégié des JAP** qu'ils sont chargés d'assister dans la mise en œuvre des mesures judiciaires. Les SPIP travaillent également avec plusieurs partenaires institutionnels, notamment dans le champ de l'insertion, du logement ou de l'emploi.

Surtout, les SPIP travaillent étroitement avec des **associations socio-judiciaires de droit privé**, dont l'activité s'est développée dans le champ de la probation et de l'insertion, et qui peuvent se voir confier des missions similaires à celles du secteur public. Les associations rencontrées par les rapporteuses interviennent à la fois en pré-sentenciel et en post-sentenciel, par la réalisation d'enquêtes sociales rapides pour aider à la décision des magistrats, la mise en œuvre des mesures de contrôle judiciaire, de stages, de TIG ou de DDSE ou des aménagements de peine, notamment du placement à l'extérieur.

Cette coexistence peut être source de méfiance entre les deux acteurs. S'il faut souligner l'**action essentielle des associations**, qui permettent la mise en œuvre de nombreuses mesures judiciaires, il est important de rappeler que la France dispose d'un **service public particulièrement professionnalisé et efficace**, qui exerce sur l'ensemble du territoire et qui doit absolument être le **pilote de l'action d'insertion et probation**. Les rapporteuses considèrent que la répartition des compétences doit rester souple pour être adaptée aux besoins de chaque territoire, mais que **le rôle du SPIP comme chef de file doit être réaffirmé**. La mise en place d'une procédure d'habilitation des associations par l'administration pénitentiaire, sous la forme d'un « label qualité » initiée depuis le début de l'année 2023, va dans le sens d'un partenariat de confiance renouvelé entre ces acteurs, avec un cahier des charges très précis à respecter, ce qui est un gage de qualité de l'action et d'un meilleur contrôle.

Les rapporteuses ont été sensibles aux enjeux de la coordination entre SPIP et milieu associatif, ainsi qu'à la poursuite de cette labellisation des associations. Elles considèrent toutefois important que les SPIP conservent leur rôle de pilotage des actions d'insertion et de probation.

Recommandation n° 5 : Conserver les services pénitentiaires d'insertion et de probation comme pilotes des actions d'insertion et de probation.

En sus de la coordination avec les acteurs du secteur privé, le rôle essentiel des SPIP dans la prise en charge des PPSMJ devrait aussi être mieux valorisé au sein du ministère de la Justice. Dans cette perspective, au-delà des enjeux de moyens mentionnés *infra*, les rapporteuses estiment qu'une réflexion pourrait être engagée sur la pertinence d'ajouter la mention de la « probation » dans le nom de la direction générale de l'administration pénitentiaire.

4. La condition de l'efficacité de la création d'une peine de probation unique et autonome : un meilleur encadrement et un plus grand contrôle de l'exécution des peines en milieu ouvert

Au cours des auditions, les rapporteuses ont régulièrement été alertées sur une forme de **méfiance de certains magistrats à l'égard des peines alternatives**. Souvent peu sûrs de leur contenu et mal informés quant au suivi réellement mis en œuvre dans ce cadre, certains magistrats seraient ainsi peu enclins à prononcer ces peines en remplacement d'une peine de prison.

En outre, il apparaît que ces peines seraient surtout utilisées pour permettre une gradation de la réponse du juge judiciaire : d'abord une peine alternative, puis une peine d'emprisonnement. Pourtant, si l'on peut comprendre cette approche qui vise une forme de sévérité, l'ANJAP a souligné que l'échec d'une précédente alternative ne signifiait en rien l'échec d'une autre mesure en milieu ouvert. **La désistance est en effet un processus progressif**, qui demande un suivi de moyen terme et une prise en charge personnalisée. Or, ce suivi est bien plus efficace dans le cadre du milieu ouvert qu'avec une courte peine de prison.

Ces deux observations ont conduit les rapporteuses à s'interroger sur les efforts à fournir afin de **rendre plus crédible la prise en charge en milieu ouvert**, aux yeux notamment de l'autorité judiciaire, mais plus largement pour l'ensemble de la société. Une telle évolution leur semble en effet nécessaire pour permettre la mise en œuvre d'une peine de probation unique et autonome. Afin d'y parvenir, elles retiennent notamment les suggestions de M. Jean-François Beynel, ancien chef de l'inspection générale de la justice et actuel premier président de la cour d'appel de Versailles, qui juge nécessaire d'**accroître le contrôle des mesures de suivi en milieu ouvert**. Il propose par exemple d'affecter en SPIP davantage de personnels de surveillance, pour procéder à des mesures de contrôle sur place et renforcer ainsi la crédibilité du contenu des peines alternatives.

Une autre évolution intéressante a également été formulée par la Conférence nationale des procureurs de la République qui souligne l'**importance de la densité du suivi en milieu ouvert**. Dans certains cas, en fonction notamment des profils délinquantiels, la prise en charge assurée par les SPIP aurait besoin d'être plus dense, avec parfois plusieurs rendez-vous hebdomadaires, ce qui n'est actuellement pas envisageable compte tenu des effectifs en SPIP et du nombre de dossiers affectés à chaque CPIP. Le SPIP n'est en outre pas soumis à un système d'astreinte le soir et le week-end pour le suivi des mesures post-sententielles. Sans proposer de retenir une telle organisation, dont elles n'ont pas pu évaluer les conséquences, notamment financières, **les rapporteuses soulignent en effet l'importance de la continuité de la prise en charge en milieu ouvert**. Finalement, la différence majeure entre milieu ouvert et milieu fermé tient à cette continuité : en prison, une personne détenue est prise en charge jour et nuit, week-end compris, tandis qu'en milieu ouvert, le suivi ne s'effectue qu'en semaine sur les heures et jours ouvrés. Cela supposerait bien sûr une augmentation des moyens, mais les rapporteuses considèrent important d'**envisager de renforcer certaines des mesures de suivi en milieu ouvert en assurant une prise en charge continue**.

Recommandation n° 6 : Renforcer la prise en charge des peines en milieu ouvert afin d'accroître la crédibilité des alternatives à l'incarcération en :

- augmentant le contrôle des mesures de suivi en milieu ouvert, par exemple en affectant des personnels de surveillance en SPIP afin de procéder à des vérifications sur place ;
- envisageant de renforcer certaines des mesures de suivi en milieu ouvert, par exemple en assurant une prise en charge continue.

II. ACCROÎTRE LES CHANCES DE RÉINSERTION ET GARANTIR DES CONDITIONS DIGNES DE DÉTENTION PAR LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE RÉGULATION CARCÉRALE À LA FOIS CONTRAIGNANT ET RÉALISTE

A. LA NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE UN MÉCANISME CONTRAIGNANT DE RÉGULATION CARCÉRALE

1. Une demande unanime des acteurs de la chaîne pénale

« Ça va craquer » ; « Les personnels sont à bout » ; « Nous étions à deux doigts de perdre le bâtiment » : pendant les auditions et leurs déplacements, les rapporteuses ont sans cesse été alertées sur le caractère d'urgence de la situation carcérale. Il ne s'agit plus seulement de dénoncer des conditions insatisfaisantes de travail et de détention, l'ensemble des personnes rencontrées considèrent que l'on ne peut tout simplement pas continuer ainsi.

Toute la chaîne pénale se mobilise aujourd'hui – et interpelle d'ailleurs régulièrement le garde des Sceaux – pour appeler à une action efficace en faveur de la régulation carcérale.

- L'ensemble des **représentants des avocats**, ainsi que les syndicats d'avocats, rencontrés par les rapporteuses sont **favorables à la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation**. Le Conseil national des barreaux « *appelle de ses vœux la création d'un mécanisme de régulation* » ; le Barreau de Paris considère quant à lui que « *la régulation carcérale est aujourd'hui inévitable et qu'il faut un système obligatoire* ».

- Les **syndicats de magistrats vont eux aussi dans ce sens**. Le Syndicat de la magistrature formule d'ailleurs cette demande depuis plusieurs années, prônant « *un mécanisme contraignant de régulation carcérale centré sur les sorties de détention afin de conserver l'indépendance dans la décision du magistrat qui ne devrait pas adapter sa décision au manque de place* ». L'Union syndicale des magistrats exprime la même condition qu'un mécanisme ne doit pas peser sur la liberté du juge dans l'appréciation de la sanction, mais soutient vivement la définition d'un seuil de criticité conduisant à « *réunir obligatoirement les différents acteurs de la chaîne pénale pour trouver des solutions localement* ». Seul le syndicat Unité magistrats s'affiche aujourd'hui contre un mécanisme contraignant, considérant qu'il serait contraire à certains principes de notre droit et craignant notamment un tel système n'aboutisse à des sorties non préparées qui équivaldraient à des sorties sèches ⁽¹⁾. Un autre constat ressort de ces positions des représentants des magistrats : ils semblent estimer que c'est aux politiques

(1) Source : communiqué d'Unité Magistrats SNM FO, à la suite de la journée de réflexion sur la surpopulation carcérale, 20 octobre 2022.

d'assumer la responsabilité de la régulation et non à eux de prendre l'initiative de tenir compte des conditions de détention sans que cela ne soit fixé par la loi.

Plusieurs **associations de magistrats** militent elles aussi pour la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation, au premier rang desquelles l'**Association nationale des juges de l'application des peines** (ANJAP). Or, ces magistrats, en charge de l'exécution et de l'application des peines, sont les **premiers concernés** par la mise en place d'un tel mécanisme puisque ce sont leurs décisions qui organisent les sorties de détention.

En réalité, lorsqu'ils évoquent des réserves sur la mise en place d'une forme de régulation, les magistrats mettent surtout en avant la nécessité **de protéger la liberté totale de décision des juges dans la fixation des peines** et rappellent la limite d'une logique de « gestion de flux ». Ils sont toutefois unanimement favorables à l'approfondissement de la coopération entre autorité judiciaire et administration pénitentiaire afin de tenir compte des situations critiques. Par exemple, la Conférence nationale des présidents de tribunal judiciaire souligne que *« les réflexions menées en matière [de régulation] apparaissent pertinentes si elles permettent aux magistrats d'avoir, en temps réel, une vision précise des conséquences de leurs décisions, y compris sur l'occupation des établissements pénitentiaires, et d'ajuster ainsi la réponse pénale au stade des poursuites »*.

Les rapporteures partagent entièrement ces remarques et estiment en effet qu'**il ne saurait être question que la régulation carcérale conduise à empêcher les juges de prononcer l'incarcération d'une personne**. Il en va en effet de la crédibilité de l'autorité judiciaire et du sens des peines prononcées par nos magistrats.

• À l'exception de l'UFAP UNSa, **l'ensemble des syndicats pénitentiaires s'est positionné en faveur du développement de la régulation**. Le syndicat national des directeurs pénitentiaires CFDT estime par exemple que *« ce n'est pas une fin en soi, mais sans doute un outil nécessaire pour aboutir à la fin de la surpopulation et à un taux d'occupation inférieur à 100 % »*.

Le directeur de l'administration pénitentiaire lui-même, s'il est opposé à un *numerus clausus*, considère qu'une « *régulation intelligente* » pourrait être mise en œuvre à l'échelle nationale. Il rappelle en outre que la prison est finalement la seule administration à laquelle on demande de fonctionner bien au-delà de ses capacités.

Or, face aux taux d'occupation de plus en plus élevés, les rapporteures ont constaté que l'administration pénitentiaire continue de tout faire pour assurer le fonctionnement des établissements et elles tiennent à saluer l'engagement sans faille et quotidien de ses agents. Malgré ces efforts, l'administration pénitentiaire se trouve progressivement empêchée d'assurer une prise en charge adaptée et pertinente des personnes détenues. Si la prison **continue d'assurer son rôle d'enfermement**, elle se voit par contre contrainte de **renoncer à son rôle de réinsertion** dans les établissements surpeuplés. Or, sans prise en charge et sans

réinsertion, le sens de la peine se perd et ne permet pas de lutter contre la récidive. Au détriment de toute la société, **la surpopulation d'aujourd'hui est très probablement la récidive de demain**, installant un cercle vicieux dont il devient urgent de sortir.

2. Une des recommandations des États généraux de la Justice

Cette unanimité des acteurs de la chaîne pénale a d'ailleurs conduit le Comité des États généraux de la Justice à formuler une recommandation claire en faveur de l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale.

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

Si ce seuil est atteint, les différents acteurs de la chaîne pénale devraient alors se réunir afin d'envisager des **mesures de régulation**. Le rapport du Comité ne précise pas quelles pourraient être ces mesures, mais celles-ci correspondent probablement à celles qui ont été identifiées par les conventions de régulation signées dans certaines juridictions et présentées ci-avant dans le présent rapport.

