



Tel 01 48 05 47 88

Mail : contact@syndicat-magistrature.org

Site : www.syndicat-magistrature.fr

Twitter : @SMagistrature

Paris, le 19 avril 2023

Mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale

Réponse du Syndicat de la magistrature au questionnaire de la mission d'information de la commission des lois de l'assemblée nationale

Les alternatives à la détention provisoire

1. Considérez-vous que le nombre de personnes placées en détention provisoire en France est trop élevé ? Quelles causes identifiez-vous ?

Au 1^{er} mars 2023, 72.351 détenus s'entassaient dans les établissements pénitentiaires dont 19.407 prévenus soit près d'un tiers dans les maisons d'arrêt qui connaissent une surpopulation de 140 %. La phase pré-sentencielle de la procédure pénale n'échappe pas à la culture de l'enfermement, la prison étant l'échelon de référence et considérée comme la reine des garanties de prévention de la récidive.

La reconnaissance de la présomption d'innocence est un outil de démonstration de la vérité judiciaire, et par là même comme constitue un principe procédural qui gouverne de manière absolue le procès pénal. Toutefois, en pratique, elle se résume à un mécanisme visant à tempérer les mesures privatives de liberté et, par voie de conséquence, à protéger le citoyen soupçonné puis accusé.

Depuis la loi du 15 juin 2000 qui constituait une réelle avancée pour le respect de la présomption d'innocence, le législateur n'a eu de cesse d'augmenter les possibilités de placement ou de maintien en détention provisoire, exception faite de la loi du 5 mars 2007 supprimant le critère flou du « trouble à l'ordre public » en matière correctionnelle.

Plus de vingt ans plus tard, le recours à la détention provisoire demeure excessif, voire abusif, l'article 144 du code de procédure pénale étant trop souvent envisagé uniquement au travers des sept objectifs listés limitativement. La relation avec la commission des faits objets de la procédure n'est pas systématiquement (ré)appréciée, contrairement aux exigences posées par la chambre criminelle de la Cour de cassation, notamment dans un arrêt du 14 octobre 2020¹.

De plus, il peut être observé qu'en pratique, les critères de détention provisoire sont très larges et donc très simples à motiver, ce d'autant que le public ayant à faire à la justice pénale n'est, pas

¹ « En refusant d'examiner, dans le cadre de l'appel du placement en détention provisoire et de la contestation par l'appelant d'une quelconque participation aux faits, l'existence d'indices graves ou concordants de sa participation, comme auteur ou complice, à la commission des infractions qui lui sont reprochées, la chambre de l'instruction a méconnu le principe ci-dessus énoncé ». Chambre criminelle, 14 octobre 2020, 20-82.961, Publié au bulletin

uniquement mais souvent, précaire. De ce fait, le seul critère de « garantir le maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice » est souvent rempli, dès lors que les personnes concernées sont sans emploi, voire sans domicile, et plus encore en situation irrégulière sur le territoire. En conséquence, la détention provisoire est prononcée de manière intrinsèquement discriminatoire.

Il reste donc impératif d'adopter des mesures encadrant plus strictement la détention provisoire. Le Syndicat de la magistrature porte les propositions suivantes :

- fixer un seuil autorisant le recours à la détention provisoire (5 ans d'emprisonnement encourus),
- soumettre les décisions de placement en détention provisoire et de renouvellement à une collégialité de juge des libertés et de la détention (JLD), en renforçant les effectifs de JLD,
- fixer à 4 mois la durée de tous les mandats de dépôt pour imposer des réexamens périodiques et abroger les prolongations exceptionnelles,
- supprimer le mécanisme de la saisine directe du JLD par le procureur (article 137-4 du CPP) lorsque le ou les juges d'instruction estiment la DP non nécessaire à la poursuite des investigations, - pour les mineurs : en cas d'orientation en audience unique avec réquisitions de placement en détention provisoire, rétablir la saisine du JLD par le juge des enfants, qui a été supprimée par le code de la justice pénale des mineurs,
- augmenter les moyens du SPIP et leur donner pour mission de proposer des projets de sortie pour les personnes en détention provisoire, notamment celles non assistées d'un avocat, en raison de l'insuffisance des garanties de représentation ou du risque de récidive délictuelle.
- exiger des magistrats qu'ils explicitent les motifs du recours à l'ARSE plutôt qu'au CJ.

2. Quel bilan faites-vous du recours au contrôle judiciaire et à l'assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE), comparativement au recours à la détention provisoire ? Constatez-vous un problème récurrent de domiciliation des prévenus qui empêche l'application de l'assignation à résidence avec surveillance électronique ?

L'augmentation croissante et continue de la surpopulation carcérale et particulièrement des détenus (évolution de 3 % entre 2022 et 2023 alors que l'année débute) démontre la place prépondérante de la détention provisoire.

Plus que des difficultés ayant trait à la domiciliation des prévenus qui empêcheraient l'application de l'ARSE, le problème se situe au niveau de l'évaluation de la situation des personnes déférées. En effet, les personnes en difficulté par exemple atteintes de troubles psychiatriques, ou se trouvant dans une situation administrative irrégulière ou une situation sociale précaire (endettement EDF, SDF), se voient privées des possibilités de ne pas être incarcérées faute d'hébergement.

