



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

**CONCOURS EXTERNE POUR LE RECRUTEMENT DE
CONSEILLERS PÉNITENTIAIRES D'INSERTION
ET DE PROBATION**

SESSION 2024

**Une épreuve de note de synthèse à partir d'un dossier
portant sur des problématiques liées à la justice
(durée : 3H00 ; coefficient : 2)**

La surpopulation carcérale

Aucun document n'est autorisé.

Le sujet, paginé « page 1 sur 24 », est composé d'une page de garde suivi de la liste des annexes et d'un dossier documentaire de 22 pages.

Annexes

Document 1 – Document CGLPL, « Avis relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales » (5 pages)

Document 2 – Document Cour des comptes, « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question » (2 pages)

Document 3 – Communiqué de presse « présentation du budget 2024 pour la justice » (3 pages)

Document 4 – Tableau « évolution des effectifs des personnes détenues » (1 page)

Document 5 – Article de l'association « L'Ombre et la Plume », La surpopulation carcérale en France et ses conséquences sur les droits fondamentaux des détenus (5 pages)

Document 6 - Extrait rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale présenté par Mmes Caroline ABADIE et Elsa FAUCILLON, Députées, « DEUXIÈME PARTIE : OSER ENVISAGER DE NOUVELLES PISTES » (6 Pages)

Document 1

Avis relatif à la surpopulation et à la régulation carcérales

Cellule individuelle occupée par trois personnes dans une maison d'arrêt (©CGLPL)

14 septembre 2023

Au Journal officiel du 14 septembre 2023, le Contrôleur général a publié un avis relatif à la surpopulation et à la régulation carcérale. Cet avis a été transmis aux ministres de la justice et de la santé pour qu'ils puissent formuler des observations. Le ministre de la justice a apporté ses observations, également publiées au Journal officiel.

Avec 74 237 détenus pour 60 629 places opérationnelles au 1er août 2023, la population carcérale atteint des niveaux record. Les constats récurrents du CGLPL et d'autres acteurs de terrain démontrent l'inefficacité des mesures indirectement destinées à réduire la surpopulation. L'augmentation du nombre de places de prison ne permet pas de réduire la pression carcérale, et les alternatives à l'incarcération, de même que les nouvelles modalités d'aménagement des peines, manquent leur objectif.

Dans cet avis, le CGLPL rappelle l'ensemble de ses recommandations relatives aux causes et conséquences de la surpopulation carcérale, qui doit cesser d'être appréhendée comme une problématique essentiellement pénitentiaire et devenir l'objet d'une véritable politique publique, dotée de moyens propres et pérennes. Elle doit s'accompagner d'un questionnement sur la place de l'emprisonnement dans le système pénal et d'un recours accru aux peines alternatives à l'incarcération.

L'inscription dans la loi d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale, géré localement par tous les acteurs de la chaîne pénale sous la responsabilité de l'autorité judiciaire, doit permettre, dans un délai fixé par la loi, de résorber la surpopulation des maisons d'arrêt et de respecter le droit à l'encellulement individuel. Quant aux matelas posés à terre, ils doivent être immédiatement proscrits.

Pour les professionnels, le constat unanime que la situation ne peut plus durer

Ces derniers mois, le CGLPL a réuni un nombre important d'acteurs intervenant en détention (organisations et syndicats de magistrats, du personnel pénitentiaire de direction ainsi que d'insertion et de probation, de médecins, d'avocats et associations œuvrant pour les droits des personnes détenues), aux fins d'échanges et de partages d'expériences sur les effets de la surpopulation carcérale et les moyens de la maîtriser.

Chacun constate la dégradation des conditions de détention, l'épuisement du personnel, la détérioration générale et accélérée de l'immobilier et la saturation de l'ensemble des services. L'incapacité du système pénitentiaire à remplir sa mission de réinsertion, à garantir

le respect de la dignité et des droits des détenus ainsi que leur sécurité et celles des agents chargés de les garder est également identifiée par tous.

Si certains divergent sur les solutions à mettre en place, tous les participants s'accordent sur l'impossibilité de laisser se poursuivre une telle désagrégation d'un service public.

Dans leur grande majorité, ces acteurs du monde carcéral prônent, comme le CGLPL, l'inscription dans la loi d'un dispositif permettant de maîtriser la surpopulation carcérale. Il s'agit de rendre son sens à la peine et son efficacité à l'incarcération, de donner ses chances à la réinsertion, en même temps que d'assurer des conditions dignes de détention et de travail.

La lutte contre la surpopulation carcérale, une recommandation pressante et ancienne du CGLPL

Dès 2012, le CGLPL soulignait dans un [avis relatif au nombre de personnes détenues](#) la nécessité de diversifier les mesures d'aménagement de peines et de s'emparer des formes non carcérales de sanctions pénales. Alertant sur l'urgence de remédier à une situation déjà inquiétante à l'époque, il proposait au Parlement, de réfléchir à une loi d'amnistie spécifique ou, à tout le moins, à une exécution de peine alternative à l'incarcération.