Le Comité souligne toutefois qu'il « *convient néanmoins de veiller à ce que le seuil de criticité ainsi défini ne devienne pas une norme de fonctionnement et de "remplissage" pour les établissements pénitentiaires concernés, en dessous de laquelle ceux-ci seraient supposés être en mode de fonctionnement normal* ».

Trois autres risques ont en outre été mis en avant au cours des auditions : d'une part, la pression politico-administrative qui pourrait peser sur les décideurs fixant le seuil de criticité ; d'autre part, les inégalités qui pourraient apparaître en fonction des seuils retenus entre les établissements ; enfin, le temps, potentiellement long, de négociation des niveaux de ces seuils, alors qu'il y a réellement urgence à agir. Lors de son audition, le directeur de l'administration pénitentiaire lui-même a indiqué que les dispositifs localisés rencontrent des limites et qu'il faut donc une **approche nationale**.

3. Assumer la régulation carcérale : réduire la surpopulation pour respecter enfin la capacité d'accueil des établissements et pour accroître l'efficacité des peines de prison

Comme tous les travaux sur ce sujet l'expliquent et comme les rapporteuses ont encore pu le constater et l'analyser, la surpopulation dégrade directement les **conditions de détention** des personnes détenues, les rendant parfois indignes, ainsi que les **conditions de travail** des personnels pénitentiaires, rendant ces métiers de plus en plus difficiles et de moins en moins attractifs. Empêchant l'administration

pénitentiaire de remplir sa mission de réinsertion aussi bien qu'il le faudrait, **cette surpopulation obère grandement la capacité de réinsertion et les chances de non-récidive** des personnes incarcérées dans ces conditions. Elle implique en outre de fortes inégalités dans la prise en charge des personnes condamnées par notre justice, puisque selon la densité carcérale de l'établissement, les conditions d'exécution de la peine et de travail à la réinsertion sont extrêmement différentes.

Après plusieurs **condamnations par la CEDH** en raison de la surpopulation carcérale chronique, notamment celle de 2020 (arrêt J.M.B. et autres c. France du 30 janvier 2020), la France vient de nouveau être condamnée sur les sujets pénitentiaires ⁽¹⁾, rappelant une nouvelle fois **l'urgence de la situation**.

Si une telle évolution demande un réel **courage politique** et un vrai **travail d'explication et de conviction**, les rapporteuses estiment en conclusion de leurs travaux de plusieurs mois qu'**il n'y a aujourd'hui pas d'alternative à la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation**. En effet, malgré les mesures prises depuis vingt ans dans ce domaine, malgré le développement des peines alternatives, malgré la construction de nouvelles places de prison, rien n'y a fait et la surpopulation a continué de croître. Il devient donc nécessaire d'assumer, en complément de la continuation de toutes ces mesures déjà en œuvre, la **création d'un mécanisme de régulation**.

Les rapporteuses fixent **un objectif clair : en avoir fini avec la surpopulation carcérale d'ici 2027**. Le programme de **construction de 15 000 nouvelles places** de prison se poursuit à cet horizon de 2027, année qui marquera également la **fin du moratoire sur le respect du principe d'encellulement individuel** qui existe dans notre droit depuis 1875 et n'a jamais été respecté. En parallèle, se développent les alternatives à la détention provisoire, les peines alternatives à l'emprisonnement et les aménagements de peine, en vue de favoriser la réinsertion et de mieux lutter contre la récidive.

L'objectif est donc de **réduire progressivement la surpopulation d'ici 2027**, afin de pouvoir alors mettre en œuvre un mécanisme de régulation durable qui permettra de **maintenir les établissements pénitentiaires sous une densité carcérale de 100 %**. La proposition des rapporteuses concerne en réalité avant tout les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt, qui sont ceux marqués par la surpopulation, et vise à leur permettre de **retrouver progressivement un taux de d'occupation satisfaisant**.

Recommandation n° 7 : Atteindre 100 % de densité carcérale à l'horizon 2027, date prévue d'achèvement du plan immobilier carcéral de 15 000 places et fin du moratoire sur le respect de l'encellulement individuel.

Les rapporteuses rappellent en outre qu'il est en réalité déjà prévu que l'exécution des peines doit tenir compte des conditions de détention et de la densité

(1) CEDH, arrêt B.M. et autres c. France (requêtes no 84187/17 et 5 autres), 6 juillet 2023.

carcérale. Le III de l'article 707 du code de procédure pénale dispose ainsi : « Toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un **retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire**, dans le cadre d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de détention à domicile sous surveillance électronique, de libération conditionnelle ou d'une libération sous contrainte, **afin d'éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire**. Le droit de cette personne d'être incarcérée dans des conditions respectant sa dignité est garanti par l'article 803-8 ».

La mise en œuvre d'un mécanisme de régulation ne correspondrait finalement qu'à la traduction concrète, par le législateur, de ce principe déjà fixé par notre droit.

B. TROIS ÉTAPES POUR METTRE PROGRESSIVEMENT EN ŒUVRE CE MÉCANISME SANS BOULEVERSER L'EXÉCUTION DES PEINES

À la lumière de leurs auditions et tenant notamment compte des remarques formulées sur la nécessité de conserver entière la liberté de décision du juge, les rapporteuses proposent un **dispositif innovant** qui tient compte des réalités du terrain, privilégiant une **approche progressive** et favorisant la **coopération entre autorité judiciaire et administration pénitentiaire**, telle que recommandée par le Comité des États généraux de la Justice et demandée unanimement par les personnes rencontrées.

La proposition de mécanisme des rapporteuses

Après l'article 707 du code de procédure pénale il est inséré un article 707-1 A ainsi rédigé :

« I. – L'ensemble des maisons d'arrêt et des quartiers maison d'arrêt des centres pénitentiaires a l'obligation de respecter une densité carcérale, définie comme le rapport entre le nombre de personnes détenues et le nombre de places opérationnelles de l'établissement ou du quartier, de 100 % ou moins d'ici le 1^{er} juillet 2027, en cohérence avec le principe fixé aux articles L. 213-2 et L. 213-3 du code pénitentiaire.

« Toute maison d'arrêt ou tout quartier maison d'arrêt dont la densité carcérale dépasse 100 % au 1^{er} juillet 2024 devra réduire progressivement la part des personnes détenues en surnombre. À cette fin, la part des personnes détenues en surnombre à la date du 1^{er} juillet 2024, doit avoir été réduite d'un tiers au 1^{er} juillet 2025 et de deux tiers au 1^{er} juillet 2026.

« Dans le ressort de chaque juridiction, une convention est signée entre le président du tribunal judiciaire, le procureur de la République, les établissements pénitentiaires concernés et le service pénitentiaire d'insertion et de probation afin de déterminer les orientations relatives à l'exécution et à l'application des peines permettant de respecter les objectifs prévus aux deux alinéas précédents. Le contenu de cette convention est déterminé librement par les signataires.

« Afin d'éclairer les signataires de la convention prévue à l'alinéa précédent, l'administration pénitentiaire leur transmet, chaque semaine, les données chiffrées correspondant à l'occupation des places opérationnelles des établissements.

« II. – Si les objectifs prévus aux deux premiers alinéas du I ne sont pas respectés, le juge de l'application des peines prononce, dans la stricte limite de ces objectifs, la libération sous contrainte de personnes détenues parmi les condamnés exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à deux ans auxquelles il reste un reliquat de peine à exécuter qui est inférieur ou égal à six mois. La libération sous contrainte est prononcée selon les modalités prévues au deuxième alinéa de l'article 720, c'est-à-dire qu'elle entraîne l'exécution du reliquat de peine sous le régime de la libération conditionnelle, de la détention à domicile sous surveillance électronique, du placement à l'extérieur ou de la semi-liberté.

« La libération sous contrainte prévue à l'alinéa précédent peut être ordonnée sans que soit consultée la commission de l'application des peines en cas d'avis favorable du procureur de la République. À défaut d'un tel avis, le juge peut statuer au vu de l'avis écrit des membres de la commission, recueilli par tout moyen.

« En cas de non-respect de la mesure et des obligations et interdictions le cas échéant fixées, le juge de l'application des peines peut ordonner le retrait ou la révocation de la mesure et la réincarcération de la personne selon les modalités prévues au deuxième alinéa du II de l'article 720

« Sont exclues du bénéfice de la libération sous contrainte prévue au premier alinéa du II :

« 1° Les personnes condamnées et écrouées pour des crimes, des faits de terrorisme ou pour des infractions relevant de l'article 132-80 du code pénal ;

« 2° Les personnes détenues ayant initié une action collective, précédée ou accompagnée de violences envers les personnes ou de nature à compromettre la sécurité des établissements au sens de l'article R. 57-7-1 du présent code, ou y ayant participé. »

« III. – À compter du 1er juillet 2027, aucune détention ne peut être ni effectuée ni mise à exécution dans une maison d'arrêt ou un quartier maison d'arrêt au-delà du nombre de places disponibles.

« Pour permettre l'incarcération immédiate des personnes écrouées dans le respect de l'alinéa précédent, des places libres sont réservées dans chaque établissement concerné, dans des proportions fixées par décret.

« Lorsque l'admission d'une personne écrouée oblige à utiliser l'une de ces places réservées, une personne détenue condamnée ou placée en détention provisoire doit être libérée selon les procédures prévues par le présent code.

« Au 1^{er} juillet de chaque année, si le principe fixé au premier alinéa du I du présent article n'est pas respecté, le II du présent article est applicable. »

● **Le I fixe l'objectif** : d'ici le 1^{er} juillet 2027, notre système pénitentiaire doit être sorti de la surpopulation carcérale qui l'accable aujourd'hui et qui obère son efficacité, réduisant drastiquement l'efficacité de la prise en charge des personnes détenues. À cette date, l'ensemble des maisons d'arrêt et des quartiers maison d'arrêt des centres pénitentiaires devra respecter une densité carcérale de 100 % ou moins. Ce respect de 100 % de densité carcérale permettra ensuite, d'ici la fin de l'année 2027, de garantir le respect du principe de l'encellulement

individuel dans les maisons d'arrêt, dont on estime qu'il correspond, sur l'ensemble du parc pénitentiaire, à un placement d'environ 80 % des personnes détenues en cellule individuelle, compte tenu des dérogations autorisées par les articles L. 213-5 et L. 213-6 du code pénitentiaire tenant notamment aux demandes formulées par les personnes détenues ou en fonction de leurs situations personnelles ou professionnelles.

Pour parvenir à cet objectif, le **deuxième alinéa du I** fixe des **objectifs intermédiaires**. Ainsi, chaque maison d'arrêt ou chaque quartier maison d'arrêt dont la densité carcérale est supérieure à 100 % devra progressivement, à raison d'un tiers par année, réduire la part des personnes qui sont détenues en surnombre. Par exemple, un établissement qui connaît une densité carcérale de 130 % devra avoir atteint une densité carcérale de 120 % au 1^{er} juillet 2025, de 110 % au 1^{er} juillet 2026 et de 100 % au 1^{er} juillet 2027.

Afin de faciliter cette réduction progressive de la surpopulation, le **troisième alinéa du I** prévoit que des **conventions sont signées entre les tribunaux et l'administration pénitentiaire**, comme cela se fait d'ailleurs déjà dans certains ressorts. Aujourd'hui, l'existence ponctuelle de ce type de conventions dans certains ressorts conduit à une inégalité de traitement judiciaire et d'appréhension de la situation carcérale en fonction des territoires. Pour éviter de telles inégalités et mieux prendre en compte la réalité carcérale partout en France, le conventionnement serait ainsi généralisé. Bien évidemment, le **contenu des conventions resterait entièrement aux mains des partenaires signataires** : les juridictions demeurent ainsi totalement libres des orientations qu'elles fixent en la matière.

Pour garantir l'efficacité des partenariats établis dans le cadre de ces conventions, le **dernier alinéa du I** précise enfin que l'administration pénitentiaire devra transmettre, sur un rythme au minimum hebdomadaire, des **statistiques** sur la situation des établissements pénitentiaires et sur l'occupation des places.

- S'inspirant du dispositif de libération sous contrainte de plein droit qui a été voté dans la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire (prévu au II de l'article 720 CPP), le **II prévoit quant à lui une « solution de secours »** pour le cas où les objectifs intermédiaires de limitation de la surpopulation carcérale n'auraient pas été atteints dans les délais impartis par le présent article.

Ainsi, si la coopération entre l'autorité judiciaire, l'administration pénitentiaire et les services d'insertion et de probation, organisée dans le cadre des conventions prévues au I, n'a pas suffi à respecter ces objectifs, alors ils sont atteints par l'octroi par le juge de l'application des peines (JAP) d'une **libération sous contrainte de plein droit légèrement élargie**. Cette LSC s'appliquerait aux personnes condamnées exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à deux ans auxquelles il reste un reliquat de peine à exécuter qui est inférieur ou égal à six mois – contre trois mois dans le cas de la LSC de plein droit actuellement appliquée.

