



Audition Sénat du 04 juin 2024
Groupe de travail du Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain
« Régulation carcérale »

✚ Présentation de l'ANJAP :

L'ANJAP est une association loi de 1901 créée en 1977, la seule association professionnelle qui réunit des magistrats en charge de l'application des peines.

Son objectif principal est de faire connaître la fonction de juge de l'application des peines et ses conditions de travail, et de faire valoir son point de vue auprès notamment des pouvoirs publics sur les questions d'application et d'exécution des peines ; c'est ainsi qu'elle est régulièrement consultée dans le cadre de l'élaboration des nouveaux textes législatifs et réglementaires, et de l'évaluation de leur application.

Sur le fond, l'ANJAP soutient la mise en œuvre d'une césure entre la décision sur la culpabilité avec le prononcé et donc le choix de la peine (temps du jugement, dévolu au tribunal correctionnel), et l'exécution de la peine (temps de l'application de la peine, dévolu au juge de l'application des peines).

Elle œuvre également dans le sens d'une diffusion des connaissances aujourd'hui acquises sur le plan criminologique. Il s'agit d'allier recherche des besoins, de la réceptivité et des facteurs de risque et donc de désistance, pour aller dans le sens d'une réelle prévention de la récidive en amont, sur laquelle le récent rapport des états généraux de la justice regrettait d'ailleurs qu'on ne se focalise pas plus activement.

En outre, elle promeut l'idée d'un mécanisme de régulation carcérale : participation aux Etats généraux de la Justice, audition auprès de la commission des lois de l'assemblée nationale (rapport d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale en 2023), auprès du Conseil économique social et environnemental (rapport sur le sens de la peine du 12 juillet 2023), de la Cour des comptes (rapport d'octobre 2023 sur une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question) ou de la

Commission nationale consultative des droits de l'homme (avis du 23 mai 2024 pour un mécanisme contraignant de régulation carcérale).

Nous participons aussi aux réunions du Contrôleur général des lieux de privation de liberté sur la question de la régulation carcérale.

Nous avons pu, enfin, adresser un avis au Conseil des ministre de la CEDH, dans le cadre du suivi de l'arrêt JMB C/France ayant condamné la France le 30 janvier 2020.

Plus largement, l'ANJAP met au cœur de son action l'objectif de donner du sens à la peine, à tous moments de son exécution, et soutient ainsi qu'elle doit donc s'exercer dans des conditions qui garantissent la dignité de l'être humain, seules à même d'en garantir l'efficacité et l'objectif de réinsertion.

Présentation : le constat et les effets

Il n'y a jamais eu autant de personnes détenues dans les prisons françaises, au 1^{er} mai 2024 : 77647 personnes détenues (+6% par rapport à l'année dernière), dont 2481 en semi-liberté, 228 en placement extérieur, 1978 personnes prévenues.

La surpopulation ne touche que les maisons d'arrêt puisque les établissements pour peine ont un numerus clausus (taux de surpopulation qui dépasse 150% en moyenne dans les maisons d'arrêt et franchit les 200% dans 17 prisons). Il est regrettable de constater que les chiffres tombent mois après mois dans une indifférence relativement générale.

A cette surpopulation s'ajoute un sous-effectif récurrent des SPIP, des surveillants pénitentiaires et des intervenants en détention, leur nombre étant calculé en fonction d'un taux normal d'occupation.

Or, cette situation empêche le travail d'insertion qui doit être réalisé en détention, en prévision de la sortie et peut même être créatrice de récidive.

Les juges de l'application des peines ne sont pas en mesure de mettre correctement en place un parcours d'exécution de peine, à-même de préparer la sortie, prévenir la récidive et travailler l'insertion du condamné, alors que c'est la pierre angulaire de notre fonction.

En particulier, l'article 707 du code de procédure pénale dispose que « Toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire (...) ». C'est donc un principe posé par la loi !