Par ailleurs, les retours de terrain démontrent une disparité de l'investissement des SPIP et/ ou des associations mandatées quant à cette phase pré-sentencielle au gré notamment des échanges possibles ou non avec le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention, et de la mise en place de protocoles. Contrairement à la culture commune du post-sentenciel existant entre le juge de l'application des peines et le SPIP, ce dernier se voit en phase pré-sentencielle confronté à la culture du secret de l'instruction. Le SPIP n'est en effet pas un partenaire de travail habituel du juge

d'instruction. Débordé, le JLD n'est pas en capacité d'assurer un véritable suivi des dossiers dont il a à connaître l'échange avec le SPIP autour des critères motivant sa décision et du parcours projeté au regard – notamment - des échéances du dossier (renouvellement mandat de dépôt, auditions etc) n'est pas aisé.

Pour les enquêtes de personnalité dites POP, ce sont souvent des associations habilitées qui rédigent des avis sur la situation sociale de la personne déférée et se prononcent sur l'opportunité et la faisabilité d'éventuelles mesures alternatives à la détention. Les informations sont très diverses en fonction de la formation et des connaissances de l'association habilitée, des réunions avec les magistrats du tribunal et des protocoles signés sur place.

Cette situation n'est donc pas sans générer une certaine inégalité de traitement, renforcée par la question de l'accès à un avocat et des unités de valeur de l'aide juridictionnelle.

Les peines alternatives à l'emprisonnement

3 et 4. Quel bilan faites-vous de l'utilisation par les juridictions des peines correctionnelles autres que l'emprisonnement : détention à domicile sous surveillance électronique (en tant que peine), amendes, jours-amende, stage, peines privatives ou restrictives de liberté, travail d'intérêt général, sanction-réparation ? Existe-t-il des disparités en fonction des juridictions ? Identifiez-vous des obstacles dans le recours à ces peines alternatives ?

Au-delà des décisions prises par les juges, statuant seuls ou collégalement en fonction des faits, de la personnalité et de la situation de la personne prévenue, l'utilisation des peines alternatives à l'emprisonnement dépend en effet beaucoup des politiques mises en place dans chaque juridiction et de leur connaissance par les magistrats : politique pénale du parquet, protocoles et liens avec les partenaires associatifs, les collectivités territoriales ou le Trésor public, liens entre les différents services de la juridiction.

L'existence de stages et la richesse de leur contenu dépendent par exemple beaucoup des partenariats avec les associations du secteur socio-judiciaire, mis en place sous l'impulsion de chaque service, aussi bien au parquet qu'au siège. Elle dépend aussi du financement de telles associations. Le prononcé de ces stages dépend enfin de la connaissance qu'ont les magistrats des dispositifs existants, véhiculée par l'échange d'informations dans chaque service, inter-services et avec les partenaires extérieurs.

Or, le dynamisme des politiques de juridiction nous semble assez inégalement réparti, pour diverses raisons : primauté donnée à la quantité d'affaires traitées plutôt qu'à la qualité de la prise en charge des personnes concernées, manque de magistrats et de fonctionnaires laissant peu de disponibilités pour investir les « activités soutien »² (qui ne sont pas du travail purement juridictionnel), culture des acteurs police-justice en phase présententielle, encore trop centrés sur les faits et non sur le parcours global de la personne, la prison étant encore largement vue comme la sanction de référence.

A ce titre, la nouvelle peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique créée par la loi de programmation pour la justice du 23 mai 2019, décorrélée de l'emprisonnement, constituait une avancée. Elle n'a néanmoins pas pris toute l'ampleur escomptée, nombre de magistrats préférant encore la détention à domicile sous surveillance électronique comme aménagement d'une peine d'emprisonnement, faute de spécificité propre de cette mesure quant aux profils et faits visés. Outre une explication liée au réflexe de la prison, cela s'explique par la moindre flexibilité pour le juge de l'application des peines dans le suivi de l'exécution de cette

² Travail partenarial extérieur, échanges avec les autres services, analyse des pratiques.

peine, pour laquelle le régime lié aux peines sous écrou ne s'applique pas (réductions de peine notamment).

Un autre obstacle non négligeable au prononcé des peines alternatives à l'emprisonnement, qui nécessite une connaissance de la situation de la personne concernée, est le taux important d'absences à l'audience de jugement. Les causes identifiables sont là aussi multiples : convocations à l'audience signées avec plusieurs autres documents à la fin de la garde à vue sans sensibilisation suffisante sur la nécessité de se présenter, délais d'audience très longs favorisant les oublis, d'autant que les publics visés sont pour une grande partie des publics précaires et instables, nécessité pour se présenter de poser une journée de congés.

5. Quel bilan tirez-vous du mécanisme des jours-amende ? Son prononcé est-il fréquent et homogène sur le territoire ? Quel est le quantum moyen fixé par jour ?

Si la peine de jours-amende peut s'avérer adaptée à certaines situations, plusieurs obstacles à son prononcé et à son exécution sont identifiables.

Comme développé plus haut, la fréquence de son prononcé dépend des politiques menées dans chaque juridiction, notamment des instructions de politique pénale au parquet et des échanges avec le Trésor public. Des difficultés dans la mise en demeure et le recouvrement sont à noter. Outre le respect inégal des délais et formes légales prévues par certains services du Trésor public, les difficultés sont à notre sens à mettre en lien avec la précarité du public à l'encontre duquel ces peines sont prononcées. Les jours-amende sont encore souvent prononcées par élimination comme alternatives à l'emprisonnement lorsque la personne est absente à l'audience, et donc sans élément sur sa situation sociale et financière. Celle-ci peut dès lors se retrouver en grande difficulté pour s'acquitter des sommes dues lorsque le jugement lui est notifié, parce que sa situation ne lui permet pas ou plus d'assumer de telles dépenses. Ce phénomène est accentué par les longs délais entre le prononcé de la peine et la notification effective, liés aux délais de formalisation des décisions par le greffe et de recherches de la personne concernée, qui bien souvent a changé d'adresse dans l'intervalle.