Évitant les « sorties sèches », cette libération sous contrainte permettra ainsi de prévoir l'exécution du reliquat de peine avec un **suivi contraignant**, qui peut s'effectuer sous le régime de la libération conditionnelle, de la détention à domicile sous surveillance électronique, du placement à l'extérieur ou de la semi-liberté. Si les obligations qui sont prévues dans ces mesures par le juge de l'application des peines ne sont pas respectées, la **personne pourra en outre être réincarcérée**.

• Enfin, le **III fixe la règle qui prévaudra à compter du 1^{er} juillet 2027**, quand la densité carcérale sera redescendue à 100 %, afin de garantir qu'elle demeure durablement à ce niveau ou en-deçà.

Pour éviter qu'il soit impossible d'incarcérer une nouvelle personne condamnée ou prévenue, **chaque établissement concerné devra réserver une partie de ses places**, idéalement au sein du **quartier arrivant**, pour accueillir les **nouveaux écrous** prononcés par l'autorité judiciaire.

Afin de conserver ces places réservées libres pour de futures incarcérations, lorsque l'une d'entre elle se retrouve occupée par un nouvel écrou, alors une personne détenue ou prévenue, occupant une place en dehors de ce quartier réservé, devra être libérée par le **juge de l'application des peines** ou le **juge des libertés et de la détention**. Cette libération devra se faire dans un délai raisonnable, par exemple de dix ou quinze jours, qui devra être fixé par voie réglementaire. Ce délai permettra de garantir la **bonne organisation de ces sorties**, qui doivent être le plus souvent accompagnées d'une **mesure de suivi**, plus ou moins contraignante selon les profils. Pour ce faire, s'agissant des personnes condamnées, le juge de l'application des peines pourra avoir recours à l'ensemble des dispositions prévues par le code de procédure pénale : libération sous contrainte, aménagement de peine, suspension de peine, remise de peine, *etc.* Si ce mécanisme de régulation ne suffit pas à permettre le respect du taux de 100 % de densité carcérale, alors le « mécanisme de secours » pourra de nouveau être employé.

Recommandation n° 8 : Mettre en œuvre un mécanisme progressif de régulation carcérale afin de résorber durablement la surpopulation carcérale.

Lors de l'examen en commission, les rapporteuses ont présenté par voie d'amendement au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 un dispositif de régulation sur le modèle présenté ci-dessus ⁽¹⁾ ; le II différait toutefois en ce qu'il proposait une réduction de peine exceptionnelle comme « solution de secours ». À la lumière des débats tenus en commission et souhaitant favoriser les sorties non sèches, les rapporteuses ont finalement retravaillé leur dispositif pour proposer en II une « solution de secours » empruntant la voie d'une LSC de plein droit élargie. Proposée en séance par la rapporteure Elsa

(1) Amendements identiques CL578 de Mme Caroline abadie et CL397 de Mme Elsa Faucillon, première lecture du projet de projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, examen en commission des Lois.

Faucillon ⁽¹⁾, cette rédaction n'a malheureusement pas été intégrée dans le cadre de la première lecture de ce projet de loi, faute de temps pour dégager un accord politique. Les rapporteuses estiment toutefois que cette deuxième version, proposée ci-avant dans le présent rapport, s'appuyant sur une LSC de plein droit élargie, est une réponse plus pertinente pour garantir une meilleure réinsertion et une meilleure prévention de la récidive des personnes libérées en application de ce mécanisme.

Elles ont d'ailleurs eu la satisfaction de voir leur projet d'amendement soutenu par plusieurs acteurs du monde judiciaire et pénitentiaire, parmi lesquels certains sont même allés jusqu'à publier immédiatement des communiqués sur le sujet, qui sont reproduits ci-après.

Communiqué de presse de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)

Dans le cadre de l'examen de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, l'amendement CL578 propose la mise en œuvre d'un mécanisme permettant d'atteindre une densité carcérale favorisant le bon fonctionnement de l'outil prison.

La situation dramatique des maisons d'arrêt françaises est largement médiatisée et a fait l'objet de condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme sans que les politiques menées depuis des années ne parviennent à trouver de solution à une **surpopulation chronique**.

L'Association Nationale des Juges de l'Application des Peines (ANJAP) soutient l'amendement précité en ce qu'il propose un mécanisme **équilibré et progressif** permettant aux magistrats, **de manière harmonisée** sur l'ensemble du territoire, d'atteindre un taux d'occupation des maisons d'arrêt acceptable, favorisant les missions qui leur sont confiées à savoir la prévention de la récidive et la réinsertion. Il ne s'agit aucunement de proscrire l'entrée en détention d'une personne qui le nécessiterait ni de libérer massivement et sans évaluation des milliers de détenus.

En milieu ouvert, il existe des solutions d'accompagnement de qualité et opérantes en termes de prévention de la récidive. Il existe également des démarches volontaires de développement des peines de travail d'intérêt général. Nous disposons d'outils qui peuvent être mobilisés mais chacun s'épuise à les mettre en œuvre, service par service, juridiction par juridiction et les initiatives locales restent fragiles. S'agissant des prisons, il manque un mécanisme national, imposant à tous les professionnels de travailler de concert et harmonisant les pratiques sur l'ensemble du territoire.

Les programmes successifs de construction de places de prison ne sont pas une fin en soi. D'autant que l'augmentation du nombre de personnes incarcérées n'est pas

(1) Amendement 594 de Mme Elsa Faucillon, première lecture du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, examen en séance.

toujours le reflet de l'augmentation ni de l'aggravation de la délinquance. Les conditions indignes de détention ont un impact important sur la récidive puisque la prise en charge qualitative, sur les plans des soins somatiques et psychiatriques, de l'insertion et de la criminologie n'est plus possible.

Le sentiment de mépris nourri par une personne qui purge sa peine sur un matelas au sol dans un établissement plein à craquer est générateur de violence en détention, de rapports conflictuels avec les personnels pénitentiaires, et ne permet pas de travailler décemment à l'instauration d'un rapport apaisé avec la société à la libération et d'accompagner la sortie de la délinquance.

De nombreux pays d'Europe sont parvenus à limiter et même à diminuer leur population carcérale sans pour autant connaître une aggravation de la délinquance. Les réussites à l'étranger reposent bien souvent sur un **consensus** qui transcende les alternances politiques. Nous appelons les dirigeants politiques à la responsabilité tant la situation est actuellement explosive et tant nous sommes désormais dans l'impossibilité d'utiliser convenablement l'outil prison.

Les solutions passent par un débat dépassionné, une commande politique réaliste et doivent être construites avec les professionnels de terrain. L'amendement précité répond à **nos besoins** en ce qu'il fixe des objectifs nationaux, demande que les acteurs locaux, directeurs pénitentiaires, magistrats du siège et du parquet signent des conventions et s'engagent à construire des solutions et développer les alternatives efficaces à l'incarcération (assignation à résidence, aménagements de peine...). Il offre également la possibilité de recourir à un mécanisme de réduction de peine permettant d'anticiper de quelques semaines une sortie de détention déjà programmée.

Nous appelons de nos vœux le vote de cet amendement et nous tenons **prêts à en assumer la mise en œuvre** afin que le temps de l'incarcération devienne un temps de prise en charge utile.

Communiqué de presse
co-signé par le Secours Catholique, Citoyens et Justice, la Farapej, et l'OIP

Des associations soutiennent les initiatives parlementaires qui visent à endiguer la surpopulation carcérale, facteur aggravant des conditions de vie déjà difficiles dans les prisons françaises. Dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice, des amendements déposés à l'Assemblée nationale proposent la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale, afin d'endiguer la surpopulation des prisons françaises. En d'autres termes, que le nombre de personnes détenues n'excède pas le nombre de places disponibles.

Nous, associations, soutenons vivement cette initiative.

Au 1er juin 2023, un énième record historique a été atteint dans les prisons françaises : 73 699 personnes y sont incarcérées. Le taux de surpopulation carcérale moyen s'élève ainsi à près de 145 % en maison d'arrêt, et atteint même – voire dépasse – 200 % dans 10 établissements. 2 336 personnes sont contraintes de dormir sur un matelas à même le sol.

Ce phénomène dénoncé de longue date renforce l'inhumanité et l'indignité des conditions de vie. Il représente un facteur supplémentaire de violences et de tensions, et restreint considérablement l'accès aux soins, aux services juridiques, au travail ainsi qu'à la formation et, plus largement, aux activités. Ces conditions ne permettent pas de remplir la mission de réinsertion de la prison, et continuent d'alimenter un cycle de violence.

En janvier 2020, la France a d'ailleurs été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour traitements inhumains et dégradants en raison des conditions de détention. De son côté, Dominique Simonnot, Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), ne cesse de prôner la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale.

Lors de la crise sanitaire du Covid-19, des mesures de libérations anticipées avaient été mises en œuvre afin de freiner la propagation de l'épidémie au sein des établissements pénitentiaires surpeuplés. Cette expérience montre qu'il est donc possible d'entamer un réel mouvement de déflation carcérale sans mettre en péril la société.

Proposé dans cet esprit, l'amendement le plus ambitieux, déposé à l'Assemblée nationale par des députés de la Nupes, vise notamment à ramener progressivement le taux d'occupation carcérale à 100 % de la capacité d'accueil dans tous les quartiers des maisons d'arrêt et à l'y maintenir, dès ce seuil atteint. Cette diminution progressive repose sur l'articulation renforcée entre juridictions et services pénitentiaire, afin de préparer les parcours de réinsertion et d'éviter les sorties sèches. **Cet amendement est également soutenu par l'Association nationale des juges d'application des peines.**

Nous saluons le caractère ambitieux et inédit de cet amendement. Pour la première fois, l'objectif est d'atteindre un seuil d'occupation de 100 %, et ce, par quartier (et plus par établissement).

La prison aggrave la précarité des personnes, dont une partie est déjà en situation de difficulté au moment de l'incarcération. Nombre d'entre elles sortent de prison, démunies, sans solution d'hébergement et en situation de détresse sociale.

Face à ce constat et dans un contexte de surpopulation carcérale endémique, nous militons activement pour que la France se saisisse d'outils tels que ce mécanisme de régulation carcérale, que l'on développe massivement des alternatives à l'incarcération et pour que la peine d'incarcération ne soit plus la peine de référence.

III. AGIR STRUCTURELLEMENT : LES AUTRES MESURES NÉCESSAIRES POUR PARVENIR À UN SYSTÈME COHÉRENT

A. MIEUX ADAPTER LES PRISES EN CHARGE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE

1. Affiner la prise en charge des personnes placées sous main de justice en fonction des infractions commises et des profils concernés

Une **prise en charge individualisée et spécifique** est plus efficace en termes de réinsertion et de prévention de la récidive. La mission d'information a identifié certains types de délits et de publics qui pourraient faire l'objet de mesures spécifiques d'accompagnement.

a. L'exemple des délits routiers

Les délits routiers représentent **un tiers des infractions ayant donné lieu à une condamnation** en 2020 ⁽¹⁾.

6,3 % des détenus au 31 décembre 2021 étaient incarcérés pour un délit à la circulation ou aux transports, pour un quantum de peine ferme médian d'un an ⁽²⁾.

En 2015, une étude du Ministère de la Justice relevait ainsi que 6 171 personnes avaient été condamnées à de la prison ferme pour conduite en état alcoolique, 3 852 pour conduite sous usage de stupéfiants, 10 735 pour l'une des infractions dites « papiers » (conduite sans permis par exemple), 2 818 pour un obstacle au contrôle et 418 pour blessures involontaires par conducteur ⁽³⁾.

RÉPARTITION DES CONDAMNATIONS POUR UN DÉLIT ROUTIER EN 2020

Conduite en état alcoolique	Délit de fuite, refus d'obtempérer	Conduite sans permis ou malgré la suspension du permis	Conduite en ayant fait de l'usage de stupéfiant	Défaut d'assurance ou de plaques ou fausses plaques	Total
75 828	24 121	70 954	48 441	37 848	259 562

Source : Ministère de la Justice, SDSE, E. Le Caignec, *Les condamnations en 2019 et 2020*.

(1) Ministère de la Justice, SDSE, E. Le Caignec, *Les condamnations en 2019 et 2020*. En 2020, sur 738 173 infractions délictuelles condamnées, 259 562 étaient des délits liés à la circulation routière, soit 35,1 %. Le nombre de condamnations prononcées étaient de 469 571 car une condamnation peut sanctionner plusieurs infractions.

(2) Ministère de la Justice, SDSE, Y. Kenné et S. Maugis, *Infostat n° 190, 50 000 personnes condamnées et en prison fin 2021, figures 6 et 7*.

(3) Ministère de la Justice, *Infostat Justice n° 153, juillet 2017, La délinquance routière devant la justice*.

