

Paris, le 30 avril 2020

### **Numerus clausus : oui, c'est possible, et c'est le moment**

La crise sanitaire que nous traversons a conduit les juges de l'application des peines et les magistrats du parquet à engager, dans les conditions qu'on connaît, un énorme travail afin de réduire la surpopulation carcérale, pour éviter que l'épidémie n'explode en détention.

Cette mobilisation aura permis de réduire la surpopulation carcérale de 70.651 détenus dont 21075 prévenus au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (72.400 au 1<sup>er</sup> mars) à 61100 détenus au 23 avril, c'est-à-dire un taux d'occupation à 100%, selon les chiffres que vous avez communiqués, ce taux ne tenant pas compte de la différence de situation entre les maisons d'arrêts, plus surpeuplées, et les autres établissements pénitentiaires. Avec un tel nombre de personnes détenues, on se situe encore loin de la possibilité d'un encellulement individuel, dont le principe a été adopté et jamais mis en œuvre, qui serait pourtant seul de nature à répondre véritablement au risque sanitaire dans le contexte actuel.

Une partie de cette baisse s'explique par la réduction de l'activité juridictionnelle, qui de fait a réduit les entrées en détention. Il n'en reste pas moins qu'en quelques semaines, les juges de l'application des peines ont aménagé de nombreuses peines d'emprisonnement, ce qui a eu un effet immédiat en termes d'engorgement des établissements pénitentiaires.

Cette rapidité a été facilitée par l'accord des magistrats du parquet pour procéder hors débat contradictoire, tandis que ces derniers mettaient en œuvre la nouvelle mesure d'assignation à résidence prévue par l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Cette situation vient valider un mécanisme dont la mise en œuvre est demandée depuis plusieurs années par notre organisation et d'autres, dans un contexte où aucune réforme n'a eu d'effet sur le problème de la surpopulation carcérale, qui n'a cessé au contraire d'augmenter : un *numerus clausus*, fondé non pas sur le principe d'une interdiction d'entrée en détention mais sur celui d'un mécanisme de sortie lorsque le nombre de détenus dépasse le nombre de places ouvertes pour assurer un encellulement individuel.

## A. Sur le bien fondé d'un *numerus clausus*

### a. *Les arguments en faveur d'une action volontariste contre la surpopulation carcérale*

- **Une surpopulation carcérale enkystée.** Plus de 10 000 détenus surnuméraires depuis de nombreuses années, la baisse récente n'ayant pas vocation à se pérenniser si une politique volontariste n'est pas immédiatement mise en oeuvre. Ainsi, l'éphémère peine de contrainte pénale et la libération sous contrainte n'ont que très peu impacté cette situation, de sorte que toute politique de limitation de la population carcérale uniquement fondée sur un changement des pratiques des magistrats semble vouée à l'échec, tant les professionnels sont soumis à des impératifs contradictoires et sont tenus d'appliquer des textes encourageant par ailleurs à l'incarcération (comparution immédiate...). Le volet peine de la réforme pénale adoptée en mars 2019, qui limite les aménagements de peine susceptibles d'être prononcés par le juge de l'application des peines sans apporter d'outils suffisants au moment du prononcé de la peine et sans modifier la procédure de comparution immédiate, n'aura pas pour effet de supprimer les courtes peines, contrairement à ce qu'affiche la chancellerie. Compte tenu du *numerus clausus* dans les établissements pour peine, la totalité de la surpopulation est concentrée dans les maisons d'arrêt, qui accueillent notamment les détenus provisoires, avec des taux de sur-occupation extrêmement importants ces dernières années.
- **La surpopulation carcérale est une atteinte à la dignité des personnes détenues, et elle crée des conditions de travail indécentes** pour les surveillants pénitentiaires, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et autres intervenants en détention. Elle empêche la mise en oeuvre de certaines Règles Pénitentiaires Européennes (RPE), et notamment le droit à la santé - situation cruellement mise en lumière actuellement -, aux relations familiales, au travail, aux activités... Le *numerus clausus* ne ferait que mettre le fait en accord avec le droit (CPP, article 3 CESDH, article 87 de la Loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009...), qui prévoit notamment le principe de l'encellulement individuel et l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants.
- **Un taux d'incarcération important est sans effet positif sur le niveau de délinquance et sur la prévention de la récidive.** Ainsi, le niveau de délinquance demeure très élevé aux Etats-Unis malgré 2 millions de détenus, et à l'inverse une baisse importante du taux d'incarcération en Allemagne (1/4 dans les années 1980) n'a pas généré de hausse de la délinquance. En France, le nombre de conseillers d'insertion en milieu fermé et leurs moyens (en interprétariat par exemple) sont sous-dimensionnés eu égard à la surpopulation carcérale. Dès lors, la majorité des sorties de maisons d'arrêt sont des sorties « sèches », ce qui obère l'objectif de réinsertion.
- **L'incarcération est coûteuse** (300 euros par jour et par détenu) et les conditions de détention dégradées créées par la surpopulation carcérale sont une source de condamnations répétées de l'Etat par les juridictions administratives. Pour l'ensemble

des juridictions administratives, 4 décisions en 2008 pour 3000 euros, 13 en 2009 pour 46 000 euros, 41 en 2010 pour 140 250 euros... La France vient par ailleurs d'être condamnée par la CEDH le 30 janvier 2020 pour ses conditions de détentions indignes et doit justifier de la mise en œuvre de moyens durables pour y remédier ainsi que d'un recours effectif.