Cette situation s'aggrave pour les courtes peines (notamment inférieures à 6 mois) au regard des éléments suivants :

- Absence de travail d'insertion, de prévention de la récidive : les CPIP sont focalisés sur les CAP avec les réductions de peine et la libération sous contrainte. Dès le quartier arrivant, ils regardent à quelle date de CAP utile le condamné passera, sans pouvoir faire un travail de fond (questionnement notamment autour d'un éventuel logement). Il n'y a aucun suivi SPIP qui peut être mis en place au regard des moyens actuels sur un temps court.
- Les JAP n'ont pas les moyens d'audiencer en débat contradictoire toutes les requêtes en aménagement de peine en un temps court et utile ; de plus la LSC-D désorganise beaucoup l'audiencement en maison d'arrêt, car il est régulier que les détenus se désistent au dernier moment de leurs demandes lorsqu'ils ont connaissance de leur prochain passage en CAP pour la LSC-D.
- Conditions de détention inhumaines (vétusté, promiscuité, indignité humaine, manque d'intimité, dégradation état de santé,..)
- Conditions de travail pour tous les personnels dégradées,
- Augmentation des incidents
- Développement d'une vision de l'institution et du système judiciaire négative, maltraitante...

Comme cela avait été anticipé et conformément à l'étude d'impact (elle indique : un octroi de 68% des réductions de peine est nécessaire, contre 45% auparavant, pour qu'il n'y ait pas d'augmentation), la surpopulation carcérale augmente encore avec la réforme des réductions de peine (loi confiance du 22 décembre 2021).

Et la situation risque encore de s'aggraver.

En effet, l'étude très en amont des réductions de peine conduit à une baisse de l'octroi, surtout pour les courtes peines : on doit se projeter sur une très longue période, et les condamnés n'ont le temps de réaliser aucune démarche ou presque, surtout dans une prison surpeuplée, avec des services déjà engorgés.

Les mécanismes actuels et les échecs

- la réforme des réductions de peines, la LSC et la LSC-D

Un des objectifs de la réforme était de réduire la surpopulation carcérale par une augmentation des *maxima* des réductions de peine pouvant être octroyées (schématiquement de 3 à 6 mois) et des mécanismes d'examen automatique puis d'octroi automatique (LSC et LSC-D) en sus du passage classique en débat contradictoire.

Toutefois :

- La concomitance de l'étude des RP / RSP et les LSC classiques et LSCD, pour les courtes peines conduit à l'octroi d'aménagement de peine de durée très réduite

- Il convient de rappeler que dans le cadre de la LSC classique la durée maximale de l'aménagement de peine est de 20 mois maximum avant examen des réductions de peine (5 ans maximum + 2/3 de peines = 20 mois = 14 mois en cas d'octroi de toutes les réductions de peine dès la 1^{ère} année ou 8 mois en cas d'octroi de toutes les réductions de peine lors de la deuxième année) et de 3 mois pour la LSC-D
- Au regard de durées qui peuvent être courtes, et le sont surtout pour la LSC-D, quels objectifs raisonnables peut-on avoir ?
- Quid de la mise en place de soins, du travail ou de l'indemnisation ? En réalité seules les interdictions peuvent être contrôlées mais le pouvoir dissuasif est limité puisque la sanction l'est également (effet « cliquet » des mesures avec écrou : chaque jour passé en semi-liberté, détention à domicile sous surveillance électronique ou placement à l'extérieur est acquis et ne peut plus être retiré)
- Donc il est difficile d'assigner des objectifs d'insertion à la LSC et la LSC-D
- Par ailleurs, si la LSC et la LSC-D sont réduites au seul objectif de régulation carcérale, ne s'agit-il pas d'un objectif à très court terme ? Rajouter des matelas par terre dans les QSL / CSL est-il utile ? Placer un détenu qui n'a pas de solution de logement en semi-liberté alors qu'il n'en veut pas est-il la meilleure garantie de son adhésion à la mesure ? Les retours rapides en détention sont-ils souhaitables ? Des mesures sans contenu sanctionné/sanctionnables sont-elles souhaitables ?
- **Le désengorgement des maisons d'arrêt vers les centres de détention et la construction de nouveaux établissements pénitentiaires :**

On assiste à des transferts par l'administration pénitentiaire de détenus de maisons d'arrêt vers les centres de détention. D'anecdotique, le mouvement prend une vraie importance (à titre d'exemple : à Réaux : 280 écrous concernés en 2022 et 329 en 2023 ; au plan national, le taux d'occupation des centres de détention est passé de 90 à 97%).