RÉPARTITION DES PEINES PRINCIPALES PRONONCÉES POUR UN DÉLIT ROUTIER EN 2015

		Conduite en état alcoolique		Conduite après usage de stupéfiants	Infractions « papiers »	Obstacle au contrôle	Blessures involontaires		Homicides involontaires	
		Total	Dont récidive				Circonstances aggravantes ou récidive		Avec	Sans
				Part	Effectif	Part	Effectif	Part		
Emprisonnement	Part	26,5	80,9	23,8	26,1	46,5	80,9	24,6	99,4	91,7
	Effectif	30 376	14 270	5 477	23 042	7 127	2 815	906	345	376
Ferme	Part	5,4	21,8	5,3	12,2	18,4	10,3	1,6	11,8	1,0
	Effectif	6 171	3 852	1 213	10 735	2 818	358	60	41	4
Sursis partiel	Part	1,7	8,4	0,9	1,0	3,5	8,2	0,3	46,7	2,7
	Effectif	1 957	1 490	209	935	522	285	9	162	11
Sursis total	Part	19,4	50,6	17,6	12,9	24,7	62,4	22,7	40,9	88,0
	Effectif	22 248	8 928	4 055	11 372	3 787	2 172	837	142	361
Amende	Part	52,6	5,2	50,7	60,5	34,8	10,9	50,4	0,6	4,2
	Effectif	60 399	912	11 659	53 312	5 316	381	1 856	2	17
Peines alternatives	Part	20,9	14,0	25,5	12,2	15,6	8,2	25,0	0	4,1
	Effectif	24 035	2 467	5 860	10 706	2 385	284	921	0	17
Suspension ou annulation du permis	Part	6,8	1,7	7,1	1,4	2,8	2,3	8,8	0	3,8
	Effectif	7 811	300	1 625	1 201	435	81	323	0	15
Jour-amendes	Part	3,2	9,0	3,7	6,2	6,9				
	Effectif	3 711	1 594	849	5 459	1 061				
TIG	Part	0,7	1,6	1,3	2,2	3,1				
	Effectif	827	279	302	1 899	476				
Obligation de stages	Part	9,5	0,5	7,0	1,5	1,7	1,0	9,7	0	0
	Effectif	10 911	87	1 615	1 324	256	34	359	0	0
Nombre total de condamnations	Effectif	114 810	17 649	22 996	88 151	15 311	3 480	3 683	347	410

Source : Ministère de la Justice, Infostat Justice n° 153, juillet 2017, La délinquance routière devant la justice.

Une étude réalisée au Danemark a montré une efficacité supérieure de la prise en charge spécifique des auteurs de conduite en état d'ébriété (peine de probation et TIG), par rapport à l'incarcération, malgré des conditions de détention plus favorables qu'en France, dans la lutte contre la récidive et la réitération ⁽¹⁾.

En France, **deux mesures d'accompagnement spécifique** lors d'une infraction à la circulation routière existent et devraient être plus souvent utilisées :

– le **stage de sensibilisation à la sécurité routière** ⁽²⁾ dont le contenu pourrait être renforcé ;

(1) C. Hémet et B. Michel, *Custodial versus non-custodial sentences : Long-run evidence from an anticipated reform*, février 2021, CEPR Discussion Paper n° DP15047.

(2) 2° de l'article 131-5-1 du code pénal.

– le **TIG** dont le recours pourrait être favorisé en cas de délits routiers. Des expérimentations ont été menées depuis 2021, comme par exemple en Saône-et-Loire ou dans le Tarn afin de placer des personnes condamnées à un TIG auprès des intervenants départementaux de sécurité routière chargés d’animer sur le terrain des actions de prévention. La mission d’information souhaite encourager la signature de telles conventions entre les SPIP et les organismes chargés d’assurer la prévention de la délinquance routière.

Recommandation n° 9 : Développer la signature de conventions entre les SPIP et les organismes en charge de la prévention de la délinquance routière.

b. La prise en charge des addictions

Les addictions représentent un **facteur criminogène** très fort. Une corrélation importante s’observe entre délinquance et addiction, avec une consommation de drogues chez les prévenus et les détenus très largement supérieure à celle observée dans la population générale. Une étude, réalisée entre 2015 et 2016 auprès de 800 détenus dans les établissements pénitentiaires des Pays de la Loire, a relevé qu’avant l’incarcération, 49 % des détenus faisaient état d’une consommation régulière de cannabis, 73 % d’alcool, 16,5 % de cocaïne ou de crack et 8,9 % d’héroïne ⁽¹⁾.

La mission d’information estime qu’**une amélioration de la prise en charge spécifique des addictions permettrait une réduction de la récidive et de la réitération** et, à terme, une baisse du nombre de personnes incarcérées. En ce sens, les auditionnés ont présenté à la mission d’information une piste de réflexion importante à travers l’exemple des juridictions résolutive de problèmes.

Les **juridictions résolutive de problèmes**, ou *problem-solving courts*, sont des institutions judiciaires attachées à l’identification des causes de la délinquance chez le justiciable et **proposant un programme holistique intensif traitant les problématiques** ainsi relevées, plutôt qu’une simple sanction ou obligation de soins. Elles interviennent dans la majorité des cas sur des questions d’addiction et supposent une collaboration étroite des magistrats avec des acteurs du secteur médico-social et associatif.

Ces juridictions résolutive de problèmes s’appuient notamment sur les **principes RBR** (risques, besoins, réceptivité). Le niveau de risque de récidive et la sévérité de l’addiction sont mesurés par des outils psychométriques et criminologiques afin d’évaluer l’intensité nécessaire du programme. Les besoins criminogènes et sociaux sont ensuite évalués, afin d’étudier les causes de la

(1) M. Rousselet, M. Guerlais, P. Caillet, D. Mauillon et al., *Quelles consommations en prison ? À partir de l’étude Consommation de Substances et Médicaments au sein de populations carcérales (COSMOS), Therapies*. 1^{er} décembre 2018;73(6):577. Voir également *Observatoire français des drogues et des toxicomanies, Usages de drogues en prison : pratiques, conséquences et réponses*, décembre 2019.

délinquance, puis traités ⁽¹⁾. Cela peut se matérialiser par un programme intensif de soins, mais également une aide à l'accès aux droits sociaux ou un placement dans une structure d'hébergement.

Cette approche implique des audiences fréquentes avec le magistrat, dès la phase pré-sentencielle, ainsi qu'un suivi quasi quotidien pluridisciplinaire par des psychiatres, addictologues ou des travailleurs sociaux. Ces deux catégories d'acteurs ont des contacts fréquents et ne travaillent alors pas en silo, comme cela peut être le cas en France, notamment eu égard au secret de l'instruction.

Diverses études nord-américaines ont souligné les résultats significatifs de ces approches, comparées à une obligation de soins classique : elles présenteraient une efficacité accrue de 14 % ⁽²⁾, et un bilan coût-avantage nettement positif (pour chaque dollar investi, la collectivité économiserait 2,21 dollars du fait de la réduction des infractions et des problèmes sanitaires liés à la consommation de stupéfiants ⁽³⁾).

Les représentants de la **Conférence nationale des procureurs de la République** (CNPR) ont présenté aux rapporteuses les programmes inspirés de ces exemples nord-américains qu'ils ont mis en place dans le ressort de leur juridiction. À Saint-Quentin et à Chalon-sur-Saône, 160 personnes par an sont ainsi orientées par le parquet à la sortie de leur garde à vue vers un chargé de mission établissant le bilan de vie du prévenu et le renvoyant vers une équipe de psychologues et de psychiatres. Le parquet a constitué un maillage territorial de chargés de mission établissant au niveau des bassins d'emploi des programmes de traitement des addictions rencontrées. L'accompagnement est quotidien au début, puis s'espace au fur et à mesure de l'accomplissement du programme établi. La CNPR a précisé qu'une telle procédure, prévue dans le cadre d'un sursis probatoire, coûtait en moyenne dix fois moins cher qu'un passage en détention et que le taux de récidive était divisé par deux, à 20,6 %.

Afin d'encourager le **développement et la pérennisation de ces expérimentations**, la mission d'information a identifié plusieurs pistes de réflexion :

– encourager la **signature de protocoles** d'accord par les parquets avec d'autres acteurs du secteur médico-social, comme les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) ;

(1) M. Herzog-Evans, J.-P. Couteron, J.-P. Vicentini, *Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives, Colloque à l'École nationale de la magistrature, Les conditions scientifiques de l'efficacité des juridictions résolutive de problèmes pour la prise en charge des délinquants souffrant de toxicomanie : enjeux et réponses*, 2022.

(2) J. Latimer, K. Morton-Bourgon, J.-A. Chrétien, *Canada Department of Justice, A Meta-Analytic Examination of Drug Treatment Courts : Do They Reduce Recidivism?*, 2006.

(3) A Bhati, J.Roman, A. Chalfin, *US Department of Justice,). To Treat or not to Treat : Evidence on the Prospects of Expanding Treatment to Drug-Involved Offenders*, 2008.

– prévoir un **financement spécifique** pour ces protocoles d'accord pluridisciplinaires dirigés par les procureurs, qui sont pour l'instant financé principalement par les collectivités territoriales ;

– prévoir une **évaluation du risque de récidive** posé par le prévenu par le SPIP qui dispose déjà de ces compétences techniques ;

– disposer d'une **assistance disponible en permanence** pour éviter la rechute dans l'addiction du prévenu suivi.

Recommandation n° 10 : Prévoir un financement spécifique pour les protocoles d'accord des parquets avec d'autres acteurs du secteur médico-social qui sont pour l'instant financé principalement par les collectivités territoriales, afin d'améliorer les prises en charge des personnes souffrant d'addiction.

c. Les jeunes adultes délinquants

Au cours de leurs auditions, les rapporteuses ont également relevé que les jeunes adultes demandaient eux aussi une prise en charge plus spécifique. En effet, tant qu'ils sont mineurs, les jeunes délinquants bénéficient d'un suivi très adapté, en partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse ; mais dès leur majorité passée, ils se retrouvent pris en charge avec l'ensemble des personnes adultes placées sous main de justice.

Lors de leur déplacement aux Pays-Bas, elles ont en outre constaté que les jeunes majeurs faisaient l'objet d'une attention particulière : non seulement, le juge peut décider de les soumettre à la procédure judiciaire des mineurs, mais en plus leur prise en charge en milieu pénitentiaire est spécifique.

S'inspirant de ces observations, les rapporteuses estiment qu'il serait intéressant de **travailler plus spécifiquement sur la prise en charge des jeunes majeurs délinquants**. Cela semble d'autant plus important qu'au 1^{er} janvier 2022, ce sont près de 22 % des personnes détenues qui sont âgées de moins de 25 ans.

2. Améliorer l'hébergement et l'accompagnement, notamment à la sortie de détention

Plusieurs études ont mis en évidence **la surreprésentation des personnes les plus pauvres en détention**. En 1999, une étude de l'INSEE ⁽¹⁾ a montré que la population pénale présentait les caractéristiques suivantes avant son incarcération :

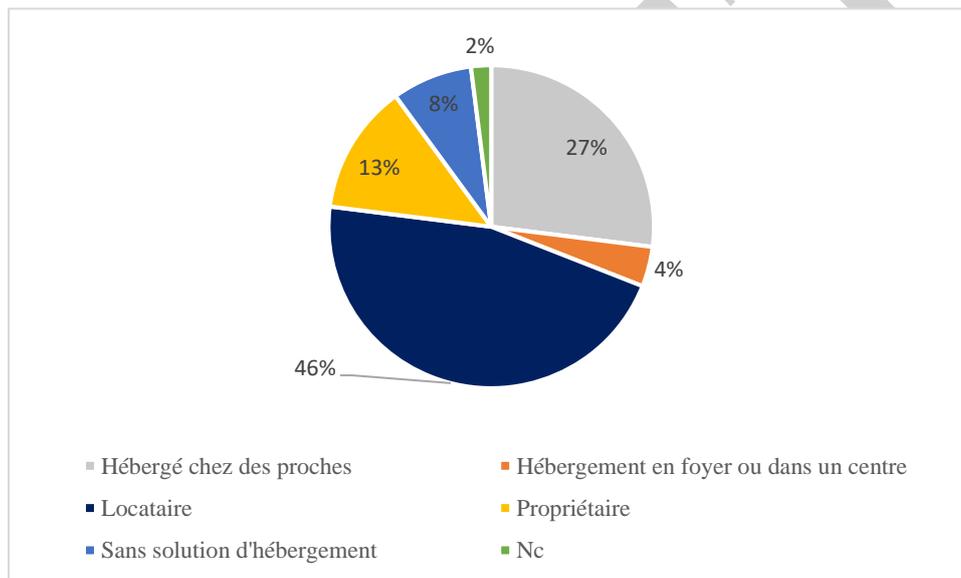
- trois quarts des détenus avaient quitté l'école avant 18 ans ;
- la catégorie des professions ouvrières était surreprésentée ;

(1) Francine Cassan et Laurent Toulemon, « L'histoire familiale des hommes détenus », INSEE Première, Avril 2000.