Le quantum dépend quant à lui des ressources et des charges de la personne prévenue et s'avère souvent très difficile à déterminer avec justesse tant les éléments manquent en amont et lors de l'audience. Concrètement, il n'est pas rare que le juge correctionnel le prononce sur la seule base du petit encart en début de procès-verbal d'audition de la police, mentionnant la profession, les revenus déclarés du mis en cause, ses charges de loyer et de famille au moment des faits.

6, 8 et 9 : Les peines alternatives sont-elles selon vous plus efficaces pour lutter contre la récidive et pour favoriser la réinsertion ? Identifiez-vous certaines peines alternatives dont les résultats sont particulièrement positifs en la matière ?

De nouvelles peines alternatives devraient-elles être selon vous prévues par la loi ?

En particulier, pensez-vous que certains délits ou certains auteurs devraient être sanctionnés par de nouvelles peines, permettant une prise en charge plus adaptée à leurs spécificités ?

La conférence de consensus, qui a rendu ses recommandations en 2013 sur la base de nombreuses contributions écrites et orales d'experts, organisations et personnalités qualifiées, a objectivé la nécessité, pour mieux lutter contre la récidive, de ne plus voir la prison comme une peine de référence, mais comme une peine parmi d'autres (recommandation n°1). En ce sens, elle a conclu que, de manière générale, la sanction « *doit prioritairement se traduire par une peine qui vise l'insertion ou la réinsertion des personnes qui ont commis une infraction* ».

Si les peines alternatives permettent de répondre en partie à cet objectif, elles conservent dans leur terminologie même l'idée que la prison reste le principe, puisqu'elles ne sont qu'une *alternative à l'emprisonnement*. Nous considérons qu'il est nécessaire d'aller plus loin et de décorrélérer totalement certaines infractions de l'emprisonnement. La recommandation n°5 de la conférence de consensus préconise ainsi de réduire le nombre d'incriminations passibles d'une peine d'emprisonnement et suggère de recourir à la contraventionnalisation de certains délits, représentant un contentieux quantitativement important mais de faible gravité.

Il nous semble ainsi que l'urgence n'est pas de créer de nouvelles peines alternatives à l'emprisonnement – surtout sans étude d'impact et expérimentation – l'arsenal législatif étant déjà très fourni, mais plutôt :

- de les rendre centrales, en les voyant non plus comme des alternatives mais comme des peines de référence ;
- de permettre leur prononcé dans des situations adaptées, en assurant une meilleure évaluation de la situation du mis en cause en amont du prononcé.

7. L'inexécution des peines alternatives est-elle fréquente ? Quelles en sont les conséquences ? Sont-elles suffisamment dissuasives ?

La réponse à ces questions dépend de la conception que l'on se fait de la peine et des effets qui en sont attendus. En ce sens, il nous semble en premier lieu que l'effet dissuasif de la peine, y compris de la peine d'emprisonnement, doit être relativisé, le passage à l'acte étant multifactoriel, et que la peine ne saurait donc être pensée prioritairement selon cet objectif.

S'agissant de l'inexécution des peines alternatives, il convient de souligner les causes multiples d'une telle inexécution, parfois sans lien ou en lien partiel avec le comportement de la personne condamnée. Il n'est pas rare, par exemple, qu'un travail d'intérêt général ne soit jamais exécuté parce que l'institution judiciaire perd la trace de la personne condamnée - bien souvent dans une situation très précaire, parce que la prise en charge a été trop tardive ou parce qu'aucun organisme d'accueil adapté n'a pu être trouvé dans le délai imparti. Plusieurs leviers peuvent être activés pour réduire ces situations (améliorer les taux de présence à l'audience de jugement et les conditions de convocation, intensifier le travail partenarial, mieux évaluer les situations pour permettre une meilleure individualisation très en amont du prononcé de la peine, augmenter massivement les moyens des SPIP). Même dans les cas où l'inexécution totale ou partielle est liée à une démobilisation de la personne au cours de l'exécution de la peine, elle n'est pas toujours synonyme d'échec ou de risque de récidive. Elle participe souvent du parcours de désistance, au même titre que les rechutes dans les parcours de sortie de l'addiction. Elles sont même parfois liées à une évolution positive de la situation de la personne. Cette dernière peut par exemple avoir le plus grand mal à exécuter un TIG car elle s'inscrit en parallèle dans un parcours d'insertion professionnelle réduisant ses disponibilités. A notre sens, l'emprisonnement ne saurait donc être la seule conséquence envisageable en cas d'inexécution et l'individualisation des réponses doit toujours primer.

10. Le prononcé d'une amende correctionnelle, en tant que peine principale, est-il fréquent ? Si non, quelle en est la raison ?