Sont amenés à cohabiter des détenus sans cohérence au regard de la démographie pénitentiaire :

- Courtes peines v. longues, parfois très longues peines
- Atteintes aux biens, condamnations par des tribunaux correctionnels v. atteintes aux personnes, condamnations par des cours d'assises
- Population relativement jeune v. population relativement âgée

Le travail n'est pas le même pour l'administration pénitentiaire :

- Préparation longue pour les longues peines (expertises, enquêtes longues et fouillées, avis victime, projets préparés très en amont avec des PS « tests »...) v. préparation très rapide pour les LSC

- Cohabitation entre des populations qui n'ont pas le même rythme et surtout pas les mêmes perspectives de sortie ; populations qui n'ont pas le même rapport à l'autorité (plus jeune, plus intolérante à la frustration avec des incidents bien plus nombreux dont pâtissent toutes les personnes qui travaillent en détention)

La construction de nouvelles places de détention (en particulier, le nouveau programme 1500 places à l'horizon 2027 qui portera le parc carcéral à 75 000 places – jauge déjà dépassée) ne résoudra donc pas plus la question que les programmes qui l'ont précédée de sorte que l'urgence demeure pour la mise en place de mécanismes réellement efficaces et mesurés à tous les stades de la chaîne pénale - en ce compris la phase pré-sentencielle et la nécessité de réfléchir à la détention provisoire (avec des réflexions à mener autour du développement de l'ARSE ou de SL pré-sentencielle).

- **Le prononcé des aménagements *ab initio* :**

La LPJ a souhaité systématiser le prononcé des aménagements *ab initio* par le tribunal correctionnel. Ce mouvement a été suivi d'effet et on assiste (causalité ou coïncidence) à la chute des peines alternatives, et surtout du travail d'intérêt général :

- L'offre de travail d'intérêt général n'a jamais été aussi large
- Le contenu du travail d'intérêt général s'est totalement enrichi (formation, orientation vers l'emploi...) . L'ATIGIP, à ce titre, offre un très bon outil et a fortement diversifié, développé l'offre du TIG.
- Le travail d'intérêt général est d'un emploi très souple et notamment il permet une adaptation très fine (exemple lorsque le travail d'intérêt général entre en concurrence avec l'insertion professionnelle, le juge de l'application des peines peut suspendre très facilement pour une reprise ultérieure de la peine)
- Parallèlement l'explosion du nombre de détention à domicile sous surveillance électronique (principalement prononcées) a augmenté les situations d'échecs de ces mesures qui sont plus courtes (la plupart des détentions à domicile sous surveillance électronique sont de 6 mois quand le travail d'intérêt général doit s'exécuter en 18 mois) ; le caractère un peu automatique de la détention à domicile sous surveillance électronique fait que cette mesure est mise en œuvre pour des condamnés qui ne sont pas capables de la tenir (exemple : détention à domicile sous surveillance électronique pour un SDF...)
- On pourrait tenir la même réflexion pour les jours amendes : lorsque les revenus le permettent « toucher » au portefeuille est une peine bien plus dissuasive qu'une détention à domicile sous surveillance électronique aux horaires extensifs
- Par ailleurs, le droit des peines est devenu d'une telle complexité que les juges correctionnels qui ne sont pas des juges spécialisés, et qui dans beaucoup de juridictions petites et moyennes ont de nombreuses autres attributions, ont probablement tendance à se retourner plus facilement

vers l'emprisonnement qui est mieux connu et qu'ils savent pouvoir être aménagé, que vers d'autres peines moins pratiquées et qu'ils craignent de prononcer à tort ou de manière inefficace (exemple type de la DDSE peine). Par ailleurs le temps de l'audience et l'état des dossiers sur les éléments de personnalité ne permettent pas toujours de prendre une décision éclairée : il y a un temps pour le prononcé de la peine et un temps pour son exécution