En 2018, le CGLPL analysait dans un nouveau rapport ([Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale](#)) les causes de la surpopulation et ses conséquences sur la prise en charge des personnes détenues. L'ensemble des constats alors exposés restent d'actualité. La surpopulation gangrène toute la vie de la prison. Elle impose une promiscuité portant atteinte à la dignité des personnes détenues, mettant à mal leur intimité, entravant leur accès à l'hygiène et aux soins. Elle rend inopérants les objectifs de réinsertion, les services d'insertion et de probation, saturés, ne peuvent pas assurer un suivi utile des dossiers, l'enseignement et la formation professionnelle sont trop rares, les activités insuffisantes, en particulier l'offre de travail rémunéré. L'incarcération est à l'origine de ruptures sociales graves (perte du travail, du logement, voire de liens affectifs, possible développement de troubles psychiques sévères) et rien de ce que prévoit la loi favoriser un retour paisible du détenu dans la communauté n'est effectif. Ces circonstances sont susceptibles d'accroître le risque de récidive et donc la défiance des citoyens envers la justice.

La construction de nouvelles places de prison ne saurait constituer une réponse efficace au problème de la surpopulation carcérale. En une trentaine d'années, le nombre de places a doublé, passant d'environ 30 000 aux 60 500 actuelles ; pour autant, la surpopulation carcérale n'a cessé de progresser, et de plus en plus vite. Le CGLPL rappelait dans son rapport de 2018 le principe du droit à l'encellulement individuel, appelait à l'interdiction de recourir à des matelas au sol, et soulignait la nécessité de ne pas appréhender la surpopulation sous l'angle essentiellement pénitentiaire, en faisant de la lutte contre ce fléau une véritable politique publique.

Le CGLPL exhorte régulièrement à une meilleure prise en compte, par l'autorité judiciaire amenée à prononcer une peine privative de liberté, d'éléments objectifs sur la situation des prisons, ainsi qu'à une baisse du recours à des procédures accélérées telle que la comparution immédiate, principales pourvoyeuses d'incarcération, et surtout à la mise en place d'un mécanisme législatif de régulation carcérale avec l'objectif qu'aucun établissement ne dépasse un taux d'occupation de 100%, en modulant à la fois les flux d'entrées et de sorties sous la responsabilité des magistrats.

Depuis 2018, des évolutions législatives dont l'efficacité n'est pas démontrée

Quelques expérimentations locales de régulation carcérale ont vu le jour, mais ces tentatives, aux objectifs toujours modestes, n'ont pas rencontré le succès, faute de caractère contraignant. Leur échec n'a démontré que l'impossibilité d'une régulation carcérale seulement facultative, « locale et à bas bruit ».

La France a été condamnée par la CEDH (arrêt JMB et autres c. France du 30 janvier 2022) du fait de conditions de détention constitutives d'un traitement inhumain et dégradant et pour absence de recours préventif effectif. La Cour a recommandé à la France de prendre des mesures de portée générale tendant à mettre un terme à la surpopulation carcérale et à améliorer les conditions de détention. Si des dispositions prévoyant un recours contre des conditions indignes de détention ont été introduites dans le code de procédure pénale, aucune suite sérieuse n'a été donnée aux autres demandes de la Cour.

La crise sanitaire de 2020 a été l'occasion d'une évolution spectaculaire, avec une baisse du nombre des détenus de plus de 12 000 personnes : en quelques mois, le taux d'occupation global des prisons françaises est brièvement tombé en dessous de 100 % (sauf dans les maisons d'arrêt). L'efficacité de ces mesures et l'immédiateté de leurs effets sur les conditions de détention démontrent qu'il est possible de réduire rapidement et significativement la pression carcérale, et que l'argument du « coût politique » de cette approche n'est pas fondé, puisqu'il n'y a eu ni recrudescence de la délinquance, ni rejet de la part de l'opinion publique. Mais par la suite, le retour au *statu quo ante* a ramené la population carcérale à son niveau antérieur à la crise sanitaire.

Toujours accompagnées d'un discours optimiste sur leur effet régulateur, diverses mesures législatives de nature à influencer le niveau de la population carcérale sont intervenues, mais elles restent impuissantes à enrayer sa croissance continue. Ainsi, des dispositions censées éviter les courtes peines ou de la création d'un nouvel aménagement de peine pour les détenus en ayant déjà purgé les deux tiers. Enfin, le remplacement des réductions de peine « automatiques » par d'autres, obtenues au mérite ou pour bonne conduite n'a fait qu'aggraver la situation, dans un contexte de surpopulation carcérale où, faute d'activités et d'accès à un suivi psychiatrique, les efforts que les détenus sont censés faire pour les obtenir sont quasi impossibles à fournir. En l'absence de mesures contraignantes pour

les acteurs de la chaîne pénale, le Gouvernement continue à faire peser sur eux la responsabilité qui lui incombe en matière de réduction de la pression carcérale.

Au-delà des chiffres, une dégradation globale de la condition pénitentiaire.

Depuis 2021, pas moins de cinq visites d'établissements pénitentiaires ont donné lieu à des recommandations en urgence du CGLPL. Depuis 2022, le CGLPL a réalisé 17 visites exclusivement consacrées à la dignité des conditions de détention en maison d'arrêt, les descriptions et recommandations auxquelles elles donnent lieu sont désespérément comparables.

Les personnes détenues restent souvent plus de 20 heures sur 24 dans des cellules surpeuplées, où l'espace dont chacun dispose pour se mouvoir est inférieur à un mètre carré ; les bâtiments sont vétustes et insalubres faute de pouvoir être entretenus ; saturés, les réseaux électriques, d'eau et de chauffage tombent en panne ; l'humidité dégrade les cellules ; les fenêtres ne sont pas étanches ; les rats, puces et punaises prolifèrent ; des mesures de contrôle et de sécurité portant atteinte à la dignité se généralisent ; la sécurité des personnes détenues n'est assurée, ni au regard des violences engendrées par la promiscuité et le désœuvrement, ni face aux risques d'incendie ; et les soins ne sont pas garantis, faute de moyens. Dans ce contexte, la participation à des activités ou le fait d'être accompagné dans sa préparation à la sortie deviennent d'inaccessibles privilèges.