En 2021, sur les quelques 555.000 condamnations prononcées, 180.000 étaient des peines d'amende. Le prononcé des peines d'amende est donc loin d'être marginal. Malgré cela, il convient de relever que le nombre de peines d'emprisonnement prononcées demeure très élevé : presque 120.000 peines d'emprisonnement ferme ont été prononcées en 2021. Par ailleurs, le nombre de peines d'amende importe moins que l'approche qualitative liée aux peines de cette nature. Comme

exposé précédemment, les obstacles à l'individualisation de la peine demeurent nombreux. Le Syndicat de la magistrature déplore un mouvement de standardisation voire de barémisation des peines, dans un souci d'efficacité. Faute d'évaluation suffisante de la situation de la personne mise en cause, la peine d'amende sur la base des faits commis et des antécédents judiciaires peut donc s'avérer inadaptée, ce qui explique en partie le faible taux de recouvrement.

Les aménagements de peine

11. Quel bilan faites-vous des aménagements de peines *ab initio* (semi-liberté, détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), placement à l'extérieur) ?

L'augmentation du taux d'aménagement des peines *ab initio* (aménagement de la peine dès son prononcé, à l'audience de jugement), ne permet pas de conclure à une incidence sur la population carcérale. En effet, l'aménagement de certaines peines n'induit pas la diminution du prononcé de peines d'emprisonnement ferme par ailleurs. Le Syndicat de la magistrature maintient (comme il le fait depuis 2018) que ces prétendues « alternatives à l'emprisonnement » ne font qu'empiéter sur des peines de sursis simple ou de sursis probatoire mais aucunement sur les peines d'emprisonnement ferme qui sont prononcées par les magistrats.

Les chiffres du taux d'incarcération confirment totalement cette analyse puisque malgré une augmentation des aménagements de peine, le nombre de détenus continue lui aussi d'augmenter. Ainsi, l'augmentation considérable du nombre de détentions à domicile sous surveillance électronique sur la période n'a pas influé sur le nombre de personnes détenues. Il en est de même concernant les mesures de semi-liberté créant un surencombrement de certains établissements. Le nombre de placements à l'extérieur très bas par rapport à la DDSE démontre par ailleurs une problématique liée à l'absence d'évaluation suffisante de l'auteur des faits et ce dès le stade de l'enquête permettant certes une meilleure orientation des poursuites mais également le prononcé de peines adaptées.

L'on constate en réalité que l'emprisonnement demeure la peine de référence du système pénal. Il n'existe pas de délit puni uniquement d'une amende ou d'une peine de détention à domicile sous surveillance électronique ; la LPJ de 2019 n'est pas allée au bout du processus évoqué et il paraît donc logique qu'aucun effet positif sur la population carcérale n'en ait résulté. Si la LPJ promeut le prononcé de peines aménageables et aménagées, l'absence de disposition décorrélant la sanction de certaines infractions de la peine de prison n'a pas permis à la DDSE peine autonome de remplacer cette peine de référence. Au contraire le nombre de DDSE a augmenté en parallèle de l'augmentation du nombre de personnes écrouées.

Enfin, aucune évaluation chiffrée et complète du dispositif du « bloc peine » de la LPJ n'a été effectuée ni n'est prévue, ce qui a d'ailleurs été relevé par le rapport des Etats généraux de la justice. Dans un courrier en date du 22 décembre 2021 adressé par le directeur de l'administration pénitentiaire à chaque premier président de cour d'appel, celui-ci s'alarmait justement de la « courbe inflationniste » des taux d'occupation des établissements soulignant implicitement l'ineffectivité de la loi de 2019.

12. Quel bilan faites-vous des aménagements de peine en cours d'exécution de la peine (libération conditionnelle, semi-liberté, DDSE, placement à l'extérieur) ? Pouvez-vous nous rappeler les procédures de prononcé de ces aménagements et le rôle que tient le JAP dans ces procédures et l'octroi de ces mesures ?

L'analyse des aménagements de peine en cours d'exécution de la peine ne peut se faire qu'à l'aune de la surpopulation carcérale et des réformes menées sans analyse préalable et étude d'impact. En

effet, le juge de l'application des peines peut accorder un aménagement de peine avec ou sans audience mais aussi en commission d'application des peines. Cela suppose la construction en amont de ces échéances d'un parcours d'exécution de peine, ce qui ne peut se faire qu'après des échanges et une évaluation du SPIP, avec l'avocat et la personne détenue. Or, le taux de surpopulation limite actuellement le travail du juge de l'application des peines à un travail d'audiencement et donc de gestion de stocks et de flux, bien loin de l'objectif fixé à l'article 707 du code de procédure pénale, à savoir préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions.

Ce glissement opéré, faisant du juge de l'application des peines un juge de l'incident ou de l'audience plutôt que du suivi, s'est accéléré avec la loi dite « pour la confiance dans l'institution judiciaire » du 22 décembre 2021 et a fini de rendre illisible et impossible tout parcours d'exécution de peine en démultipliant les échéances et mécanismes ainsi qu'expliqué supra.

13. Pouvez-vous nous expliquer les raisons du recours plus fréquent à la DDSE (en tant qu'aménagement de peine) par rapport à la semi-liberté ou au placement à l'extérieur ?

Ainsi qu'indiqué ci-avant, l'emprisonnement demeure la peine de référence et ce qu'elle soit hors les murs ou non de l'établissement pénitentiaire. La peine est ainsi perçue uniquement sous l'angle de la contrainte et de la neutralisation et non de la réinsertion, laquelle est indissociable d'un accès aux institutions à même de permettre cette réinsertion (caisse d'allocation familiale, caisse d'assurance maladie, préfecture, mairie, pôle emploi).