– on comptait deux fois plus de bénéficiaires des allocations chômage dans la population détenue que dans la population générale.

Une étude réalisée par **Emmaüs et le Secours catholique** auprès de plus de 1 000 détenus en 2020 a dressé le même constat : seule la moitié des détenus déclaraient avoir un revenu d'activité professionnelle avant l'incarcération, la majorité des détenus en emploi appartenait à la catégorie des ouvriers (39 %) et **une proportion importante des répondants disposait d'un logement précaire (39 %) (1)**.

TYPE D'HÉBERGEMENT AVANT L'ENTRÉE EN DÉTENTION



Source : Emmaüs France et le Secours catholique, « Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison », octobre 2021.

Le ministère de la Justice estimait en 2021 à **14 % les entrants en prison présentant une instabilité dans le logement avant la détention (2)**.

9% des détenus se déclaraient sans domicile fixe dans une enquête réalisée par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) (3). Cette surreprésentation en détention des personnes sans domicile fixe a d'ailleurs été confirmée à plusieurs reprises lors des auditions conduites par les rapporteuses.

Des études ont montré que les personnes qui accumulent les **difficultés socio-économiques**, notamment celles qui sont sans domicile fixe, ont plus de probabilité de faire l'objet d'une incarcération que le reste de la population et sont plus concernées par des **problématiques addictives et psychopathologiques**, le

(1) Emmaüs France et le Secours catholique, « Au dernier barreau de l'échelle sociale : la prison », octobre 2021 (https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2021/10/2021-rapport-prison-secours-catholique-emmaus_20211014.pdf)

(2) Ministère de la Justice, « Mesurer et comprendre les déterminants de la récidive des sortants de prison », Infostat Justice, n° 183, juillet 2021.

(3) Avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE), « La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes », Novembre 2019.

plus souvent corrélées à des **situations de marginalisation** ⁽¹⁾. Une étude a aussi montré que les personnes sans domicile fixe sont cinq fois plus souvent jugées en **comparution immédiate** et que 11 % d'entre elles sont placés en **détention provisoire** contre moins de 1 % des prévenus déclarant une adresse personnelle ⁽²⁾. En effet, l'absence de domicile est interprétée par les magistrats comme un risque au regard de la non-représentation de la personne devant la justice au moment de son jugement.

En outre, cette difficulté d'accès au logement a des conséquences directes en termes de **pertes de chances d'obtenir une peine alternative à l'emprisonnement ou un aménagement *ab initio***, puisque ces mesures sont pour la plupart conditionnées par l'existence d'un logement stable. La même étude montre que 50 % des prévenus sans domicile fixe ont été condamnés à de la prison ferme contre 13,4 % pour l'ensemble des prévenus ⁽³⁾.

Une initiative intéressante a été mise en œuvre à Marseille par **Médecins du monde** sous la forme d'une expérimentation : le **programme AilSi** (Alternative à l'Incarcération par le Logement et le Suivi Intensif) qui vise à comparer les parcours de soins et d'accès au logement des personnes sous main de justice qui sont particulièrement désocialisées et ont des problèmes de santé mentale, en fonction du degré d'accompagnement mis en place par une équipe de professionnels du secteur médico-social. L'objectif de l'expérimentation est de favoriser les peines alternatives et les aménagements de peines *ab initio*. Si les résultats de l'expérimentation ne seront connus que dans quatre ans, le porteur du projet, rencontré par les rapporteures indique qu'il existe une différence significative entre le nombre de placements en détention provisoire entre le groupe témoin, qui ne fait pas l'objet d'un suivi particulier, et celui des prévenus tirés au sort pour faire l'objet d'un accompagnement intensif et qui se voient proposer une solution d'hébergement.

Comme déjà développé dans la première partie du présent rapport, la mission d'information rappelle que le **placement à l'extérieur** est un aménagement de peine particulièrement adapté pour les personnes qui n'ont pas de logement stable en raison du caractère complet de l'accompagnement réalisé. À Bordeaux, 37 % des 64 personnes accueillies par la structure de placement à l'extérieur Le Tremplin en 2022 étaient sans domicile fixe avant leur condamnation. Comme précisé en première partie du présent rapport, les rapporteures soutiennent le développement de cette mesure d'accompagnement et appellent à la solidification de son financement.

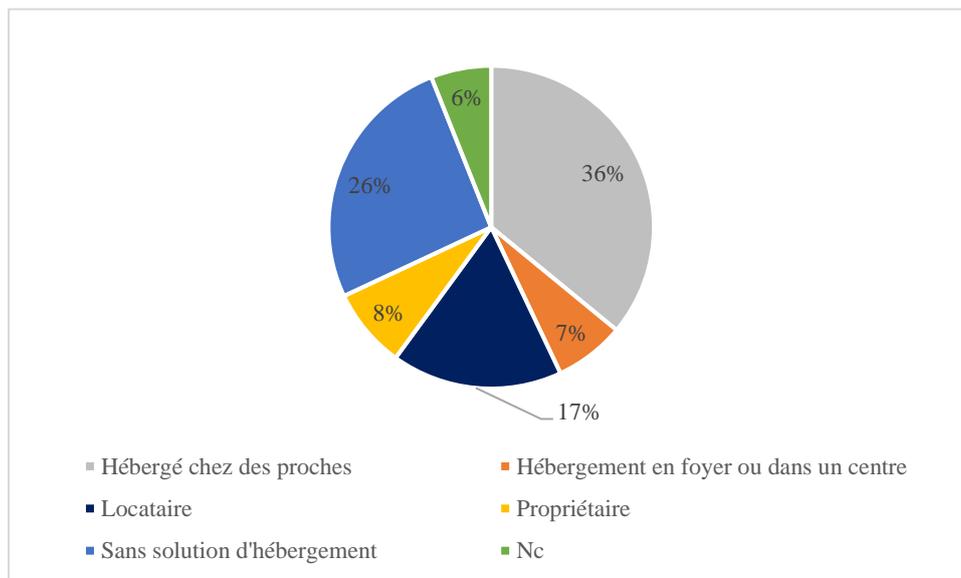
(1) Par exemple, Delcourt, Laura. « Prison, rue, foyer : une trajectoire à la croisée du pénal et de l'aide sociale », *Sciences & Actions Sociales*, vol. 13, no. 1, 2020, pp. 82-107 et Gautron, Virginie, et Jean-Noël Rétière. « La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux ? », *Mouvements*, vol. 88, no. 4, 2016, pp. 11-18.

(2) V. Gautron, J.N. Rétière, « Des destinées judiciaires pénalement et socialement marquées », in Danet J. (coord.), *La réponse pénale*, PUR, p. 211-251.

(3) *Ibid.*

L’incarcération amplifie drastiquement la précarité à l’égard du logement. Dans l’enquête réalisée par Emmaüs et le Secours catholique, 26 % des répondants indiquent qu’ils n’ont aucune solution d’hébergement en prévision de leur sortie de prison, 43 % que cette solution est temporaire ou incertaine (36 % pensent être hébergés chez des proches et 7 % en foyer ou centre d’hébergement) et seulement 25 % disposeraient d’un logement stable.

TYPE D’HÉBERGEMENT À LA SORTIE DE DÉTENTION



Source : Emmaüs France et le Secours catholique, « Au dernier barreau de l’échelle sociale : la prison », octobre 2021.

Alors que la population détenue est plus précaire que la population générale, la prison a un effet désocialisant qui conduit à créer d’importantes ruptures dans l’accès au logement. En sortie de détention, cet accès apparaît donc comme un **enjeu majeur** pour favoriser la réinsertion et prévenir la récidive.

Il existe aujourd’hui plusieurs structures mobilisables par les SPIP pour trouver un hébergement aux détenus sortant de prison.

En premier lieu, le **Service d’intégré, d’accueil et d’orientation (SIAO)**, est chargé, dans chaque département, de recenser les demandes d’hébergement d’urgence et l’offre disponible pour orienter les personnes vers une solution adaptée à leur besoin. La loi du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) ⁽¹⁾ a prévu la possibilité d’un conventionnement entre les SPIP et les SIAO pour faciliter l’orientation des détenus sortants de prison sans solution d’hébergement. Une circulaire interministérielle du 13 mai 2016 ⁽²⁾ est venue organiser les règles de coordination entre les SPIP et les SIAO et proposer un modèle de conventionnement.

Durant leurs travaux, les rapporteuses ont fait le constat d’une **disparité territoriale quant à la conclusion de cette convention et la coordination des**

(1) Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové, article 30.

(2) Circ. n° DGCS/DIHAL/DAP/2016/151.

services. Ainsi, des associations auditionnées ont souligné l'étroitesse des liens entre le SIAO et les SPIP dans l'Oise tandis qu'elles ont déploré le caractère limité de cette relation dans la Somme par exemple. **Les rapporteuses considèrent qu'une modification de la loi, qui rendrait le conventionnement entre ces deux services obligatoire, serait une première étape pour renforcer les relations entre les SPIP et les SIAO de façon homogène sur l'ensemble du territoire.**

Recommandation n° 11 : modifier la loi afin de rendre obligatoire le conventionnement entre l'administration pénitentiaire et les SIAO.

Par ailleurs, plusieurs des personnes auditionnées par les rapporteuses ont relevé des difficultés liées à la départementalisation des SIAO et prônent une régionalisation du budget des SIAO, ce qui permettrait par exemple de solliciter des départements où ne se trouvent pas d'établissement pénitentiaire mais où il serait important d'établir des partenariats pour permettre la réinsertion des personnes sortant de détention.

Les personnes sortant de prison peuvent être orientées vers des centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou des centres d'hébergement d'urgence, du logement diffus, qui sont aussi sollicités par l'ensemble du public ayant des difficultés d'hébergement. Certains de ces centres sont spécialisés dans l'accueil d'un public spécifique.

La question de l'accès à l'hébergement des personnes qui sortent de prison ne peut que s'intégrer dans une réflexion globale sur l'accès au logement en France des publics précaires et prioritaires.

3. Spécialiser la prise en charge de la détention provisoire et des courtes peines

Les personnes placées en détention provisoire et les personnes condamnées à une courte peine d'emprisonnement – moins de deux ans – sont **les plus concernées par les conséquences de la surpopulation carcérale** puisqu'elles sont détenues en maison d'arrêt, où la dérogation au principe d'encellulement individuel est autorisée « *lorsque la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application* » ⁽¹⁾.

Comme l'ont montré les auditions, le contexte de surpopulation carcérale empêche de développer dans ces établissements une prise en charge adaptée de ces détenus. L'enfermement en cellule, qui est prévu de jour et de nuit – à la différence des établissements pour peines –, occupe ainsi la majeure partie du temps passé en prison, **au détriment du sens de la peine et du travail de réinsertion.**

(1) Article L. 213-4 du code pénitentiaire.

Si la résorption de la surpopulation permettra d'améliorer considérablement cette situation, les rapporteuses s'interrogent sur la nécessité d'améliorer encore la prise en charge de ces profils qui présentent certaines spécificités :

– S'agissant des **personnes placées en détention provisoire** : étant bien sûr présumées innocentes, les SPIP n'ont pas la possibilité de travailler avec elles sur l'infraction potentiellement commise – ce qui est bien sûr parfaitement normal et nécessaire au respect de la présomption d'innocence – et ne peuvent donc pas enclencher le travail de réinsertion classique. Toutefois, plusieurs leviers pourraient sans doute être activés, afin de rendre plus utile le temps passé en détention. Ainsi, l'identification d'éventuels facteurs de fragilité pourrait permettre aux SPIP de proposer des activités spécifiques aux personnes prévenues.

– S'agissant des **personnes condamnées à une courte peine**, la difficulté rencontrée par les SPIP vient justement de la durée de détention. Lorsque celle-ci est trop courte, il devient difficile d'établir un lien de confiance et de développer une prise en charge suffisamment longue pour travailler concrètement à la réinsertion. Cette situation n'est toutefois pas une fatalité et, là encore, de nombreuses initiatives sont conduites afin de proposer, dans un temps court, davantage d'activités de réinsertion. Pour limiter les effets désocialisants des peines courtes, que le législateur a entendu limiter depuis 2017, et accentuer les efforts en matière de lutte contre la récidive, une prise en charge intensive pourrait utilement être mise en œuvre.

Recommandation n° 12 : prévoir des programmes spécifiques de prise en charge pour les personnes condamnées à de courtes peines et pour les personnes placées en détention provisoire, afin de rendre utile tout temps passé en établissement pénitentiaire.