Les professionnels qui interviennent en détention font fréquemment état de leur désarroi et le CGLPL est régulièrement confronté à l'expression de leur souffrance, voire de leur détresse au travail. Leur nombre est insuffisant, par l'effet de plusieurs facteurs : la très faible attractivité des fonctions explique les sous-effectifs, qui entraînent une surcharge de travail, laquelle est à l'origine d'un fort taux d'absentéisme, qui, lui-même, alimente le manque chronique d'effectifs. Les agents de l'administration pénitentiaire sont, comme les détenus, exposés aux risques sanitaires liés à l'insalubrité des locaux et à ceux de violence induits par la surpopulation. Les soignants, confrontés à la surcharge de travail et aux contraintes, notamment sécuritaires, qui limitent leur marge de manœuvre sont gagnés par la lassitude.

Le personnel fait manifestement ce qu'il peut pour pallier les multiples difficultés auxquelles il est confronté, mais **dans nombre d'établissements, un fonctionnement dégradé se pérennise et finit par devenir la norme.** Il en résulte un climat de tension qui alimente la peur et entraîne une surenchère de mesures sécuritaires qui ne parvient jamais à apaiser les troubles : les fouilles intégrales se multiplient, les pratiques infra-disciplinaires se développent.

Une prise en compte insuffisante des préconisations des Etats-généraux de la justice

Le comité des Etats généraux de la justice a constaté qu'« une réponse purement immobilière par l'enchaînement de programmes de construction d'établissements pénitentiaires, ne [peut] en l'espèce constituer une réponse suffisante » à la surpopulation carcérale et a souligné la nécessité d'y remédier « par une réduction des courtes peines et un mécanisme de régulation ». La régulation préconisée est ainsi décrite : « Le comité considère qu'il n'est ni envisageable, ni opportun de fixer un *numerus clausus* par établissement pénitentiaire, la politique d'exécution des peines relevant du seul procureur de la République et ne pouvant lui être imposée par les contingences de l'administration pénitentiaire. Il souscrit en revanche à la proposition du groupe de travail préconisant la définition d'un seuil de criticité pour chaque établissement pénitentiaire. [...] Le dépassement de ce seuil entraînerait la réunion des différents acteurs de la chaîne pénale, qui pourraient alors envisager certaines mesures de régulation. »

L'objectif ainsi défini est modeste, qui consiste à définir un « seuil de criticité » une fois dépassée la capacité d'accueil des établissements, en vue de l'organisation, non contraignante, d'une réunion. Les quelques expérimentations en cours ne portent guère plus de fruits que celles qui furent développées auparavant. Ainsi, à Bordeaux-Gradignan, établissement particulièrement dysfonctionnel, au taux de surpopulation record, malgré un taux de criticité fixé à 190 %, un « stop-écrou » n'a été décidé qu'une fois atteint un taux d'occupation de 230 %.

Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, qui a fait suite aux Etats-généraux de la justice, ne comporte aucune disposition relative à la régulation carcérale et fort peu de mesures concernant l'administration pénitentiaire, à l'exception de promesses de constructions immobilières. Forts de la conviction que toute mesure de régulation carcérale ne reposant pas sur une contrainte législative est vouée à l'échec, des parlementaires ont pourtant proposé des amendements visant à l'instaurer.

Une mission d'information a été menée à l'Assemblée nationale sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation. Le rapport issu de ces travaux contient de nombreuses recommandations tendant à prévenir la délinquance et à refonder l'échelle des peines, mais également à renforcer l'efficacité et la crédibilité de la prise en charge en milieu ouvert, et à dynamiser l'aménagement des peines afin de rendre plus efficaces les actions d'insertion et de probation. La mission recommande d'« 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 », ainsi que de « mettre en œuvre un mécanisme progressif de régulation carcérale afin de résorber durablement la surpopulation carcérale ».

Document 2

Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question

Depuis plus de vingt ans, la population incarcérée augmente de façon continue pour atteindre fin 2022 un niveau inégalé de 73 000 détenus. La France figure parmi les dix pays européens où la population incarcérée progresse. En leur sein, les hommes - jeunes, marqués par des fragilités sociales et médicales, notamment psychologiques - sont majoritaires, et s'inscrivent dans des parcours de récidive avec de multiples condamnations. Les maisons d'arrêt conservent ainsi, dans une certaine mesure, la vocation asilaire qui a longtemps été la leur. Il en résulte une aggravation de la suroccupation des établissements pénitentiaires : fin 2022, le taux d'occupation des maisons d'arrêt était de près de 143 %. Cette suroccupation constitue une contrainte majeure pour la politique d'exécution des peines d'incarcération, dont le coût global a été évalué par la Cour à environ 4 Md€.