La simplicité du dispositif de surveillance électronique et de son prononcé par les magistrats – qui n'ont pas besoin de vérifier si une place est disponible comme les mesures de semi-liberté et de placement extérieur – est donc inversement proportionnelle à sa capacité de permettre à la personne condamnée de travailler à son retour au sein de la société.

Par ailleurs, les centres de semi-liberté n'ont pas toujours été pensés pour mettre aux personnes condamnées de construire leur insertion ou ré-insertion. En effet, nombre de nouveaux centres pénitentiaires construits en partenariat public-privé l'ont été dans des zones rurales, ou en tout cas à l'extérieur des villes, sans réseau de transport en commun suffisant pour leur permettre d'accéder aux services publics et à l'emploi. Les magistrats peuvent être plus réticents à avoir recours à la semi-liberté, qui perd de ce fait son efficacité, dans ces conditions.

Enfin, le placement extérieur nécessite un important travail partenarial et de préparation de l'octroi de la mesure en amont, par le biais de permissions de sortir. Il implique ainsi une construction sur la durée du parcours d'exécution de peine, rendu difficile voire impossible au vu de la surpopulation carcérale actuelle.

14. Identifiez-vous des freins au prononcé des aménagements de peine (*ab initio*, en 723-15 ou durant le parcours d'exécution de peine) ?

L'isolement de la personne détenue dans un dédale kafkaïen de procédures et un établissement surpeuplé expliquent les difficultés à construire un projet d'aménagement de peine durant son parcours carcéral.

Si la culture de l'aménagement *ab initio* n'est plus à questionner, la systématisation de réponses pénales au détriment de l'évaluation de situations déferées empêche un changement de paradigme pourtant seul à même de sortir de la culture de l'enfermement.

15. Quel bilan faites-vous des libérations sous contrainte ? Avez-vous déjà des retours à faire sur la nouvelle forme de modalité sous contrainte de droit mise en application depuis janvier dernier ? Les JAP ont-ils une appréhension différente de cette nouvelle procédure selon les juridictions ?

La loi « pour la confiance dans l'institution judiciaire » du 22 décembre 2021 a organisé deux modifications en même temps, sans aucune considération pour le parcours de la personne condamnée : une réforme du dispositif des réductions de peine dont l'étude d'impact et l'avis du Conseil d'Etat indiquaient déjà qu'elle serait de nature à augmenter la durée des peines d'emprisonnement et la création de la libération sous contrainte de plein droit pour les reliquats de peine de 3 mois. Ce mécanisme n'a en réalité eu pour seul résultat que d'engorger les audiences en commission d'application des peines au détriment des autres procédures, dont l'audience de débat contradictoire, dans un contexte de surpopulation carcérale aggravée par l'augmentation des peines générées.

En outre, la libération sous contrainte de plein droit n'est aucunement liée à l'occupation des établissements pénitentiaires, de sorte que si elle est de nature à faire sortir des détenus de prison, elle n'a pas permis de faire baisser le taux d'occupation. Par ailleurs, de nombreuses exceptions à cette nouvelle disposition sont prévues, limitant considérablement la portée du dispositif : d'abord en cas « d'impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement », cette libération n'est pas de plein droit ; ensuite de nombreuses exceptions relatives aux infractions commises sont prévues³.

La surpopulation carcérale et la régulation carcérale

16. Quels constats dressent les magistrats quant à la surpopulation carcérale, notamment sur ses causes, son évolution et les conséquences sur la détention ?

En 20 mois, soit du 30 juin 2021 au 1^{er} mars 2023, la population carcérale est passée de 66 853 à 72 351 personnes détenues, condamnées ou en détention provisoire.

Si l'on examine, par exemple, la situation de la direction interrégionale des services judiciaires de Paris (comprenant l'établissement de Fresnes, concerné par l'arrêt JMB c. France), l'augmentation annuelle de la population carcérale est de 376 personnes détenues⁴, mais au jour des présentes observations, le taux d'occupation de six établissements est à plus de 150 %, la maison d'arrêt de Villepinte étant occupée à 187 % et le centre pénitentiaire de Meaux à 183 % ; il y a en outre au total 183 matelas au sol et 246 cellules triplées.

Ces seuls chiffres, sur une période comprenant l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ) et de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, suffisent à démontrer

3Article 710-1 III du code de procédure pénale« 1° Aux condamnés incarcérés pour l'exécution d'une ou de plusieurs peines dont l'une au moins a été prononcée pour une infraction qualifiée de crime, pour une infraction prévue aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, pour une infraction prévue au titre II du livre II du même code lorsqu'elle a été commise sur la personne d'un mineur de moins de quinze ans ou sur une personne dépositaire de l'autorité publique ou pour une infraction commise avec la circonstance aggravante définie à l'article 132-80 dudit code ;

« 2° Aux personnes détenues ayant fait l'objet, pendant la durée de leur détention, d'une sanction disciplinaire prononcée pour l'un des faits suivants :

« a) Exercer ou tenter d'exercer des violences physiques à l'encontre d'un membre du personnel de l'établissement ou d'une personne en mission ou en visite dans l'établissement ;

« b) Exercer ou tenter d'exercer des violences physiques à l'encontre d'une personne détenue ;

« c) Opposer une résistance violente aux injonctions des membres du personnel pénitentiaire de l'établissement ; »

4 Pour un effectif total de la direction interrégionale au 11 avril 2023 de 15983 personnes écrouées alors que la « capacité opérationnelle » est de 10186

l'ineffectivité voire le caractère contreproductif des dispositions qu'elles contiennent et qui sont censées agir sur la surpopulation carcérale.