Ce sujet n'étant toutefois pas au cœur des travaux des rapporteuses, il ne s'agit là que d'une **piste de réflexion**, qui mériterait bien sûr d'être approfondie en coordination avec les professionnels de terrain, au premier rang desquels les SPIP, les associations intervenant en détention et les référents locaux d'enseignement.

4. Améliorer l'exécution des fins de peine

Enjeu central de la régulation carcérale, **la gestion des derniers mois de détention est un élément clef dans le travail de réinsertion et la lutte contre la récidive.**

a. La construction de mesures de suivi en milieu ouvert pour de courtes durées, un défi pour les SPIP

Avec l'entrée en vigueur de la **libération sous contrainte (LSC) de plein droit** en janvier 2023, l'exécution de la fin de la peine a été largement modifiée pour les personnes condamnées à des courtes peines – la LSC de plein droit ne concernant que les personnes condamnées à deux ans d'emprisonnement ou moins.

Si les rapporteuses saluent cette disposition qui permet notamment d'**éviter les sorties sèches**, puisque toute LSC prend la forme d'une mesure de suivi en milieu ouvert – elles ont toutefois été alertées lors de leurs auditions sur les **difficultés que peuvent rencontrer les SPIP dans sa mise en œuvre**. En effet, ces libérations, qui concernent au maximum les trois derniers mois de la peine, conduisent à prévoir des **mesures de suivi de courte durée**, alors que le travail de réinsertion est souvent minutieux et de longue haleine. L'administration pénitentiaire a d'ores et déjà fait preuve d'innovation, instituant par endroits des prises en charge collectives, afin de faciliter la gestion de ces courtes mesures de sortie de détention.

Les rapporteuses soulignent la pertinence de ces initiatives et insistent sur l'importance de **développer une prise en charge spécifique de ces libérations**. Pour que celles-ci fonctionnent, il est en effet impératif que les SPIP disposent de moyens suffisants pour assurer un suivi pertinent, y compris lorsque la période de prise en charge est courte.

b. L'enchevêtrement des mesures de libération en fin de peine, un manque de lisibilité qui limite la construction d'un projet de réinsertion

En outre, la **concurrence entre les différentes mesures** a également été pointée comme une difficulté de la gestion des fins de peine.

En effet, selon les cas et en fonction de différents critères, à la fin de sa peine, la personne condamnée peut solliciter un **aménagement de peine** – dont l'octroi repose notamment sur son projet de réinsertion – ou une **libération sous contrainte** (LSC). Ces demandes sont examinées lors des commissions d'application des peines (CAP). Or, si une demande d'aménagement est pendante, la CAP n'examine pas la possibilité d'une LSC, alors que celle-ci est plus facilement octroyée puisqu'elle ne repose pas sur un projet de réinsertion. Cela conduit donc les personnes condamnées à attendre le moment où elles seront éligibles à la LSC plutôt que de construire un projet de réinsertion leur permettant de solliciter un aménagement. Dorénavant, la personne condamnée bénéficie en outre, qu'elle soit ou non d'accord, d'une LSC octroyée de plein droit, sauf impossibilité résultant d'une absence d'hébergement.

L'**enchevêtrement** de ces différentes mesures, auxquelles viennent s'ajouter les **réductions de peine**, complexifie considérablement la lecture de la fin de la peine et la préparation des mesures de milieu ouvert. Une **simplification** de ces mesures permettrait sans doute de **gagner en cohérence** et de **faciliter la compréhension de l'exécution de la peine d'emprisonnement** – pour les personnes condamnées aussi bien que pour les victimes.

B. DÉTENTION PROVISOIRE ET PROCÉDURES RAPIDES DE JUGEMENT : DEUX PANS DE LA PROCÉDURE PÉNALE PESANT LOURDEMENT SUR LA DÉTENTION

1. Limiter le recours à la détention provisoire

a. *Mieux associer le SPIP et son travail d'évaluation au prononcé et aux décisions de prolongation de la détention provisoire*

i. Le droit applicable

La détention provisoire, ordonnée en application des articles 143-1 et 144 du code de procédure pénale lorsque le prévenu encourt une peine correctionnelle d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ⁽¹⁾, **ne peut excéder une durée 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 ⁽²⁾.

En matière correctionnelle, l'article 145-1 du même code prévoit que le placement en **détention provisoire ne peut excéder quatre mois** si le prévenu encourt une peine inférieure ou égale à cinq ans et s'il n'a pas déjà été condamné à une peine criminelle ou une peine correctionnelle d'emprisonnement sans sursis d'une durée supérieure à un an ⁽³⁾.

Dans les autres cas, c'est-à-dire lorsque la peine encourue est supérieure à cinq ans ou que le prévenu a déjà été condamné à une peine d'emprisonnement sans sursis d'une durée supérieure à un an, **la détention provisoire peut être prolongée**, à titre exceptionnel, par le juge des libertés et de la détention pour une durée de quatre mois supplémentaires, puis renouvelée à nouveau selon la même procédure, **la durée totale de détention provisoire ne pouvant être supérieure à un an** ⁽⁴⁾.

Lorsque la détention provisoire excède huit mois en matière correctionnelle, les décisions ordonnant sa prolongation ou rejetant les demandes de mise en liberté doivent aussi comporter les indications particulières qui justifient, en l'espèce, la poursuite de l'information et le délai prévisible d'achèvement de la procédure.

Par ailleurs, la détention provisoire peut également être requise par le **procureur de la République** en cas de comparution immédiate, de comparution à délai différé ou de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

(1) Le lecteur est invité à se référer au 1 du A de la partie 1 du présent rapport pour davantage d'informations sur les conditions du prononcé d'une mesure de détention provisoire.

(2) Article 144-1 du code de procédure pénale.

(3) En matière criminelle, l'article 145-2 du code de procédure pénale prévoit une limite de détention d'un an, qui peut être prolongée par période de six mois dans un maximum de deux ans lorsque la peine encourue est inférieure à vingt ans de réclusion ou de détention criminelles, et de trois ans dans les autres cas.

(4) Ce maximum peut être porté à deux ans lorsque l'un des faits constitutifs de l'infraction a été commis hors du territoire national ou lorsque la personne est poursuivie pour trafic de stupéfiants, association de malfaiteurs, proxénétisme, extorsion de fonds ou pour une infraction commise en bande organisée et qu'elle encourt une peine égale à dix ans d'emprisonnement.

Dans ces différents cas, la détention provisoire est alors enserrée par les délais applicables à ces différentes procédures. En matière de **CRPC**, le placement en détention provisoire peut résulter d'une demande de délai de réflexion du prévenu et la nouvelle comparution devant le procureur doit alors intervenir dans un délai compris **entre dix et vingt jours**. Dans le cadre d'une **comparution immédiate**, doit comparaître devant le tribunal au plus tard le **troisième jour ouvrable suivant**. Toutefois si le tribunal **renvoie à une prochaine audience**, la comparution devant le tribunal se fait dans un **délai de deux à six semaines, ou de deux à quatre mois** si la peine encourue est supérieure à sept ans d'emprisonnement ⁽¹⁾. Dans le cadre de la **comparution à délai différé**, le prévenu doit comparaître devant le tribunal au plus tard dans un **délai de deux mois**.

La détention provisoire peut également être ordonnée en raison de la **révocation d'une ARSE ou d'un contrôle judiciaire**, les délais appliqués sont ceux du cadre de poursuite. Si la personne avait antérieurement déjà été placée en détention provisoire pour les mêmes faits, la **durée cumulée** des détentions ne peut excéder de plus de quatre mois la durée maximale de la détention prévue respectivement en matière criminelle et en matière correctionnelle dans le cadre de l'instruction. Toutefois, lorsque la peine encourue est **inférieure à trois ans d'emprisonnement**, la durée totale des détentions ne peut excéder **quatre mois**.

La mesure de placement en détention provisoire et sa prolongation sont décidées par le **juge des libertés et de la détention (JLD)**. Dans ces deux cas, il statue par ordonnance motivée en audience publique, après un débat contradictoire au cours duquel il entend les réquisitions du ministère public ainsi que les observations du prévenu et de son avocat ⁽²⁾. Les motivations de l'ordonnance doivent notamment montrer pour quelles raisons les obligations du contrôle judiciaire ou de l'assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE) seraient, en droit et en fait, insuffisantes ⁽³⁾.

Les personnes auditionnées par la mission d'information ont fait état **d'une motivation spéciale du prolongement de la détention provisoire fréquemment pré-rédigée** afin de gagner du temps ; cette pratique ne va pas dans le sens d'une meilleure individualisation des mesures de détention préventive.

ii. L'association du SPIP à ces décisions du JLD

Le Syndicat de la magistrature a souligné, lors de son audition, que la **coopération entre les SPIP et les magistrats est bien plus limitée en phase pré-sentencielle** qu'en phase post-sentencielle. Il relève que « *le SPIP n'est pas un*

(1) Ces délais devraient être modifiés par le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 qui prévoit de les unifier à quatre à dix semaines, quelle que soit la peine encourue (article 3 du projet de loi).

(2) Cette procédure, prévue par l'article 145 du code de procédure pénale pour le placement en détention provisoire, trouve à s'appliquer également à la décision de maintien en détention provisoire selon l'article 145-1 du même code.

(3) Ces dispositions de l'article 137-3 du code de procédure pénale s'appliquent également à l'ordonnance prolongeant la détention provisoire.

partenaire de travail habituel du juge d'instruction », et qu'il se confronte au principe du secret de l'instruction. De même, le JLD ne serait pas toujours en mesure d'assurer un échange avec le SPIP quant aux décisions qu'il prend, notamment au stade du renouvellement du mandat de dépôt ⁽¹⁾.

La place accordée au SPIP en phase pré-sentencielle varie selon les protocoles d'accord mis en place avec les juges. **Une réflexion pourrait être menée sur la systématisation et l'harmonisation de ces accords entre les SPIP et les magistrats.**

En outre, les rapporteuses relèvent que **la temporalité de la présentation du prévenu devant le juge d'instruction et sa mise en examen rend difficile la réalisation de l'enquête de faisabilité technique de la mesure d'ARSE par le SPIP**, requise par l'article 142-6 du code de procédure pénale. En pratique, faute d'informations quant à la possibilité matérielle de mettre en œuvre une ARSE, le JLD peut placer en détention provisoire un prévenu qui aurait pu bénéficier de cette mesure alternative à la détention provisoire.

La mission d'information a, de surcroît, constaté au cours de ses auditions que **le SPIP n'est pas toujours associé à la décision du magistrat concernant le placement en détention provisoire ou sa prolongation.**

Pour cette raison, le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice (LOPJ), actuellement en cours d'examen par le Parlement, propose la **création d'une ARSE sous condition suspensive de faisabilité**, visant à faciliter le recours, par le JLD, à cette alternative à la détention provisoire.

(1) *Audition du Syndicat de la magistrature le 19 avril 2023.*

L'ARSE sous condition suspensive de faisabilité prévue par la loi d'orientation et de programmation de la justice 2023-2027 (LOPJ)

Le 5° de l'article 3 du projet de loi d'orientation et de programmation de la justice a prévu la création d'une ARSE sous condition suspensive de faisabilité. Lorsque l'enquête de faisabilité technique prévue à l'article 142-6 du code de procédure pénale n'est pas achevée, le JLD peut ordonner, après débat contradictoire, le placement conditionnel de la personne mise en examen sous ARSE, en décidant de son incarcération provisoire jusqu'à ce que l'assignation puisse être effectivement mise en œuvre ou, au plus tard, jusqu'à l'expiration d'une période de quinze jours.

Le SPIP doit alors s'assurer de la faisabilité technique de la mesure dans un délai de dix jours puis, le cas échéant, la mettre en œuvre sous cinq jours. Lorsqu'aucun rapport ne lui est transmis, ou lorsque la faisabilité fait défaut, le JLD en est avisé et statue sous cinq jours, après débat contradictoire, sur le placement du prévenu en détention provisoire, sous contrôle judiciaire, ou sur sa mise en liberté. Lorsque ce débat contradictoire n'a pas eu lieu dans les délais, le prévenu est remis en liberté.

Ce dispositif vise à laisser le temps au SPIP d'étudier la faisabilité technique d'une mesure d'ARSE. Il permettra de crédibiliser la mesure d'ARSE auprès des juges d'instruction et d'en favoriser le prononcé.