- Le délai entre le prononcé de la peine aménagée et sa mise en œuvre concrète pose de multiples problèmes : actualité et véracité des éléments recueillis à l'audience, incompréhension du condamné sur les délais de mise en œuvre, disponibilité des structures nécessaires (places de semi-liberté, bracelets, structures d'accueil)... Il y va de l'adéquation entre la peine et la situation concrète ainsi que de la crédibilité de la réponse pénale
- Il faudrait s'interroger sur la mise en place (et à quel coût) de permanences du service pénitentiaire d'insertion et de probation dans les juridictions mais également du juge de l'application des peines (problème des week-ends)
- **Les recours contre les conditions indignes de détention :**

Le recours contre les conditions indignes de détention (803-8 CPP) est très insuffisamment utilisé. En réalité, le JAP n'a aucun réel pouvoir contraignant, et la place libérée, considérée comme indigne, est en général vite remplie. Les condamnés craignant un transfert loin de leur famille, ce qui a pu arriver, ils préfèrent souvent ne pas prendre le risque. Il peut exister aussi des pressions de l'administration pénitentiaire, certains personnels n'étant pas toujours favorables à ce mécanisme.

- **La nécessaire prise en compte du coût :**

Il faudra un jour s'interroger sur le coût réel de l'incarcération :

- Chaque jour, environ 7 millions d'euros ont été dépensés pour les détenus sans aucun retour sur investissement, simplement pour les garder en détention. La CNCDH dit que l'ensemble des plans de constructions a coûté 5 milliards d'euros.
- Une place en détention représente le coût d'une maison individuelle (100.000 – 300.000 euros)
- Une journée de détention coûte *a minima* 110 euros (à rapporter au prix de journée de 45 euros en CHRS) : comment expliquer le coût de 3.300 euros mensuels rapportés au salaire médian (2.100 euros nets) ou au SMIC (1.400 euros nets) ?
- Si pour ce coût, la sécurité publique est assurée, pourquoi pas, mais sinon :
 - o Ne vaut-il pas mieux de favoriser l'insertion avec un retour à l'emploi, le paiement des cotisations sociales, de l'impôt, d'une meilleure indemnisation des victimes ?

En 2024, le budget consacré au programme immobiliser pénitentiaire est 10 fois supérieur à celui dédié aux peines alternatives et aux aménagements de peine.

- La prévention de la récidive ne passe-t-elle pas par des mécanismes peut-être un peu basiques mais néanmoins efficaces tels que la peur de perdre son emploi, son logement, sa valeur auprès de ses proches ?
- La période du COVID a démontré deux choses : il est possible de limiter l'incarcération sans que les rues soient à feu et à sang et ainsi faciliter le travail de chacun des acteurs de la détention dans de meilleures conditions notamment de sécurité

✚ Les propositions de l'ANJAP pour lutter contre la surpopulation pénale, l'idée d'un mécanisme national de régulation carcérale

Un mécanisme de régulation carcérale reste un mécanisme par défaut, partant du constat qu'on ne parvient pas à baisser la surpopulation carcérale qui est endémique, les différentes réformes n'ayant aucun impact, bien au contraire.

➤ Il s'agirait en effet surtout d'éviter les entrées en détention, ce qu'a montré le retour d'expérience de la régulation carcérale opérée durant la crise sanitaire, et ainsi de :

- repenser la politique pénale, s'agissant de la comparution immédiate notamment qui est pourvoyeuse de nombreux mandats de dépôt,
- dépenaliser certaines infractions et cesser de créer de nouvelles peines et d'aggraver les sanctions encourues (allongement et augmentation des peines d'emprisonnement prononcées),
- ces éléments induisent aussi une augmentation du nombre de prévenus en détention provisoire. Le poids de la détention provisoire doit aussi être relevé, dont la durée a été multipliée par deux ces 40 dernières années, sur laquelle les JAP évidemment n'ont pas la main. L'assignation à résidence sous surveillance électronique étant peu prononcée, notamment parce qu'elle vaut détention provisoire, la question d'une semi-liberté pré-sentencielle pourrait être envisagée,
- développer les peines alternatives en repensant l'échelle des peines (l'emprisonnement reste la peine de référence), les placements extérieurs par exemple ou encore l'idée d'une peine unique de probation qui pourrait aussi être repensée. Cela doit évidemment s'accompagner de moyens car le droit comparé montre que les magistrats prononcent moins de peines d'emprisonnement quand ils sont certains d'une prise en charge immédiate et adaptée des personnes condamnées.