Des causes complexes et des leviers difficiles à actionner

La suroccupation expose les détenus et les personnels à des conditions de détention marquées par des tensions quotidiennes, la promiscuité et des risques de violence accrus. Des condamnations de l'État en ont résulté, notamment devant la Cour européenne des droits de l'homme. Plusieurs facteurs y contribuent : tout d'abord, la réponse pénale à la délinquance s'est durcie ces dernières années. Les incarcérations et leurs durées ont ainsi augmenté de façon significative - le nombre d'années de prison ferme prononcées a augmenté de près de 70 % en vingt ans. Certains crimes et délits font l'objet d'une répression accrue (les violences intrafamiliales, les délits routiers ou les violences envers les forces de l'ordre).

L'augmentation du recours aux comparutions immédiates et le maintien, à un niveau élevé, du taux de détention provisoire renforcent cette tendance. Une seconde cause tient à l'effet limité des alternatives à l'incarcération (bracelet électronique, travail d'intérêt général, etc.) sur le nombre de détenus. Les pouvoirs publics ont donc actionné plusieurs leviers, comme la construction de nouveaux établissements pénitentiaires (« Programme 15 000 »), la maximisation des taux d'occupation, dont les limites semblent avoir été atteintes, ou le déploiement de la nouvelle politique des peines pour réduire les courtes peines de prison. Mais leur impact est resté à ce jour limité. De même, l'expérimentation de dispositifs dits de « régulation carcérale », fondés notamment sur l'idée qu'un partage d'informations entre autorité judiciaire et administration pénitentiaire sur le niveau d'occupation permettrait de réguler les flux d'incarcération au plan local, ne s'est pas traduite par une baisse des taux d'occupation.

Une différenciation croissante des modalités d'exécution des peines

Le système pénitentiaire s'ajuste en développant des prises en charge différenciées. Pour des publics ciblés, détenus radicalisés, violents ou auteurs d'infractions à caractère sexuel, des procédures d'orientation et de gestion spécifique se développent, en fonction des besoins, et souvent en réponse à l'urgence. Aussi nécessaires soient-elles, ces démarches innovantes doivent faire l'objet d'une évaluation systématique et d'un suivi des moyens importants qui leur sont consacrés en comparaison de ceux accordés aux autres détenus. Dans les détentions classiques, la différenciation des prises en charges progresse également, en vue de structurer

des parcours d'incarcération et de réduire les risques de récidive après la prison. Mais le déploiement de ces parcours est rendu complexe par la surpopulation carcérale et pose la question de l'équilibre global entre les différents quartiers dans les établissements. Les structures d'accompagnement à la sortie n'échappent pas à cette problématique. Leur contribution spécifique doit être clarifiée, non seulement à l'égard des autres établissements pénitentiaires, mais également en termes de « publics cibles ».

Des sorties de détention marquées par des procédures complexes

Pour prévenir la récidive, les acteurs de l'exécution des peines doivent préparer avec les condamnés leur sortie progressive de détention, notamment par des aménagements de peine. La sophistication du droit de l'aménagement des peines et la systématisation des procédures juridictionnelles pour le mettre en œuvre n'ont toutefois pas permis, à ce jour, d'atteindre cet objectif et de limiter les sorties sans accompagnement. L'action du ministère de la Justice doit se poursuivre en vue de renforcer le déploiement des placements extérieurs et de la semi-liberté, qui permettent un accompagnement du détenu, parallèlement aux détentions sous surveillance électronique en fort développement. La libération sous contrainte, procédure simplifiée d'accès aux aménagements de peine en vue d'une sortie anticipée, n'a pas produit les résultats attendus depuis sa création en 2015. N'ayant pas fait l'objet d'évaluation, elle a pourtant été rendue plus systématique, conduisant, pour les plus courtes peines, à examiner les perspectives de sortie peu de temps après l'entrée en détention. Cette évolution a pour effet de mobiliser les acteurs judiciaires et pénitentiaires sur la gestion des procédures, parfois aux dépens d'un travail d'individualisation effective du suivi des détenus en vue d'accroître leurs chances de réinsertion et de réduire les risques de récidive. La systématisation de l'examen des libérations sous contrainte à trois mois de la fin de peine depuis le 1er janvier 2023 risque d'accentuer encore cette tendance et la pression qui s'exerce sur les services.

Plus fondamentalement, les constats de la Cour posent la question de l'équilibre d'un système profondément réformé en 2019. Son fonctionnement actuel n'est pas satisfaisant au regard d'un objectif ambitieux de prévention de la récidive. Les évolutions envisageables, qui relèvent d'un débat démocratique et d'une orientation forte de la politique pénale, requièrent une évaluation approfondie de sa mise en œuvre, qui n'a pas été réalisée malgré les réorientations majeures intervenues depuis 20 ans.

Document 3

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Paris, le mercredi 27 septembre 2023

Le Budget de la Justice dépasse pour la première fois les 10 milliards d'euros

Avec une enveloppe budgétaire sans précédent - qui dépasse pour la première fois les 10 milliards d'euros - le ministère de la Justice bénéficiera en 2024 d'une nouvelle augmentation de près de 5,3%. Sur les deux quinquennats (2017-2027), le budget de la justice aura bénéficié d'une augmentation de près de 60%.

Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice se félicite du soutien sans faille de Madame la Première ministre et de l'appui du ministre délégué chargé des comptes publics, qui ont permis de reconduire, pour la quatrième année consécutive, une hausse exceptionnelle des moyens accordés au service public de la Justice qui dépasseront l'année prochaine la barre symbolique des 10 milliards d'euros.

La loi d'orientation et de programmation 2023-2027 du ministère, adoptée à une large majorité au Sénat puis à l'Assemblée nationale et qui devrait être définitivement entérinée à l'automne, permettra de pérenniser les hausses de moyens pour renforcer le service public de la Justice.