En outre, un **amendement de la rapporteure Caroline Abadie** a été adopté en séance publique afin de prévoir la **possibilité pour le JLD de saisir le SPIP, en amont d'une décision de prolongation d'une détention provisoire, afin de bénéficier d'informations relatives à la situation de la personne détenue et d'envisager, le cas échéant, le prononcé d'une ARSE ou d'un contrôle judiciaire.**

Ces mesures devraient permettre de mieux associer les SPIP à la décision de prolongation de la détention provisoire et de réduire le nombre de prévenus placés en détention provisoire de deux façons :

– en rendant plus effectif l'examen par le juge de la situation personnelle, matérielle et familiale du prévenu placé en détention provisoire, grâce aux informations collectées par le SPIP ;

– en permettant aux SPIP de chercher et de proposer des solutions quant aux garanties de représentation, notamment eu égard à la domiciliation du prévenu, afin d'offrir au magistrat la possibilité de prononcer une mesure de contrôle judiciaire ou d'ARSE.

b. Restreindre les possibilités de recourir à la détention provisoire

Trois pistes pour réduire le recours à la détention provisoire ont été identifiées par la mission d'information :

– d'une part, il serait possible de modifier le **seuil prévu au 2° de l'article 143-1 du code de procédure pénale pour ordonner ou prolonger une détention provisoire**. Aujourd'hui, cela n'est possible que si le prévenu encourt

une peine correctionnelle d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ; ce seuil pourrait être porté à cinq ans par exemple ;

– d'autre part, il pourrait être envisagé de **préciser certains des sept critères permettant le placement en détention provisoire** par le JLD du prévenu, prévus à l'article 144 du code de procédure pénale, notamment le cinquième critère visant à « *garantir le maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice* », très souvent utilisé pour justifier le maintien en détention provisoire, en demandant au juge d'énoncer l'absence de plusieurs garanties de représentation ;

– enfin, il serait envisageable de **limiter les possibilités de recours à la comparution immédiate**, en relevant à 1 an au lieu de 6 mois la durée minimale de la peine encourue au-dessus de laquelle un procureur pourra décider d'une comparution immédiate en cas de délit flagrant : la détention provisoire étant toujours possible en cas de comparution immédiate, un tel relèvement permettrait d'éviter de placer en détention provisoire des personnes encourant de faibles peines d'emprisonnement. La rapporteure Elsa Faucillon a d'ailleurs proposé un amendement en ce sens lors de l'examen de la loi d'orientation et de programmation de la justice ; celui-ci n'a malheureusement pas été adopté ⁽¹⁾.

c. Développer une culture de l'ARSE en mettant en place une gestion renforcée de cette mesure par le SPIP

Si l'Union syndicale des magistrats (USM) considère que l'assignation à résidence avec surveillance électronique « *est une bonne alternative à l'emprisonnement lequel désocialise rapidement* », il signale qu'il est « *assez lourd techniquement à mettre en place* ». Notamment, l'USM souligne que « *la gestion au quotidien est trop lourde pour un juge d'instruction qui a beaucoup de dossiers à traiter* » ⁽²⁾.

Si le contrôle et le suivi de la mesure d'ARSE sont assurés par le SPIP ⁽³⁾, il serait pertinent d'envisager un renforcement des compétences du SPIP dans la gestion quotidienne de l'ARSE. Aujourd'hui, le directeur du SPIP peut, avec l'accord préalable du juge, modifier favorablement les horaires de présence dans le lieu d'assignation ⁽⁴⁾. **La mission d'information propose que le directeur du SPIP dispose désormais aussi de la compétence lui permettant de fixer les horaires au début de la mesure d'ARSE et de gérer seul les incidents du quotidien**, à charge pour lui de faire remonter au juge les incidents importants.

(1) Amendement n° 694 de Mme Elsa Faucillon, première lecture du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

(2) USM, audition du 3 mai 2023.

(3) Articles D. 32-14 du code de procédure pénale et D. 632-4 du code pénitentiaire.

(4) Articles 142-9 et D. 32-17 du code de procédure pénale.

Recommandation n° 13 : Confier au directeur du SPIP la compétence lui permettant de fixer les horaires de la mesure dès le début de l'ARSE et de gérer seul les incidents de faible gravité.

Cette délégation de compétences viendrait redonner du temps aux juges et permettrait peut-être de faciliter le recours à l'ARSE.

De façon générale, **la mission d'information relève la nécessité de crédibiliser, auprès des juges, le recours à l'ARSE.**

Afin d'assurer une gestion efficace au quotidien de l'ARSE par les SPIP, il est important de mener une réflexion sur la nécessaire hausse des moyens accordés au SPIP.

d. Faire de la semi-liberté une alternative à la détention provisoire

Une réflexion peut être ouverte sur l'accueil de certains prévenus, placés en détention provisoire, dans des centres de semi-liberté (CSL) ou des quartiers de semi-liberté (QSL).

Les CSL et les QSL affichaient un taux d'occupation de 82,3 % au 1^{er} mai 2023. Dans le cadre d'une réflexion globale sur la construction de nouvelles places de semi-liberté en matière post-sentencielle, l'opportunité d'ouvrir ces places aux personnes détenues dans le cadre d'une mesure pré-sentencielle pourrait être étudiée. Un fléchage des prévenus éligibles serait nécessaire, afin de réserver ces places à des prévenus insérés socialement.

L'avantage d'une telle mesure serait d'éviter un effet désociabilisant trop important, notamment lié à une perte d'emploi de la personne prévenue.

2. Re-calibrer certaines procédures de jugement rapides

a. Les comparutions immédiates

La **comparution immédiate** est une procédure rapide de jugement permettant, lorsque le procureur estime l'affaire en état d'être jugée à la fin de la garde à vue du prévenu, que ce dernier soit présenté le jour même au tribunal correctionnel. Elle n'est possible que pour les délits punis d'au moins deux ans d'emprisonnement ou, en cas de délit de flagrance, de six mois d'emprisonnement ⁽¹⁾.

Lorsque la réunion du tribunal est impossible le jour même, et que les éléments de l'espèce paraissent exiger un placement en détention provisoire, le procureur peut traduire le prévenu devant le JLD, qui peut le placer en détention provisoire ⁽²⁾, en attendant l'audience de comparution immédiate qui doit se tenir dans un délai maximal de trois jours. Si le prévenu ne consent pas à être jugé séance

(1) Article 395 du code de procédure pénale.

(2) Article 396 du même code.

tenante ou si l'affaire ne paraît pas en état d'être jugée, le tribunal peut renvoyer à une prochaine audience qui doit avoir lieu dans un délai qui ne peut être inférieur à deux semaines, sauf renonciation expresse du prévenu, ni supérieur à six semaines. Lorsque la peine encourue est supérieure à sept ans d'emprisonnement, le prévenu, informé de l'étendue de ses droits, peut demander que l'affaire soit renvoyée à une audience qui devra avoir lieu dans un délai qui ne peut être inférieur à deux mois, sans être supérieur à quatre mois ⁽¹⁾.

La procédure de la comparution immédiate mène à la mise sous écrou, pour une durée courte, d'un nombre important de prévenus. Sur un total de 103 343 mises sous écrou en 2021, 31 513 faisaient suite à des comparutions immédiates ⁽²⁾.

b. Les effets pervers de la comparution immédiate

La mission constate deux effets pervers de cette procédure de jugement rapide :

– d'une part, **le nombre de comparutions immédiates a fortement augmenté ces dernières années** (38 623 décisions en 2012 et 48 659 décisions en 2022, soit + 26 %), dégradant les conditions dans lesquelles les prévenus sont jugés (audiences tardives, en soirée ou la nuit, manque de temps ne permettant pas aux magistrats du siège d'analyser les particularités propres du prévenu au regard de l'infraction en cause) ;

– d'autre part, **la temporalité des comparutions immédiates, qui ne se tiennent que certains jours de la semaine, se traduit par un pic d'occupation des maisons d'arrêt en fin de semaine**, le prévenu étant placé en détention provisoire par le JLD saisi par le procureur dans l'attente de son audience en comparution immédiate. Le premier président de la cour d'appel de Versailles a ainsi indiqué aux rapporteuses qu'en moyenne, une trentaine à une quarantaine de mandats de dépôt étaient décernés le vendredi midi par les JLD du ressort de sa cour d'appel dans l'attente d'une audience de comparution immédiate le lundi ou le mardi ⁽³⁾. Alors que dans le cadre de l'instruction, le recours à la détention provisoire est limité aux personnes encourant au moins trois ans d'emprisonnement, la procédure de comparution immédiate ouvre la possibilité de placer en détention provisoire des personnes qui encourent des peines d'emprisonnement plus courtes, d'une durée de six mois, un an ou deux ans. Une partie significative des prévenus sont donc ensuite condamnés à des courtes peines de prison, souvent aménagées *ab initio*. Leur passage en détention accentue alors le phénomène de surpopulation observé en maison d'arrêt, sans contribuer à la réinsertion du prévenu.

(1) Article 397-1 du même code. Ces délais devraient être modifiés par le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 qui prévoit de les unifier à quatre à dix semaines, quelle que soit la peine encourue (article 3 du projet de loi).

(2) DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022*, tableau 41.

(3) Jean-François Beynel, *audition du 7 juin 2023*.

Ainsi, même si les moyens annoncés par le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 pourront sans doute contribuer à améliorer la situation, les rapporteuses souhaitent engager **deux pistes de réflexion** sur le sujet :

– en premier lieu, il pourrait être envisagé de **limiter les délais des audiences de comparution immédiate** et prévoir, le cas échéant, qu'elles puissent avoir lieu en fin de semaine, notamment le samedi ;

– en second lieu, il est nécessaire de favoriser le recours, par le JLD, aux **alternatives à la détention provisoire**, c'est-à-dire au contrôle judiciaire ou à l'ARSE.

c. Améliorer la réalisation des enquêtes sociales rapides

Les rapporteuses ont constaté, au cours des auditions, des **difficultés dans la réalisation des enquêtes sociales rapides** (ESR), notamment lorsqu'elles sont réalisées en vue d'un jugement en comparution immédiate.

Les ESR sont requises par le procureur de la République, auprès d'une association habilitée ou du SPIP, afin de **vérifier la situation matérielle, familiale et sociale** du prévenu, ainsi que la **faisabilité matérielle de certaines peines ou aménagements de peine** ⁽¹⁾.

Elles sont obligatoires :

– avant tout placement en détention provisoire, lorsque la peine encourue n'excède pas cinq années d'emprisonnement ;

– en cas de poursuite selon l'une des procédures rapides de jugement, dont notamment la comparution immédiate ou la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Si des **conventions locales ont été signées entre certains parquets et certains SPIP** pour fixer les conditions de saisine du SPIP (antécédents judiciaires ou gravité de l'infraction par exemple) et les éléments devant figurer au sein de l'ESR, cette pratique n'est toutefois ni systématisée, ni harmonisée.

Les personnes auditionnées ont souligné que l'association habilitée ou le SPIP ne disposaient pas du temps suffisant avant le passage en comparution immédiate pour réaliser les ESR. Les représentants de la Fédération nationale des Unions des jeunes avocats (FNUJA) et du Syndicat des avocats de France ont rappelé aux rapporteuses que la rapidité des délais induits par les procédures de jugement rapide ne permettait pas, en pratique, aux avocats de recueillir les documents attestant de la situation matérielle et familiale du prévenu ainsi que de ses garanties de représentation, notamment eu égard à sa domiciliation.

(1) Article 41 du code de procédure pénale.

En conséquence, le caractère lacunaire de ces informations empêche le prononcé d'une mesure d'ARSE par le juge et mène au placement du prévenu en détention provisoire dans l'attente de son audience (lorsque cette dernière n'a pas lieu immédiatement). Lorsque l'audience peut avoir lieu le jour même, une ESR incomplète ne permet pas le prononcé d'une peine alternative à l'emprisonnement ou d'un aménagement de peine *ab initio* ⁽¹⁾.

La mission d'information propose deux pistes de réflexion pour pallier cette problématique :

– la **réalisation des ESR dès le renouvellement de la garde à vue**, afin de laisser un temps suffisant à l'association habilitée ou au SPIP pour réunir notamment toutes les garanties de représentation du prévenu ;

– la **contractualisation systématique des relations entre le SPIP et le parquet**, de manière à harmoniser le contenu des ESR et les critères donnant compétence au SPIP pour les réaliser.

(1) Par exemple, le prononcé d'une détention à domicile sous surveillance électronique implique que le condamné dispose d'un logement.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Réformer les modalités de financement des placements à l'extérieur en décorrélant les subventions versées du taux d'occupation des places.

Recommandation n° 2 : Poursuivre le déploiement des dispositifs spécifiques de prise en charge des auteurs de violences conjugales sur l'ensemble du territoire.

Recommandation n° 3 : Refonder l'échelle des peines correctionnelles avec l'instauration d'une peine de probation unique et pouvant être, pour certains délits, autonome.

Recommandation n° 4 : Revoir les peines encourues afin de ne punir que d'une peine de probation les délits de moindre intensité.

Recommandation n° 5 : Conserver les services pénitentiaires d'insertion et de probation comme pilotes des actions d'insertion et de probation.