Il convient pourtant de rappeler que la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt J.M.B. et autres contre France rendu le 30 janvier 2020⁵, qui a conclu à la violation par la France des articles 3 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, eu égard aux conditions de détention de ses établissements pénitentiaires et de l'absence de recours effectif permettant de mettre fin aux conditions de détention contraires à la Convention. La France a également été tenue de prendre des mesures générales pour résorber définitivement la surpopulation carcérale et établir un recours préventif effectif en pratique.

L'exécution de cet arrêt fait l'objet d'un suivi par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui a rendu son deuxième avis au mois de décembre 2022. Dans cet avis, il invite « *à nouveau les autorités, au vu notamment des recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), à adopter rapidement une stratégie globale et cohérente pour réduire, sur le long terme, la surpopulation carcérale et à continuer d'adopter un maximum de mesures pour mieux répartir les détenus ; invitent aussi les autorités à mettre l'accent sur toutes les mesures alternatives à la détention et à renforcer les moyens nécessaires à leur développement et leur application par les juridictions plutôt que de continuer à augmenter les places carcérales* ».

Ces premiers éléments rappelés, il convient de réfléchir sur les raisons pour lesquelles l'emprisonnement conserve une place centrale, sur les conséquences de la surpopulation, mais aussi sur l'ineffectivité des mesures jusqu'alors mises en place pour y remédier.

Sur les raisons de la place centrale de l'emprisonnement

Il existe de nombreuses explications historiques, philosophiques, sociales à la place prépondérante de la prison dans notre système judiciaire. Deux d'entre elles sont plus directement liées au système judiciaire :

- *le tout pénal et la vision court-termiste* : le Syndicat de la magistrature déplore depuis plusieurs années une véritable tendance à la sur-pénalisation des situations et à l'accélération de la réponse donnée. Cette tendance se retrouve sur le plan législatif, où la dynamique un fait divers / une nouvelle loi pénale est à l'oeuvre, bien souvent dans un but d'affichage politique, sans cohérence d'ensemble. Le diptyque pénalisation-accélération se retrouve aussi sur le plan judiciaire, dans une volonté de donner une réponse la plus rapide et la plus efficace possible. Or cette manière de penser est très pourvoyeuse d'emprisonnement et bien souvent contreproductive. Pour prendre l'exemple des violences intrafamiliales, le volet civil (la protection de l'enfant, la clarification des modalités de résidence, l'attribution du logement du couple) est souvent délaissé au second plan. Pourtant, si le volet répressif peut s'avérer nécessaire, la peine ne peut avoir du sens que si les magistrats ont une connaissance précise de la situation familiale et du mis en cause, afin de régler les problématiques dans leur globalité, le passage à l'acte étant multifactoriel.

- *le manque de place laissée à la réflexion sur la peine* : la réflexion sur la peine occupe une place trop peu importante dans le traitement judiciaire pénal, en amont et au moment de son prononcé. A tous niveaux, la focale est mise sur les faits commis au détriment de la personnalité et du parcours de la personne, ce qui favorise le recours à la détention provisoire, puis à la peine d'emprisonnement, à défaut d'avoir suffisamment d'éléments pour penser des alternatives.

5 <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-200446>

Le peu de place laissé à l'évaluation peut d'abord s'expliquer par le fait que dans l'esprit de beaucoup, même de certains justiciables, l'emprisonnement reste la peine de référence. La surpénalisation – au détriment du traitement des affaires civiles, la masse de travail qui en découle et la tendance à la systématisation du traitement judiciaire est un autre élément de réponse. La massification du traitement pénal laisse en effet peu de place à une réflexion et donc à la délibération sur la transversalité des problématiques. L'illustration la plus parlante est celle de la permanence pénale, au sein de laquelle les substituts du procureur sont transformés en de véritables opérateurs téléphoniques et doivent décider d'une orientation pénale, ayant un fort impact sur l'emprisonnement, sur la base d'un simple compte-rendu téléphonique, souvent très rapide.

Enfin, le recours massif aux procédures de jugement rapide, dans un but de rationalisation et dans l'objectif d'afficher une justice qui a réponse à tout de manière immédiate, a indéniablement un effet sur l'emprisonnement, qu'il s'agisse de la détention provisoire ou de l'incarcération pour exécution de peine. La comparution immédiate notamment, utilisée massivement pour certains contentieux qualifiés de prioritaires, est très pourvoyeuse d'emprisonnement.

Sur les conséquences de la surpopulation carcérale

La surpopulation carcérale cause des conditions indignes de détention, largement documentées, notamment par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou encore l'Observatoire international des prisons.

Elle nuit aussi à la réinsertion et à la prévention de la récidive, une prise en charge adaptée en détention n'étant pas possible dans ces conditions. L'accès aux soins est extrêmement réduit et actuellement, seuls 31 % de la population carcérale travaille. L'offre d'activités est insuffisante et les rendez-vous avec le SPIP afin de construire des projets de sortie sont trop espacés.

Sur l'ineffectivité des mesures visant à remédier à la surpopulation carcérale

Pour le quinquennat, le gouvernement a prévu comme seule mesure de lutte contre la surpopulation carcérale la construction de 15 000 nouvelles places de prison⁶. Cette réponse, qui ne semble vouée qu'à absorber l'augmentation du nombre de personnes détenues, s'avère être coûteuse et inefficace.