Ce sont en effet 503 millions de crédits supplémentaires par rapport à 2023, qui vont permettre en 2024 de renforcer les effectifs avec un plan de recrutement ambitieux, d'améliorer les conditions de travail des agents et la qualité du service rendu, mais également, de poursuivre les chantiers déjà amorcés, notamment les programmes de construction et de rénovation immobilière judiciaire et pénitentiaire initiés par le Président de la République, et le développement des projets numériques.

Pour Éric Dupond-Moretti : **« Les acteurs du monde judiciaire ont pu compter sur moi pour décrocher ces budgets historiques et je continuerai à me battre pour poursuivre le renforcement des moyens de notre justice. Le cap est clair, la loi de programmation va permettre de rattraper 30 ans d'abandon de la Justice en sanctuarisant des moyens historiques, à la hauteur de la mission fondamentale de la Justice : assurer la paix civile. C'était un engagement du Président de la République et de la Première ministre, il est en train de devenir une réalité grâce au travail des parlementaires et à l'engagement du ministère de la Justice.**

Ce nouveau budget historique permettra d'alimenter les directions du ministère de la Justice :

- 3,8 milliards d'euros seront accordés aux services judiciaires (+12%) ;
- 3,9 milliards d'euros seront accordés à l'administration pénitentiaire (stabilisation) ;
- 950 millions d'euros seront dédiés à la protection judiciaire de la jeunesse (+3%) ;
- 702 millions d'euros seront accordés au secrétariat général (+9%).

Création de 10 000 emplois d'ici 2027, dont au maximum 2 110 emplois dès 2024

La justice ne pouvant fonctionner sans les femmes et les hommes qui œuvrent au quotidien à son service, ce sont **10 000 emplois supplémentaires qui seront créés d'ici 2027**, au service, entre autres, du renfort

des effectifs en juridictions, de l'armement des nouveaux établissements pénitentiaires et des services de la protection judiciaire de la jeunesse. Ainsi, **1 500 postes de magistrats et au moins 1 500 postes de greffiers seront créés pour la période 2023-2027, et 1 100 attachés de justice seront recrutés entre 2023 et 2025 afin de créer une véritable équipe autour du magistrat.**

La mise en œuvre de cette politique massive de recrutement se concrétisera **dès 2024 avec 1 307 professionnels** qui rejoindront les services judiciaires **dont 327 magistrats, 340 greffiers et 400 attachés de justice** ; 599 l'administration pénitentiaire, 92 la protection judiciaire de la jeunesse, et 112 le secrétariat général en charge de la coordination de la politique publique de la justice. Cela portera les effectifs du ministère de la Justice au-delà des 100 000 personnels en 2027.

L'enjeu majeur de l'attractivité et reconnaissance des métiers de la Justice

Le plan de recrutement ambitieux porté par le garde des Sceaux s'accompagne de mesures fortes pour revaloriser les agents du ministère et leur rémunération. L'enveloppe catégorielle servant à revaloriser les professionnels atteindra un montant de plus de 170 millions d'euros en 2024, ce qui représente une multiplication par 10 depuis la prise de fonctions du garde des Sceaux en 2020.

Les magistrats, dont le régime indemnitaire n'avait pas été augmenté de manière importante depuis 1996, bénéficieront d'une revalorisation inédite de 1 000 euros bruts par mois en moyenne dès le 1er octobre 2023 (88,5 millions d'euros en 2024). **Les surveillants pénitentiaires** passeront en catégorie B à compter du 1^{er} janvier 2024, tandis que **les officiers** passeront en catégorie A, avec des revalorisations catégorielles en parallèle. 47 millions d'euros seront sanctuarisés afin de financer cette réforme inédite et essentielle pour assurer le recrutement et la fidélisation des agents pénitentiaires de demain.

Une mesure catégorielle complémentaire sera octroyée aux greffiers dès 2024, laquelle s'accompagnera d'une réforme statutaire d'envergure, permettant notamment la création d'un corps de greffiers de catégorie A s'agissant des fonctions juridictionnelles, ainsi qu'une revalorisation du déroulement de la carrière des greffiers de catégorie B.

Plan de construction de 15 000 places de prison : près de la moitié des établissements du plan seront opérationnels en 2024

Le « Plan 15 000 » voulu par le président de la République a pour objectif d'améliorer les conditions de travail des agents pénitentiaires, de réduire la surpopulation carcérale et d'améliorer les conditions de détention. Il portera à plus de 75 000 le nombre total de places disponibles à l'horizon 2027 grâce à la construction de 51 nouveaux établissements pénitentiaires.

Ces efforts seront maintenus en 2024 puisque 308 millions d'euros seront consacrés à la réalisation du programme de construction pénitentiaire, et quatre nouveaux établissements seront livrés à Toulon, Noisy-le-Grand, Colmar et Nîmes.

Les premières phases de travaux seront achevées à Bordeaux-Gradignan, Basse-Terre et Baie-Mahault.

Des **opérations de réhabilitation nécessaires** seront poursuivies, plus de 2 millions d'euros étant consacrés aux établissements de Fresnes et Poissy, auxquels il faut ajouter 130 millions d'euros dédiés en 2024 aux opérations courantes de maintenance des établissements existants.

Hausse de 35% du budget consacré à l'immobilier judiciaire afin de financer notamment 20 opérations principales.