Recommandation n° 6 : Renforcer la prise en charge des peines en milieu ouvert afin d'accroître la crédibilité des alternatives à l'incarcération en :

- augmentant le contrôle des mesures de suivi en milieu ouvert, par exemple en affectant des personnels de surveillance en SPIP afin de procéder à des vérifications sur place ;
- envisageant de renforcer certaines des mesures de suivi en milieu ouvert, par exemple en assurant une prise en charge continue.

Recommandation n° 7 : Atteindre 100 % de densité carcérale à l'horizon 2027, date prévue d'achèvement du plan immobilier carcéral de 15 000 places et fin du moratoire sur le respect de l'encellulement individuel.

Recommandation n° 8 : Mettre en œuvre un mécanisme progressif de régulation carcérale afin de résorber durablement la surpopulation carcérale.

Recommandation n° 9 : Développer la signature de conventions entre les SPIP et les organismes en charge de la prévention de la délinquance routière.

Recommandation n° 10 : Prévoir un financement spécifique pour les protocoles d'accord des parquets avec d'autres acteurs du secteur médico-social qui sont pour l'instant financé principalement par les collectivités territoriales, afin d'améliorer les prises en charge des personnes souffrant d'addiction.

Recommandation n° 11 : modifier la loi afin de rendre obligatoire le conventionnement entre l'administration pénitentiaire et les SIAO.

Recommandation n° 12 : prévoir des programmes spécifiques de prise en charge pour les personnes condamnées à de courtes peines et pour les personnes placées en détention provisoire, afin de rendre utile tout temps passé en établissement pénitentiaire.

Recommandation n° 13 : Confier au directeur du SPIP la compétence lui permettant de fixer les horaires de la mesure dès le début de l'ARSE et de gérer seul les incidents de faible gravité.

PERSONNES ENTENDUES

- **M. Dominique Raimbourg**, ancien président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale
- **Mme Eliane Assassi**, sénatrice de la Seine-Saint-Denis et auteure d'une proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale (Sénat, PPL n°873, 5 septembre 2022)
- **Direction de l'administration pénitentiaire**
— M. Laurent Ridet, directeur
- **Contrôle général des lieux de privation de liberté**
— Mme Dominique Simonnot, contrôleure générale
- **Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP)**
— M. Albin Heuman, directeur
- **CGT Insertion Probation (IP)**
— Mme Marion Bonneaud, secrétaire nationale
— M. Julien Magnier, secrétaire national
— M. Benjamin Bons, secrétaire national
— Mme Dorothée Dorléacq, secrétaire nationale
- **SNEPAP-FSU**
— M. Eric Aouchar, secrétaire régional Ile-de-France
— Mme Estelle Carraud, secrétaire générale
- **FO Justice Insertion**
— Mme Farida Ed-Dafiri, secrétaire générale adjointe des personnels CPIP
— Mme Nathalie Raffin, déléguée nationale
- **UFAP UNsa (insertion et probation)**
— M. Simon-Pierre Lagouche, secrétaire national
— M. Emmanuel Willekens, représentant national de la filière insertion et probation
- **CGT pénitentiaire**
— M. Damien Tripenne, secrétaire local

- **Syndicat Pénitentiaire des Surveillants non gradés (SPS)**
 - M. Philippe Kuhn, secrétaire général national adjoint
 - M. Julien Ricart, secrétaire général national adjoint
- **UFAP UNSa**
 - M. Wilfried Fonck, secrétaire national
 - Mme Nolwen Dugué, secrétaire nationale
- **SNDP CFDT**
 - Mme Flavie Rault, secrétaire générale adjointe à la détention
 - M. Jean-François Fogliarino, membre du conseil national chargé des élections professionnelles
 - Mme Mathilde Sigoigne, référente interrégionale de Lille
- **SNP FO Direction**
 - M. Ivan Gombert, secrétaire national
 - Mme Caroline Villeroy, secrétaire communication
- **Union nationale des directeurs pénitentiaires d’insertion et de probation (UNDPIP)**
 - Mme Laura Soudre, secrétaire générale
 - M. Alexandre Pierre, secrétaire général adjoint
 - Mme Éloïse Tauziet, commissaire aux comptes
- **Conférence nationale des directeurs pénitentiaires d’insertion et de probation (CNDPIP)**
 - M. Alain Montigny, président
 - Mme Delphine Deneubourg, secrétaire nationale
 - M. Guillaume Arandel, membre du conseil d’administration
- **Mme Valérie Mousseff**, directrice du centre pénitentiaire de Baie-Mahault et ancienne directrice du centre pénitentiaire de Grenoble-Varces
- **Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l’Europe**
 - M. Régis Brillat, secrétaire exécutif
- **Projet SPACE (Statistiques pénales annuelles du Conseil de l’Europe)**
 - M. Marcelo Aebi, professeur en criminologie à l’université de Lausanne, chef du projet SPACE

- **Organisation européenne des services pénitentiaires et correctionnels (EuroPris)**
 - M. Gustav Tallving, directeur exécutif
- **Confederation of european probation (CEP)**
 - Mme Annie Devos, présidente
 - Mme Jana Spero, secrétaire générale
- **Syndicat de la magistrature**
 - Mme Nelly Bertrand, secrétaire générale
 - Mme Samra Lambert, secrétaire permanente
- **Union syndicale des magistrats (USM)**
 - Mme Cécile Mamelin, vice-présidente
 - Mme Natacha Aubeneau, secrétaire nationale rédactrice en chef
- **Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR)**
 - M. Damien Savarzeix, procureur de la République près le tribunal judiciaire (TJ) de Grasse, vice-président de la CNPR
 - M. Jean-Baptiste Bladier, procureur de la République près le TJ de Meaux, secrétaire adjoint et ancien président de la CNPR
- **Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires (CNPTJ)**
 - M. Guillaume Meunier, président du TJ de Béthune, membre du conseil d'administration de la CNPTJ
- **Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)**
 - Mme Céline Bertetto, secrétaire générale
 - Mme Cécile Delazzari, vice-présidente
- **M. Jean-François Beynel**, premier président de la Cour d'appel de Versailles et ancien président de la Cour d'appel de Grenoble
- **Conseil national des barreaux**
 - Me Boris Kessel, vice-président de la commission Libertés et droits de l'homme
 - M. Charles Renard, chargé de mission affaires publiques
- **Barreau de Paris**
 - M^e Edmond-Claude Frety, avocat

- **Conférence des bâtonniers**
— M^e Justine Devred, avocate
- **Syndicat des Avocats de France (SAF)**
— M^e Amélie Morineau, avocate
- **Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA)**
— M^e Simon Dubois, président
— M^e Antoinette Frety, co-présidente de la commission pénale et libertés
- **M. Didier Fassin**, professeur au collège de France, anthropologue, sociologue et médecin
- **Mme Sarah Dindo**, consultante sur les questions de probation
- **M. Benjamin Monnery**, économiste
- **M. Nicolas Sallée**, sociologue
- **Observatoire international des prisons (OIP), section française**
— M. Matthieu Quinquis, président
— Mme Cécile Marcel, directrice
- **Citoyens & Justice**
— M. Stéphane Landreau, directeur général
— Mme Stéphanie Lassalle, conseillère technique post-sententiel
- **Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)**
— M. Pascal Brice, président
— Mme Alice Tallon, chargée de mission Justice / Jeunes
— M. Rémi Boura, responsable des relations parlementaires et de la recherche-action
- **Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison et Justice (FARAPEJ)**
— Mme Irène Carbonnier, présidente
- **Association d'enquêtes et de médiation (AEM)**
— M. Anthony Peleman, directeur général
- **Addictions France**
— Mme Catherine Loiseleux, directrice régionale des Pays de la Loire
— M. Franck Lecas, responsable du pôle « politiques publiques »

- **ABC insertion**
 - Mme Céline Alhéritier, directrice
- **Emmaüs**
 - M. Thomas Ladreyt, délégué général adjoint Économie solidaire et insertion
 - M. Simon Yverneau, coordinateur de la ferme de Moyembrie, administrateur d'Emmaüs France
- **ALFADI**
 - Mme Sophie Lambert, directrice
 - Mme Julie Quettier, responsable du service Habitat Justice
- **Escale Confluences**
 - Mme Audrey Possimato, responsable du pôle Hébergement
- **Aurore**
 - Mme Karine Gaudillère, cheffe du service CHRS Étoile du matin
 - Mme Amandine Puissant, adjointe à la cheffe de service
- **NaturEspaces**
 - M. M. Yann Fradin, gérant
 - Mme Juliette Viard Gaudin, responsable nationale de groupes Emmaüs
- **Eurométropole de Strasbourg**
 - Mme Nadia Alioua, adjointe du service prévention urbaine
 - Mme Cynthia Thévenot, chargée de soutien aux actions partenariales (en charge du dispositif d'accueil de TIG) au service prévention urbaine
- **Les Restaurants du cœur**
 - Mme Sylvie Cadic, membre du bureau national et responsable du pôle bénévolat
 - Mme Magali Dessautez, responsable salariée du service Ressources bénévoles
- **L'Ilot (Paris)**
 - M. Pierre Jean Petit, directeur général
 - M. Charles Barbezat, directeur projets

- **Mouvement pour la réinsertion sociale (MRS)**

- Mme Michèle Bucillat, présidente

- M. Christophe Plasmans, responsable antenne Paris

- Mme Christine Jullien, bénévole

- **Médecins du monde**

- M. Thomas Bosetti, coordinateur du programme Alternative à l'Incarcération par le Logement et le Suivi Intensif (AiLSi)

- **Conseil économique social et environnemental (CESE)**

- Mme Danièle Jourdain Menninger, groupe des associations, co-rapporteuse de l'avis « Le sens de la peine » (travaux en cours)

- M. Alain Dru, groupe CGT, co-rapporteur de l'avis « Le sens de la peine » (travaux en cours)

- **France victimes**

- M. Jérôme Bertin, directeur général ;

- Mme Isabelle Sadowski, directrice générale adjointe

DÉPLACEMENTS

- **Besançon**

- Visite de la maison d'arrêt de Besançon avec M. Guillaume Piney, directeur interrégional, et M. Kamel Laghoueg, directeur d'établissement, échanges avec les personnels pénitentiaires
- Visite du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Doubs et du Jura et échanges avec les personnels : intervention sur l'évaluation structurée des personnes placées sous main de justice, présentation des outils et méthodologie des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ; intervention de la psychologue du SPIP sur les prises en charges collectives : programme de prévention de la récidive, les autres actions collectives...) ; intervention de l'assistante sociale du SPIP sur le champ social de la prise en charge des PPSMJ
- Entretien avec M. Sébastien Girin, directeur adjoint du service Altérité à Besançon (structure conventionnée de placement extérieur / prise en charge conjoints violents)
- Visite du centre de semi-liberté de Besançon avec Mme Johana Marie-Charlotte, directrice du centre de semi-liberté, échanges sur les modalités de prise en charge

- **Bordeaux**

- Visite des locaux de l'établissement Tremplin (groupe SOS) et échanges autour des dispositifs suivants : le service d'accompagnement et d'hébergement des personnes placées sous main de justice, le centre de prise en charge des auteurs de violences conjugales (CPCA), l'accompagnement et l'hébergement des personnes sous contrôle judiciaire avec placement probatoire
- Visite de la maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan et rencontre avec les personnels
- Échanges avec Mme Nadine Picquet, directrice interrégionale de la DISP de Bordeaux et M. Dominique Bruneau, directeur du centre pénitentiaire de Bordeaux Gradignan
- Visite de la structure d'accompagnement vers la sortie du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan

- **Pays-Bas**

- Échanges au ministère de la justice et de la sécurité avec le département

DG Straffen en Beschermen, sur les politiques mises en œuvre, les alternatives à l'emprisonnement, les mécanismes de régulation de la surpopulation carcérale, l'organisation des prisons, les différents régimes d'emprisonnement, les programmes de détention et de réintégration, les libérations anticipées

- M. Ron Goudsmit, chargé de mission principal, direction de la répression et de la protection

- Mmes Anne Zendman et Juliette Ampt, conseillères politiques, direction de l'appui aux politiques et à la gestion, département des institutions judiciaires (administration pénitentiaire)

— Visite du service de probation de La Haye : présentation générale, échanges sur la mise en œuvre des TIG, le suivi dans le cadre des fins de peine (préparation de la fin de peine et réinsertion, bracelet électronique)

- M. Raymond Swennenhuis, conseiller politique, département international du service de probation (*Reclassering*)

- M. Marcel Oudshoort, expert pour la surveillance électronique

- M. Jeroen De Graaf, coordinateur du service TIG

— Visite d'un site sur lequel les TIG sont exécutés (association)

— Visite de l'établissement pénitentiaire de Roermond avec Mme Suzanne Willems, directrice adjointe de l'établissement pénitentiaire du Sud-Est (site Roermond), et échanges avec les personnels pénitentiaires sur le déroulement de la détention et la préparation à la sortie