- **La « solution de bon sens », à savoir l'augmentation du parc pénitentiaire dans cette lutte contre la surpopulation carcérale, a démontré son inefficacité**, qu'a constatée le Conseil de l'Europe dans sa recommandation du 30 septembre 1999 : « *l'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement* ». De fait, les importantes créations de places de prison en France au cours des deux dernières décennies se sont traduites par une augmentation de la population carcérale sans réduction significative du taux de surpopulation. Ainsi, plus on construit d'établissements, plus ils sont remplis.
- **L'instauration d'un *numerus clausus* n'aurait en aucun cas vocation à instaurer une limite intangible du nombre de détenus**. Celui-ci pourrait évoluer en fonction des ouvertures et des fermetures d'établissements pénitentiaires. D'un point de vue démocratique, il semble cohérent que le nombre maximal de détenus soit fixé par le législateur en fonction des moyens qu'il octroie à l'administration pénitentiaire.
- *b. Les arguments opposés et les réponses apportées*
- **L'instauration d'un *numerus clausus* risquerait de créer des disparités locales**, dans la mesure où il interdirait de fait d'incarcérer dans certains ressorts territoriaux, alors que ce serait possible dans les ressorts voisins. **Toutefois :**
  - Les inégalités existent déjà aujourd'hui dans les conditions de détention...
  - La réforme devra nécessairement être territorialisée, donc prendre en compte les besoins locaux.
- **Un *numerus clausus* territorialisé pourrait rigidifier considérablement les transfèrements**, les directeurs d'établissements ne souhaitant pas accueillir des détenus qui encombreraient encore davantage leur établissement. **Par conséquent :**
  - Il conviendra de définir précisément les mécanismes qui s'imposeront aux acteurs en matière de transfèrements.
- **Un *numerus clausus* pourrait conduire à ne pas exécuter une peine ou un mandat de dépôt décidé par une juridiction. Toutefois :**
  - Cet argument n'est pas opérant car ce n'est pas au niveau de l'entrée mais bien de la sortie que le mécanisme doit jouer ;
  - Ce mécanisme doit, dans son principe, être fondé par une décision d'aménagement de peine d'un magistrat, le juge de l'application des peines.

- **Un mécanisme de *numerus clausus* fondé sur les aménagements de peine n’aurait aucune incidence sur la détention provisoire**, qui reste un important pourvoyeur d’incarcération. En effet, ce sont d’autres réformes qui sont nécessaires sur ce point, et que nous proposons par ailleurs.
- **Le mécanisme serait contraire au principe d’égalité** : par la seule application du *numerus clausus*, certains détenus seraient libérés de manière anticipée alors que d’autres exécuteraient leur peine en intégralité. **Toutefois** :
  - Par principe, ceux qui « bénéficieraient » du *numerus clausus* seraient libérés par un juge. Dans le cas où l’application des critères habituels ne suffiraient pas à maintenir le nombre de détenus sous le seuil fixé, le critère de libération serait clairement défini par la loi : les détenus libérés seraient ceux dont la date de fin de peine est la plus proche. La différence de traitement étant fondée sur une différence objective et quantifiable de situation, il n’y a pas d’atteinte au principe d’égalité. C’est d’ailleurs bien selon ce même raisonnement qu’ont été prévues les dispositions ayant permis la libération de nombreux détenus dans l’ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de covid-19
- **Ce dispositif risquerait d’entraîner la libération anticipée de détenus dont la date de libération serait très éloignée. Toutefois** :
  - Ce risque n’existe pas : les chiffres de l’administration pénitentiaire établissent qu’en moyenne, à un instant donné, 20% de la population carcérale est à moins de trois mois de sa date de fin de peine. La réduction de la population carcérale qui vient d’intervenir dans le contexte de la crise du Covid-19 le confirme.

## **B. Eléments d’architecture**

### *a. Principes*

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...).

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.

### *b. Questions en suspens*

1. **Quid de la période transitoire ?** Comment passer de 61100 personnes incarcérées au chiffre permettant d'atteindre le *numerus clausus* ? Une proposition de loi déposée en 2010 par Dominique Raimbourg prévoyait une période de 18 mois laissée au ministère de la Justice pour ramener le nombre de détenus au maximum légal. Le nombre de détenus étant au plus bas actuellement par rapport aux chiffres de ces dernières années, c'est le moment de mettre en place cette réforme, en laissant un délai de 10 mois pour atteindre le nombre de détenus en encellulement individuel. Attendre encore serait un véritable gâchis.
2. **Question de la territorialisation de la réforme :** faut-il étanchéifier les établissements afin de laisser à chaque juridiction un « contingent de places ».
  - a. Avantage : cela responsabiliserait les juridictions, les obligerait à adapter leurs réponses aux moyens disponibles ;
  - b. Inconvénient : cela entraînerait un surcroît de rigidité du système (impossibilité de jouer sur les transfèremens pour gérer certaines situations), et entraverait les transfèremens de détenus pour les besoins de la vie familiale.

Il semble toutefois que cette question se poserait principalement dans le cadre de la période transitoire. En effet, les transfèremens seront sensiblement moins problématiques et plus souples lorsque le taux d'incarcération sera effectivement conforme à la capacité d'accueil des établissements.