La modernisation et l'agrandissement de l'immobilier judiciaire est indispensable à l'accueil des renforts attendus dans les juridictions.

Le budget consacré à l'immobilier judiciaire a été adapté en conséquence et connaîtra une hausse de près de 35 % avec 362 millions d'euros en 2024, contre 269 millions d'euros en 2023.

Ces crédits permettront de financer les chantiers de trois nouveaux palais de justice - à Lille, Saint-Benoît et Saint-Laurent du Maroni -, la restructuration de quinze palais de justice existants et la réhabilitation de deux palais de justice afin d'y construire des annexes (Niort et Valenciennes).

Modernisation et amélioration du fonctionnement du service public de la Justice

- Les crédits consacrés aux **frais de justice** sont portés à 674 millions d'euros en 2024, en hausse de 14 millions d'euros par rapport à 2023. Le budget destiné au renforcement des moyens d'enquête et à l'accélération du déstockage des procédures a connu une augmentation de 36% depuis 2017.
- Les **crédits d'investissement informatique** augmenteront de 7,2%, atteignant 209 millions d'euros. Cette somme financera la poursuite du plan de numérisation de la justice, articulé autour de trois projets principaux : le soutien des agents du ministère au travers du recrutement de techniciens informatiques de proximité, la modernisation des logiciels métier, et la procédure pénale numérique.
- Les crédits dédiés à **l'accès au droit et à la médiation** connaissent une hausse de 3% et sont portés à 734 millions d'euros. Les crédits consacrés à **l'aide juridictionnelle** continueront ainsi de croître en 2024 pour atteindre 657 millions d'euros, soit une hausse de 16 millions d'euros en comparaison avec l'année précédente. 2 millions d'euros supplémentaires sont accordés à **l'aide aux victimes** dont le budget atteindra 47 millions d'euros en 2024.
- Les crédits consacrés à **l'action sociale offerte par le ministère à ses agents**, essentielle pour assurer leur soutien et contribuer à l'attractivité de notre institution augmenteront de 13% par rapport à 2023, pour atteindre 43 millions d'euros.

Document 4

Evolution des effectifs des personnes détenues par direction interrégionale au 1er janvier de chaque année

Ministère de la Justice / DAP / EX3 / Statistique des établissements des personnes écrouées en France

Au 1er Janvier	Directions interrégionales des services pénitentiaires											France entière
	Bordeaux	Dijon	Lille	Lyon	Marseille	Outre-mer	Paris	Rennes	Strasbourg	Toulouse		
2008	4 624	5 064	9 159	4 882	7 316	4 449	11 338	5 041	5 021	4 182		61 076
2009	4 675	5 196	9 496	4 757	7 423	4 438	11 559	5 171	5 143	4 394		62 252
2010	4 678	5 179	9 261	4 968	7 234	4 506	11 058	5 089	4 912	4 093		60 978
2011	4 439	4 932	8 851	5 146	7 045	4 312	11 266	5 156	4 996	4 401		60 544
2012	5 146	5 092	9 408	5 650	7 275	4 419	11 957	5 663	5 248	4 929		64 787
2013	5 338	5 154	9 369	5 692	7 463	4 600	12 318	5 847	5 645	5 146		66 572
2014	5 181	4 975	9 415	5 773	7 728	4 625	12 587	6 060	5 440	5 291		67 075
2015	4 947	5 082	9 057	5 710	8 011	4 556	12 485	5 860	5 275	5 287		66 270
2016	4 771	4 926	8 636	5 838	7 901	4 920	12 989	5 796	5 440	5 461		66 678
2017 *	4 832	4 013	6 680	6 077	7 790	5 133	13 846	8 028	6 370	5 663		68 432
2018	4 930	4 351	6 936	6 409	7 608	4 926	13 678	8 217	6 083	5 836		68 974
2019	5 219	4 553	7 162	6 560	7 560	5 083	13 746	8 160	6 080	5 936		70 059
2020	5 425	4 789	7 241	6 783	8 005	5 067	13 225	8 475	5 659	6 070		70 739
2021	4 800	4 264	6 239	5 927	6 991	4 512	11 413	7 810	5 117	5 600		62 673
2022	5 567	4 529	7 090	6 647	7 807	5 108	12 662	8 353	5 659	6 026		69 448

Champ : France entière

Document 5

Association L'ombre et la plume

www.ombretplume.fr/actualite-et-articles/articles/surpopulation-carcerale/

La surpopulation carcérale en France et ses conséquences sur les droits fondamentaux des détenus



L'article qui suit est un résumé du rapport produit en 2017 par le Contrôleur Général des lieux de privation de liberté (CGLPL) intitulé « Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale ». Le CGLPL est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 20 octobre 2007 à la suite de l'adoption par la France du protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la

torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il a pour mission de veiller à la protection de l'ensemble des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, qu'elles soient en prison, en garde à vue, dans un établissement de santé mentale, en centre de rétention pour étrangers, dans les geôles d'un tribunal, en centre éducatif fermé pour mineurs ou dans tout autre lieu dans lequel des personnes sont enfermées par la décision d'un juge ou d'une autorité administrative. Il s'assure donc que les droits à la vie, à l'intégrité physique et psychique ou à ne pas être soumis à un traitement inhumain ou dégradant sont respectés.

