

---

## Rapport thématique

# Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale

## Dossier de presse

---

« Je tiens à préciser que je ne conteste en rien les raisons pour lesquelles on m'a incarcéré. Vous nous demandez de respecter les lois pour lesquelles vous nous avez incarcérés, mais vous vous permettez de ne pas les respecter. Il y a toutes ces règles européennes qui sont jetées aux oubliettes pour la soi-disant sécurité du peuple. Mais ne faisons-nous plus partie de ce peuple ? [...] J'arrivais encore à comprendre le fait d'avoir doublé les cellules, car nous pouvions encore manger sur une table et nous déplacer un minimum et on pouvait encore nettoyer nos cellules. [...] On vient de m'enlever la table sur laquelle nous pouvions à peine manger à deux pour la poser sur une armoire afin de pouvoir entasser une troisième personne qui pour son malheur est forcée à dormir par terre. Je ne sais pas si vous arrivez à vous imaginer dans un espace aussi réduit. [...] Aucune règle n'est respectée, les droits de l'homme non plus. Nous, nous sommes en prison pour ne pas avoir respecté des lois. Mais pour vous, aucun jugement ». (Centre pénitentiaire de Fresnes, 2017).

Le CGLPL reçoit quotidiennement de tels courriers, pleins d'amertume et de colère, dans lesquels les personnes détenues lui décrivent leurs conditions de vie et dénoncent les effets de la surpopulation carcérale.

La surpopulation carcérale, qui caractérise une situation où le nombre de personnes détenues est supérieur au nombre de places disponibles dans les établissements pénitentiaires, est constante en France et la dégradation des conditions de détention en résultant est régulièrement dénoncée depuis plusieurs années.

La préoccupation du Contrôleur général des lieux de privation de liberté concernant cette question n'est pas nouvelle. Témoin privilégié du profond décalage entre les normes applicables et la réalité quotidienne des conditions de vie des personnes détenues, le CGLPL observe les conséquences dramatiques de la surpopulation carcérale sur les droits fondamentaux, tant lors de ses visites qu'à travers les courriers qu'il reçoit.

Partant du constat, le plus concret et le plus étayé possible, que la surpopulation carcérale porte atteinte à l'ensemble des droits fondamentaux et dénature le sens de la peine privative de liberté, le présent rapport a pour ambition de contribuer aux propositions susceptibles d'y remédier efficacement.

## Eléments de contexte

**Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 68 974 personnes étaient incarcérées en France (pour 59 765 places),** ce nombre s'élevait à 66 089 au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et à 48 594 au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

**La surpopulation concerne principalement les maisons d'arrêt pour hommes** (taux d'occupation global de 136,5 % au 1<sup>er</sup> janvier 2018), qui constituent les établissements pénitentiaires les plus nombreux, enfermant la majorité des personnes. Les maisons d'arrêt d'Ile-de-France, du Sud de la France et d'Outre-mer sont particulièrement confrontées à cette surpopulation. Les femmes sont globalement moins touchées que les hommes, ce qui n'exclut pas des situations locales critiques ; le nombre de mineurs incarcérés croît de manière préoccupante depuis 2017.

**Au 1<sup>er</sup> juillet 2017, 95 établissements avaient une densité carcérale supérieure ou égale à 120%,** principalement des maisons d'arrêt, dont sept des huit maisons d'arrêt d'Ile-de-France.

**Les causes de l'inflation carcérale** ressortent principalement d'une double exigence des gouvernements successifs, allant dans le sens d'une plus grande sévérité en matière de répression et d'une plus grande rapidité dans l'exécution des réponses pénales : alourdissement des peines et de la fermeté des sanctions prononcées par les juridictions d'un côté, extension du champ d'action de la procédure de comparution immédiate et volonté de mise à exécution des peines de l'autre côté. A cela s'ajoute l'augmentation du nombre de personnes placées en détention provisoire.

**La surpopulation carcérale progresse** malgré les différentes actions mises en œuvre par les politiques pénales qui se sont succédées. Rien ne semble pouvoir la résorber, ni la construction d'établissements, malgré un quasi doublement des places en 30 ans – 32 500 places en 1987, 59 000 places en 2017 –, ni le développement d'alternatives à l'incarcération, ni les débats sur la création d'une nouvelle peine de probation déconnectée de l'emprisonnement.