➤ Un mécanisme national est nécessaire au regard de la limite des initiatives locales (Marseille avec les Baumettes à 200 % de taux d'occupation au 01/01/2024 et Grenoble à 170% à la même date).

De surcroît, tous les outils nationaux développés ces dernières années, depuis 2019 (LPJ, loi confiance...), font peser sur le JAP la question et la responsabilité de la régulation carcérale. Or, il s'agit pour les pouvoirs publics de répondre notamment aux attendus de la CEDH et de permettre que les détenus soient incarcérés dans des conditions dignes.

A ce titre, il est essentiel que les dispositifs actuels fassent l'objet d'une évaluation fine et impartiale afin d'objectiver leurs limites, dénoncées et vécues par les professionnels de terrain. A ce titre, la LSC n'a jamais été évaluée et pourtant elle a été étendue via la LSC de plein droit, et ce sans aucun égard pour son efficacité et sans aucune considération sur les coûts sociétaux et financiers de sa mise en œuvre.

➤ Mécanisme de régulation carcérale proposé par l'ANJAP :

1. Au niveau national, la loi prévoit l'obligation de prévoir dans chaque ressort :

- a. **Un mécanisme d'abord incitatif après le dépassement d'un seuil d'alerte :** aménagements de peine simplifiés avec identification des profils concernés par l'AP en fonction de critères pré-établis ;
 - b. **Un mécanisme ensuite impératif après le dépassement du seuil de criticité :** système d'octroi de réductions de peine exceptionnelles (comme l'avait instauré l'ordonnance du 27 mars 2020 pendant la crise sanitaire) ou doublement des quanta de réductions de peine ;
- Le seuil cible paraît devoir être 100% pour tous les établissements même s'il faut ensuite décliner localement le calendrier pour atteindre ce seuil en fonction de l'occupation réelle des établissements. Il pourra notamment l'être après le plan 15000 : le principe de l'encellulement individuel devant enfin être appliqué.

2. Au niveau local, le mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale se décline comme suit :

- Création d'un **Comité Pilote** (au sein des Comex) dans chaque TJ ayant un établissement pénitentiaire dans son ressort impliquant notamment :
 - Le siège pénal ;
 - Les JAP
 - Le parquet
 - Le chef établissement
 - Le DPIP
 - Les juges d'instruction ;

- *Les juges des libertés et de la détention ;*
 - *Les juges des enfants.*
- **Identification** par le Comité Pilote des **seuils d'alerte et de criticité** pour chaque établissement / quartier.
- **Identification et mise en œuvre des leviers** en cas de **dépassement du seuil d'alerte** :
 - *Au niveau de l'administration pénitentiaire : dynamiser les transferts en établissements pour peine des condamnés relevant de ce type d'affectation mais qui attendent longtemps en maison d'arrêt ;*
 - *Au niveau du procureur de la République : différer les mises à exécution ; saisir à nouveau le juge de l'application des peines en cas d'échec d'aménagement de peine dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale ;*
 - *Au niveau du siège pénal : utilisation des alternatives à l'incarcération (en présentiel ou en sententiel) et des aménagements de peine ab initio ;*
 - *Au niveau du juge des libertés et de la détention et du juge d'instruction : contrôle judiciaire ; ARSE ;*
 - *Au niveau des JAP : réductions de peine ; aménagements de peine sur des critères assouplis pour des condamnés repérés (à partir d'une liste établie par le greffe de l'établissement et envoyée au SPIP), ayant des reliquats jusqu'à 6 mois (dans un premier temps), hors certaines infractions exclues (crimes, VIF ou suivi socio-judiciaire) et en recourant au hors débat contradictoire ;*
- **Déclenchement des mécanismes impératifs** en cas de **dépassement du seuil de criticité**.