Le sujet de cet article a été choisi au regard de la décision de la Cour Européenne des droits de l'Homme, qui était de condamner la France en janvier 2020 du fait de conditions de détention constitutives d'un traitement inhumain et dégradant, et pour absence de recours préventif effectif. La Cour retient en particulier le fait que la surpopulation carcérale constitue un problème structurel en France et recommande que des mesures générales soient prises pour y mettre un terme.

ETAT DES LIEUX DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE EN FRANCE

La surpopulation carcérale représente une situation où le nombre de personnes détenues est supérieur au nombre de places disponibles dans les établissements pénitentiaires. Le paragraphe qui suit a pour but de présenter quelques données statistiques et exemples concrets qui permettent de se rendre compte de l'ampleur de la surpopulation carcérale en France.

En mars 2017, la maison d'arrêt de Villepinte prend une décision sans précédent : elle décide d'arrêter d'accueillir de nouveaux détenus, le taux d'occupation de l'établissement ayant déjà atteint 201% chez les détenus majeurs. Cela signifie qu'il y a deux fois plus de détenus dans l'établissement que de places théoriques. La tendance est généralisée en France : le seuil des 70 000 personnes incarcérées a été atteint pour la première fois le 1er avril 2017. En 2002, on comptait 48 594 personnes incarcérées, ce qui constitue une augmentation de 44% en 15 ans. Au 1er janvier 2020, on compte 70 651 personnes incarcérées pour 61 080 places opérationnelles dans les établissements pénitentiaires, donnant un taux d'occupation moyen de 116%, mais la répartition est inégale non seulement entre les établissements, mais aussi de façon territoriale. En effet, plus de 52 % de la population carcérale était détenue dans un établissement ou un quartier d'établissement ayant une densité carcérale supérieure à 120 % et 56 établissements avaient un taux d'occupation de plus de 140 %. Huit établissements avaient des taux approchant, voire dépassant, les 200 %, notamment dans les départements et territoires d'outre-mer, qui sont les plus touchés avec les établissements de la région parisienne et du Sud de la France. Ainsi, la maison d'arrêt de Baie-Mahault (Guadeloupe) connaissait un taux d'occupation de 191 %, celui de Ducos (Martinique) de 226 % et celui de Faa'a Nuutania (Tahiti) de 466 %. Selon le recensement de l'administration pénitentiaire, 1 042 détenus dormaient sur un matelas posé au sol dans les prisons françaises. Les établissements les plus touchés par la surpopulation carcérale sont les maisons d'arrêt : elles constituent 57% du total des places, mais accueillent 68% des personnes incarcérées.

POURQUOI CE PROBLÈME DE SURPOPULATION ?

D'abord, le fait que les maisons d'arrêt soient plus touchées que les autres établissements est dû à deux raisons principales : aucun numerus clausus n'est imposé aux maisons d'arrêt, contrairement aux établissements pour peine, maisons centrales et centres de détention ; et le nombre de personnes placées en détention provisoire explose, celles-ci allant directement en maison d'arrêt.

Ensuite, la surpopulation carcérale de façon générale est due à deux choses : un alourdissement systémique des peines, et une extension régulière du champ d'action de la procédure de comparution immédiate, couplée à une volonté de mettre à exécution les peines d'emprisonnement au moment de leur prononcé.

LES EFFETS DE LA SURPOPULATION SUR LE QUOTIDIEN DES DÉTENUS

Rappelons que la loi pénitentiaire de 2009 stipule dans son article 22 : « L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la

sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes ». Force est de constater que les autorités françaises ne sont pas en situation de respecter cette loi à cause de la surpopulation carcérale, car celle-ci aggrave manifestement les conditions matérielles de détention, les tensions et violences, la qualité des soins, le maintien des liens extérieurs et l'accès aux dispositifs de réinsertion qui en découlent. En effet, la surpopulation à l'intérieur des établissements pénitentiaires favorise la



dégradation des conditions matérielles de détention, non seulement à l'intérieur de la cellule, mais aussi dans les locaux collectifs. Les règles européennes stipulent que tous les détenus doivent disposer d'une cellule individuelle, sauf exception. On constate pourtant que seulement 19% des détenus dans les maisons d'arrêt bénéficient d'une cellule individuelle. L'encellulement individuel reste donc malgré tout l'exception. La règle est plutôt le partage d'une cellule de huit ou neuf mètres carré entre deux ou trois personnes, ce qui aboutit trop souvent à l'installation d'un matelas directement au sol pour certains détenus. Comme évoqué plus haut, ce sont 1 042 détenus qui dorment sur un matelas au sol dans nos prisons françaises, ce qui constitue une atteinte à la dignité majeure. Pour ne citer que quelques exemples, la maison d'arrêt de Nîmes offre 192 places mais accueille 397 personnes, dont 37

d'entre elles dorment sur un matelas à même le sol ; la maison d'arrêt de Nanterre offre, elle, 592 places mais accueille 1 035 détenus, et 18 d'entre eux dorment sur des matelas au sol ; situation encore plus dramatique en Guadeloupe dans la maison d'arrêt de Baie-Mahault, qui offre 186 places mais accueille 418 personnes, et 130 d'entre elles dorment sur des matelas au sol. La surpopulation carcérale a également une conséquence directe sur l'intimité et l'hygiène des personnes détenues : la saturation des cellules conduit à une perte totale et permanente de l'intimité, les conditions d'hygiène et de maintenance se dégradent, et l'accès aux sorties à l'air libre devient plus difficiles, ce qui accroît le temps effectif d'enfermement en cellule, qui affecte la santé physique et psychique des détenus.