## Les constats du CGLPL : les droits fondamentaux gravement compromis par la surpopulation

### ➤ *La surpopulation, facteur d'aggravation de conditions de détention indignes*

#### ❖ *Du droit à l'encellulement individuel à l'obligation de dormir sur un matelas au sol*

Du fait de la surpopulation carcérale il est impossible de satisfaire l'obligation d'encellulement individuel. Au 1<sup>er</sup> août 2016, seulement 19 % des personnes détenues en maison d'arrêt bénéficiaient d'une cellule individuelle, l'encellulement individuel y reste ainsi une exception. L'hébergement de la plupart des personnes détenues à deux, voire à trois, dans des cellules de 9 m<sup>2</sup> est préoccupant et de nature à porter atteinte à la dignité.

Nombreux sont les détenus contraints de dormir à même le sol. Les matelas ne sont le plus souvent qu'un simple bloc de mousse, trop peu souvent renouvelés et posés au sol au pied des autres lits, souvent à proximité des toilettes. Dans tous les cas, il s'agit d'une atteinte à la dignité des personnes détenues.

Les matelas au sol sont insupportables, en premier lieu pour ceux qui doivent y dormir – « Je dors au sol dans des locaux vétustes à moins d'un mètre d'une poubelle » –, mais aussi pour les autres occupants de la cellule – « J'ai un être humain couché à mes pieds » – et pour le personnel de surveillance qui vit mal de devoir dire à une personne qu'elle dormira à même le sol et subit de plein fouet les tensions qui en découlent.

Ni les lois sur l'encellulement individuel, ni les normes relatives à l'espace vital par personne détenue, telles que recommandées par le Comité européen de prévention de la torture (CPT), ne sont respectées, pas plus que ne le sont les propres normes de l'administration pénitentiaire.

## ❖ L'altération des conditions d'accueil dans les établissements

L'arrivée dans un établissement est un moment clé pour toute personne détenue, a fortiori pour ceux dont c'est la première incarcération. L'enjeu est de limiter le « choc carcéral » au bénéfice d'un temps de détention le plus serein et utile possible et de mettre à profit cette phase d'observation pour identifier notamment les profils dits fragiles.

La mise aux normes des quartiers des arrivants et la labellisation conformément aux recommandations des règles pénitentiaires européennes (RPE) ont été vivement encouragées. Mais malgré les efforts réalisés dans beaucoup de maisons d'arrêt, le label accordé au quartier des arrivants, qui ne prend pas en compte l'état de surpopulation, ne suffit pas à masquer la réalité du parcours des arrivants, bien loin des exigences posées par les règles pénitentiaires européennes.

La surpopulation compromet les conditions d'accueil dans les établissements et obère la mise en œuvre des RPE, y compris dans les quartiers des arrivants labélisés. Elle rend impossible le respect des normes en matière d'affectation en cellule, génère de nombreuses tensions et violences et s'oppose à un suivi attentif et régulier des cohabitations en cellule.

## ❖ Atteintes à l'intimité et à l'hygiène des personnes détenues

**Absence totale d'intimité** – L'intimité se trouve particulièrement mise à mal du fait de la promiscuité dans des cellules surchargées et dégradées. Dans une cellule de 9 m<sup>2</sup>, le mobilier (une table, deux ou trois chaises, une armoire et des étagères) est suffisant pour une personne, réduit pour deux, inadapté pour trois. Le respect de la dignité implique que les personnes détenues puissent disposer du mobilier nécessaire à la vie quotidienne. L'atteinte à l'intimité la plus fréquemment évoquée est relative aux toilettes en cellule qui ne sont isolées que par un muret ou une cloison n'atteignant pas le plafond, le plus souvent sans porte. Dans le cadre d'un encellulement collectif, le détenu est obligé de faire ses besoins à proximité immédiate des autres codétenus, témoins bien involontaires au quotidien de bruits et d'odeurs intimes désagréables, dans l'unique pièce qui sert aussi à manger et à dormir. Cette promiscuité représente une véritable atteinte à la dignité par l'humiliation permanente qu'elle entraîne.