Emmanuel Macron l'affirmait lui-même en 2018 : « *L'emprisonnement ne cesse d'augmenter, parce qu'au fond cela reste la solution qui contente symboliquement le plus de monde, ce qui évite de s'interroger sur le sens que cela recouvre* ». Force est de constater que la création de nouvelles places de prisons chaque année n'a eu aucun effet sur la population carcérale qui n'a de cesse d'augmenter.

Les actions de sensibilisation des magistrats, même obligatoires (dans le cadre de la scolarité initiale ou de la formation continue), ne suffisent pas à réduire l'emprisonnement et doit être d'un mécanisme législatif de régulation contraignant, l'urgence de la situation ne permettant pas d'attendre que les magistrats s'éloignent tranquillement de leur culture carcérale.

6- p 47 du programme 107 « DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

La programmation immobilière de l'administration pénitentiaire est marquée par le plan de création de 15 000 places supplémentaires à horizon 2027. Cet engagement du président de la République vise à résorber la surpopulation carcérale structurelle dans les maisons d'arrêt et à atteindre l'objectif de 80 % d'encellulement individuel. Il privilégie ainsi la construction de ce type d'établissement, ainsi que la livraison de structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) et d'établissement tournés vers le travail (les projets Inserre), dans l'optique de favoriser la réinsertion des personnes détenues et la prévention de la récidive. Cet effort exceptionnel en faveur de l'immobilier pénitentiaire permettra également d'améliorer les conditions de travail des personnels. Il constitue l'un des volets de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dont l'objectif, en termes de politique pénale, est de développer le prononcé de peines alternatives à l'incarcération (surveillance électronique à domicile, sursis probatoire, semi-liberté, travail d'intérêt général... »

Au surplus, la circulaire de politique pénale générale du ministre de la justice ne prévoit aucune orientation des parquets pour favoriser les alternatives à l'incarcération ou les aménagements de peine, signe de l'absence de priorité donnée à cette question par le gouvernement.

17. Que pensez-vous de la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation carcérale ? Quelle forme devrait selon vous prendre un tel mécanisme ? Devrait-il passer par une extension du principe du *numerus clausus* aux maisons d'arrêt ?

Le Syndicat de la magistrature sollicite depuis des années la création d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale. Il s'agirait non pas d'un *numerus clausus* fondé sur le principe d'une interdiction d'entrée en détention, mais d'un mécanisme de régulation des sorties de détention lorsque le nombre de détenus dépasse le nombre de places ouvertes pour assurer un encellulement individuel.

Les principes de ce mécanisme sont les suivants :

1. Fixation par décret du nombre de places maximum dans chaque établissement pénitentiaire, afin d'atteindre l'encellulement individuel.
2. Création sur le modèle des quartiers arrivants, par décret, dans chaque établissement, d'un volant de places exclusivement réservées à l'accueil des nouveaux arrivants, pour une durée maximale de deux mois.
3. Obligation pour la direction de l'établissement ou le parquet de saisir le juge de l'application des peines de situations individuelles permettant d'envisager des aménagements de peine, afin de libérer les places nécessaires à l'affectation des personnes incarcérées au quartier arrivant.
4. Mise en place d'une « procédure balai », au cas où aucun aménagement n'aurait été décidé au bout du délai de deux mois : le détenu dont la date de libération est la plus proche bénéficie d'une réduction supplémentaire de peine exceptionnelle dont le quantum le rend immédiatement libérable. L'idée de prévoir que cette sortie anticipée serait effectuée sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) ne paraît pas opportune, la DDSE nécessitant que soient remplies et vérifiées des conditions préalables (existence d'un hébergement stable, accord du maître des lieux, accord de la personne condamnée...).
5. Prévoir l'information hebdomadaire de tous les magistrats du siège et du parquet par l'administration pénitentiaire de la situation des établissements pénitentiaires du ressort (et le cas échéant des ressorts voisins) dans lesquels les personnes condamnées ou placées en détention provisoire par la juridiction ont vocation à être incarcérées.

En ce sens, le rapport Sauvé nous apparaît décevant. S'il a le mérite d'évoquer un mécanisme de régulation carcérale, il insiste sur son caractère non contraignant, que l'on sait parfaitement inefficace.

Au-delà d'un tel principe de régulation carcérale, le Syndicat de la magistrature porte de nombreuses propositions pour tenter d'endiguer le phénomène de surpopulation carcérale. Elles concernent l'ensemble des acteurs judiciaires (du parquet aux juges de l'application des peines) dans l'idée de suivre le parcours du justiciable de l'acte reproché à la phase post-sentencielle. Ces propositions passent avant tout par un encadrement légal très strict du recours possible à la détention.

- En premier lieu, le Syndicat de la magistrature préconise depuis longtemps une mise à distance du tout pénal qui se traduit par des dépenalisations (certaines infractions à la législation sur les stupéfiants par exemple). Il faudrait également revoir l'échelle des peines délictuelles encourues

pour permettre que certains faits ne soient punissables que de peines de sursis probatoire renforcé, de travail d'intérêt général, de jours-amende ou d'amende. Il faut absolument décorréliser certaines infractions de la peine de prison. En ce sens, la LPJ qui a créé la DDSE n'est pas allée au bout du raisonnement. Le Syndicat de la magistrature demande par exemple à ce que le placement extérieur devienne une peine autonome.