A cela s'ajoute la dégradation de la qualité de l'accueil des nouveaux arrivants : le personnel des prisons, déjà trop occupé par les détenus trop nombreux, ne peut pas s'occuper des détenus qui arrivent, en particulier de ceux pour qui c'est la première incarcération, qui ont besoin d'une attention toute particulière, ne serait-ce que pour les rassurer concernant des simples questions logistiques. Autre conséquence de la surpopulation carcérale : une altération des liens avec l'extérieur. Si la loi française garantit aux détenus le maintien de la vie privée et familiale et des relations avec l'extérieur (gage d'une rupture moins forte et d'une réadaptation plus rapide à la vie à l'extérieur), la surpopulation carcérale provoque l'encombrement des parloirs, renforçant ainsi l'isolement et affectant l'exercice des droits de la défense, l'accès à l'avocat étant réduit. Enfin, la surpopulation carcérale détériore l'accès aux dispositifs de réinsertion divers. Par exemple, les détenus mineurs ne peuvent pas bénéficier d'un enseignement satisfaisant du fait du manque d'enseignants, de l'allongement des listes d'attente pour pouvoir suivre des cours ; tous les élèves ne peuvent pas disposer des 12 heures de cours par semaine réglementaires, et certains finissent déscolarisés malgré eux. Il en est de même pour les détenus qui souhaitent travailler : le nombre de postes disponibles n'augmente pas en même temps que le nombre de détenus, donc les listes d'attente s'allongent et le taux de pauvreté augmente. Le travail en prison est pourtant un facteur essentiel de réinsertion. L'accès aux équipements sportifs se voit aussi réduit : des listes d'attente se créent pour pouvoir bénéficier d'activités sportives, parfois tellement convoitées qu'elles ne sont autorisées que quelques heures par semaine (2h30 par semaine et par détenu à la maison d'arrêt de Bourg-en-Bresse, 1h30 par semaine et par détenu à la maison d'arrêt de Nice), les moniteurs sportifs ne sont pas assez nombreux et ne peuvent pas exercer en permanence, le matériel sportif se voit usé de façon prématurée. Il en est de même pour les activités socio-culturelles et l'accès aux cultes (les locaux pour les cultes sont trop petits et même parfois détournés de leur fonction, servant souvent de cellules) ; les interventions de partenaires favorables à la réinsertion comme les missions locales, Pôle Emploi ou les associations d'aide à la réinsertion sont moins nombreuses ou rationnées pour essayer de voir le plus de monde possible, la qualité des entretiens est réduite, les listes d'attente encore une fois s'allongent.

QUELLES SOLUTIONS POUR Y REMÉDIER ?

Jusqu'ici, différentes actions ont bien été entreprises pour tenter de réduire le nombre de personnes détenues en France, comme la construction de nouveaux établissements, ou la tentative de mise en place de la surveillance électronique comme nouveau type de condamnation, mais rien n'y fait, le nombre de détenus ne fait que croître. La CGLPL préconise donc la mise en place d'une politique publique de désinflation carcérale qui repose sur dix recommandations. Celles-ci incluent : renforcer le droit à l'encellulement individuel et la réduction immédiate du recours aux

matelas supplémentaires, revoir le calcul de la capacité des établissements et améliorer les données disponibles, obtenir des statistiques relatives à composition de la population pénale de chaque établissement plus précises, faire de la surpopulation non plus une problématique pénitentiaire mais l'objet d'une véritable politique publique, rendre les magistrats plus attentifs aux conditions de détention, réduire considérablement le recours à la peine d'emprisonnement, interroger le sens des peines d'emprisonnement courtes (un séjour en prison court permet-il au détenu de bénéficier d'une aide quelconque ?), repenser le fonctionnement des juridictions pénales pour engager la déflation carcérale, et mettre en place un processus de régulation carcérale afin d'empêcher tout établissement de dépasser un taux d'occupation de 100%.



©G. Korganow pour le CGLPL

En conclusion, la surpopulation carcérale affecte inévitablement l'ensemble des droits fondamentaux des personnes détenues. La peine de prison, censée constituer un dernier recours, demeure la sanction pénale de référence, favorisant la surpopulation et privant la peine de toute chance de réaliser ses fonctions d'amendement et de réinsertion. En d'autres termes, la surpopulation engendre la surpopulation en diminuant les chances d'accès au travail comme à l'ensemble des activités et, partant, les chances de réduction des durées moyennes d'un enfermement. C'est alors un cercle vicieux qui s'instaure : des hommes et des femmes sont entassés dans des espaces restreints, trop nombreux pour qu'à effectifs et moyens constants, le personnel des prisons, saturé, puisse encore remplir sa mission. Dès lors, non seulement les droits fondamentaux des personnes détenues sont bafoués, mais la peine, privée de sens, produit les effets inverses de ceux que la loi lui assigne et produit les conditions de la récidive. Il est fondamental qu'une politique globale, cohérente et pérenne soit rapidement mise en place par les autorités afin d'inverser ce processus.

Document 6

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

1. 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.

1. 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	

2. 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).

2. 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 ^([207]) 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 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 ^([208]) :

– **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 plaçant 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 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 ⁽²⁰⁹⁾ ou la fourniture d’une identité imaginaire pouvant provoquer des mentions erronées au casier judiciaire ⁽²¹⁰⁾ 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 ⁽²¹¹⁾ 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.

(...)

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.