**Conditions d'hygiène dégradées** – L'entassement des personnes détenues dans des cellules trop étroites entraîne une dégradation matérielle inévitable : vétusté des locaux, aération et luminosité insuffisantes, températures inadaptées, absence d'eau chaude... D'une qualité initiale souvent moyenne, les murs, les sols, les fenêtres, le mobilier des cellules se dégradent en proportion de la surutilisation qui en est faite. Ce manque d'hygiène est trop souvent aggravé par l'insuffisance des produits d'hygiène et de nettoyage distribués aux personnes détenues et a pour conséquence une prolifération des nuisibles (rats, puces, punaises de lit...). Les salles de douche, trop peu nombreuses dans les anciennes maisons d'arrêt, sont souvent dans un état de dégradation manifeste, les matériaux sont inadaptés à un usage que la surpopulation rend intensif.

**Limitation des sorties à l'air libre** – Compte-tenu des conditions de vie imposées, le temps d'enfermement dans les cellules devrait être limité au maximum. La promenade est en théorie l'occasion pour tous de s'aérer et de se dépenser. Mais les superficies des cours de promenade des maisons d'arrêt et leurs équipements se révèlent très souvent insuffisants au regard du caractère permanent de la surpopulation. Plus grave, certaines maisons d'arrêt, confrontées à la surpopulation et aux difficultés d'organisation des mouvements, ont renoncé à proposer deux promenades par jour (matin et après-midi), pour s'en tenir à une seule, alternativement le matin ou l'après-midi. En outre, la surpopulation empêche parfois la mise en place de dispositions pour la protection des personnes dites vulnérables mélangées avec le reste de la détention. Faute de créneaux spécifiques, des personnes détenues disent se rendre peu en promenade, craignant pour leur sécurité.

La surpopulation carcérale conduit à une absence totale d'intimité, dans des cellules dont la superficie comme les équipements sont insuffisants pour le nombre de personnes détenues qu'elles accueillent. Les conséquences de la saturation des cellules se traduisent par des conditions d'hygiène et de maintenance déplorables et attentatoires à la dignité humaine. Leurs conséquences sur la santé physique et mentale des personnes détenues sont encore aggravées par les difficultés d'accéder effectivement à des sorties à l'air libre, amplifiant le temps effectif d'enfermement en cellule.

### ➤ *La surpopulation, obstacle à la délivrance de soins de qualité*

Si la loi prévoit que les personnes détenues ont le droit de bénéficier d'un accès aux soins de santé équivalent à celui proposé au reste de la population, la réalité en demeure éloignée et ce constat est aggravé par la surpopulation au sein d'un établissement.

**Une augmentation des besoins** – Un nombre accru de personnes détenues implique une augmentation quantitative de la prise en charge sanitaire : ouverture des droits sociaux, difficilement traitée par des services pénitentiaires d'insertion et de probation débordés, augmentation du nombre de demandes de consultations médicales, difficultés liées à l'organisation des mouvements et à la disponibilité des surveillants... Cette augmentation des besoins de santé se traduit par des délais d'attente allongés, avec un nombre de professionnels de santé insuffisant pour faire face au nombre de demandes, *a fortiori* pour les consultations spécialisées. De même, les besoins de consultations externes sont multipliés et avec elles les extractions médicales qui mobilisent du personnel pénitentiaire pendant plusieurs heures.

**Des conditions matérielles inadaptées** – Les conditions matérielles des unités sanitaires peuvent aggraver la situation, avec des locaux inadaptés pour recevoir un flux de personnes détenues aussi important. De même, les salles d'attente ne sont souvent pas en nombre suffisant et de taille réduite, leur gestion peut contribuer à ralentir l'organisation des mouvements et des consultations, créant des délais d'attente importants dans des locaux peu confortables.

**Une détérioration de la qualité du soin** – La cadence des consultations médicales, en situation de surpopulation, génère un stress supplémentaire pour le personnel médical qui redoute « de passer à côté de quelque chose lors de la consultation ». L'administration des traitements représente une charge de travail importante et, en raison de la surpopulation, les traitements sont parfois donnés « au pas de course ». Des consignes sont parfois données pour limiter les prescriptions de douches médicales en raison de la difficulté de gestion des mouvements. Dans de nombreux établissements, le personnel de santé est trop occupé pour organiser des activités d'éducation à la santé.