- La réduction du recours à l'emprisonnement nécessite de favoriser, en amont de l'audience et dès le stade de l'enquête parquet, le recueil d'éléments de personnalité détaillés pour mieux individualiser et éviter l'emprisonnement (en phase pré-sentencielle comme au stade du prononcé de la peine).

- Le Syndicat de la magistrature développe aussi un certain nombre de propositions visant à réduire le recours à la détention provisoire (cf réponse à la première rubrique du questionnaire).

- Au stade du jugement, notre organisation dénonce les procédures de traitement rapide et sollicite un ralentissement de la cadence. Ainsi, nous sommes favorables à une césure du procès pénal, qui consiste à rendre obligatoire l'ajournement aux fins d'investigations si la juridiction veut prononcer une peine d'emprisonnement.

- Enfin, après le prononcé de la peine, outre une augmentation des moyens du SPIP aussi bien en milieu ouvert qu'en milieu fermé pour favoriser la réinsertion et la construction de projets d'aménagements de peine en milieu fermé, le Syndicat de la magistrature milite en faveur de l'abrogation de l'article 723-16 du code de procédure pénale, qui autorise une incarcération sur décision du parquet sans décision préalable du juge de l'application des peines et en faveur du rétablissement à 2 ans du seuil d'aménagement de peine en milieu ouvert.

18. Certaines juridictions ont-elles mis en œuvre des partenariats avec les établissements pénitentiaires afin de développer une forme de régulation ?

Le rapport des États généraux de la justice recommande la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale, qui consisterait à définir un seuil de "criticité" à partir duquel serait déclenché un dialogue entre les acteurs de la chaîne pénale visant à faciliter des mesures de régulation. Cette recommandation s'inspire notamment des expérimentations menées dans les juridictions de Grenoble et Marseille⁷. Plusieurs juridictions ont également tenté de protocoliser de tels dispositifs comme à Toulouse, Bordeaux ou encore Pontoise.

À Grenoble, une note d'orientation générale a été signée en octobre 2020 par le procureur de la République, la présidente du tribunal judiciaire ainsi que les directeurs du centre pénitentiaire et du SPIP. Cette note prévoit l'information hebdomadaire des magistrats sur les taux d'occupation des différents quartiers et les flux entrant et sortant. La note promeut le recours à l'ARSE. Pour les condamnés figure le recours au mandat de dépôt à effet différé, qui permet au parquet de fixer une date ultérieure d'incarcération « *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* ». Le parquet est également encouragé à adapter la politique de mise à exécution des peines lorsque le taux d'occupation atteint 130%, en priorisant certains cas de mise à exécution des peines d'emprisonnement et en appréciant, au cas par cas, l'opportunité d'un nouvel examen d'aménagement de peine pour d'autres. Les transferts de désencombrement et d'orientation en établissements pour peines sont aussi identifiés comme moyens de régulation. La note prévoit enfin la transmission bimensuelle par le greffe au SPIP de la liste des personnes condamnées dont le

⁷ <https://oip.org/analyse/mecanismes-experimentaux-de-regulation-carcerale-un-bilan-qui-peine-a-convaincre/>

reliquat de peine est inférieur à six mois, dispositif central du mécanisme. Le SPIP identifie dans cette liste les personnes susceptibles de faire l'objet d'une libération anticipée : libération sous contrainte, réductions supplémentaires de peine ou conversion du reliquat de la peine.

À Marseille, la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale a été validée en décembre 2020 dans le cadre d'une commission d'exécution et d'application des peines (Comex : qui réunit service de l'application des peines, parquet, SPIP, greffe et direction de la prison). À la différence de Grenoble, le mécanisme est conçu comme un outil de gestion en situation de crise pénitentiaire. Il comprend différents dispositifs qui se déclenchent indépendamment les uns des autres (seuil de pré-alerte, information, transferts, décisions hors débat).

Le mécanisme mis en place à Bordeaux étant très récent, nous n'avons encore que peu de retours, étant précisé que les chiffres de la surpopulation y sont toujours aussi alarmants.

Les acteurs de ces mécanismes concluent pour l'essentiel que, faute d'être contraignants et mis en œuvre à l'échelle nationale, ces mécanismes n'ont qu'un effet extrêmement limité (déplaçant notamment le problème d'un établissement à l'autre) et échouent à endiguer la surpopulation carcérale.

19. La régulation carcérale peut-elle également concerner les personnes placées en détention provisoire ?

L'expérience vécue pendant le Covid – à savoir la libération de plusieurs personnes placées en détention provisoire sans impact sur la suite du traitement des dossiers – amène une réponse positive, étant précisé que cette régulation se doit d'être accompagnée d'une réforme des critères de la détention provisoire, comme cela a été rappelé dans la rubrique « *Les alternatives à l'incarcération* » du questionnaire.

Si le mécanisme de régulation post-sentenciel trouve son pivot dans la proximité de la date de fin de peine, la détention provisoire connaît également une durée qui peut permettre de définir un critère couplé au seuil de criticité, avec obligation pour le JI ou le JLD de motiver spécifiquement le refus de ne pas retenir une alternative à l'incarcération qui serait proposée par le SPIP.

A minima, les textes d'application devraient instaurer des modalités simplifiées de saisine et de travail du SPIP - pourquoi pas en envisageant la saisine d'une association spécialement habilitée pour les contrôles judiciaires, comme cela existe sur certains ressorts- et une réécriture de l'article 144 du code de procédure pénale.