### ➤ *La surpopulation, propice à l'insécurité et facteur de tensions*

**La surpopulation pèse largement sur l'ordre intérieur d'une détention.** Elle est dénoncée comme le creuset d'un climat de détention tout aussi dégradé que peut l'être le mur d'une cellule. Tensions, appréhensions, insécurité, violences... sont des mots qui reviennent souvent, sous la plume des personnes détenues et dans les entretiens avec les personnels. Si l'existence d'un lien direct entre surpopulation et niveau de violence n'est pas aisément démontrable, la surpopulation crée un contexte particulièrement propice à l'apparition de tensions, tant entre personnes détenues qu'entre ces derniers et le personnel.

**Pour le personnel, la tentation du repli.** La première sécurité du personnel réside dans la connaissance qu'il a des personnes détenues ; la surpopulation, conjuguée avec des durées de détention relativement courtes et une évidente insuffisance du nombre d'agents pénitentiaires, est un facteur aggravant l'insécurité. Le souhait de s'en protéger entraîne deux risques : le recours généralisé, sans personnalisation, aux dispositifs de sécurité et le délaissement de certains lieux de la détention.

**Pour les personnes détenues, la tentation de l'isolement.** Les quartiers d'isolement peuvent apparaître comme une échappatoire à la détention ordinaire aux yeux des personnes détenues les plus fragiles ou ne supportant pas la promiscuité. Pourtant le régime d'isolement est restrictif, susceptible par nature de constituer un traitement inhumain ou dégradant. Les quartiers ou cellules d'isolement offrent, dans l'urgence, un repli temporaire aux personnes détenues menacées ou victimes de violences. L'administration pénitentiaire doit cependant se garder d'y voir une solution, le moyen ou la fin d'une véritable politique de prévention des violences.

### ➤ *La surpopulation, cause d'altération des liens avec l'extérieur*

**La surpopulation rend difficile le maintien des liens avec les proches.** Si l'incarcération est en soi une cause de relâchement des liens familiaux, la surpopulation aggrave cette situation par les difficultés qu'elle entraîne : augmentation des demandes de permis de visite et allongement des délais de leur délivrance, baisse de la fréquence des parloirs par détenu faute de disponibilité suffisante aux tours, suroccupation des locaux de visite empêchant toute intimité... De même les dysfonctionnements relatifs à l'accès au téléphone

(coût excessif, plages horaires réduites, nombre limité des point-phone, manque d'intimité dû à leur localisation) sont aggravés par la surpopulation (délai d'inscription des numéros de téléphone, intimité encore moindre, difficultés d'organisation des mouvements).

**Les difficultés d'accès aux parloirs-avocats impacte les droits de la défense.** La surpopulation affecte la régularité et la qualité des entretiens des personnes détenues avec leurs avocats. L'accès des avocats aux établissements n'est pas facilité, les entretiens sont souvent retardés, et n'ont pas toujours pu être préparés dans de bonnes conditions dans une cellule encombrée. Il est essentiel de permettre aux personnes détenues – dont beaucoup en maison d'arrêt sont prévenues – l'exercice plein, entier et effectif de leurs droits de la défense.

### ➤ *La surpopulation, obstacle à la réinsertion*

**L'accès aux activités, clé de la réinsertion mise à mal par la surpopulation.** L'accès aux activités n'est ni un privilège, ni une faveur que l'administration pénitentiaire accorde aux personnes détenues les plus méritantes. Les activités – qu'elles soient culturelles, sportives, scolaires, professionnelles ou culturelles – sont le support privilégié d'un parcours de peine, susceptible à la fois de permettre aux personnes détenues de préparer leur sortie mais également à la société de se protéger contre la récidive. Sans surprise, le contexte de surpopulation contribue à rendre pratiquement impossible l'accès à ces dispositifs. L'effet le plus immédiatement visible de la surpopulation sur l'accès aux activités, est le constat d'un nombre de candidatures largement supérieur au nombre de places disponibles, la nécessité de mettre en place un système de sélection et la gestion de longues listes d'attente.

**Le difficile accompagnement social des personnes détenues.** L'impact le plus visible de la surpopulation sur la réinsertion est la difficile prise en charge par l'ensemble des intervenants des personnes détenues en raison de leur nombre croissant. En maison d'arrêt, la surpopulation affecte très souvent les services pénitentiaires d'insertion et de probation, sous-dimensionnés et incapables de remplir leur mission dans de bonnes conditions, ce qui peut avoir des conséquences sur les demandes d'aménagement de peines, faute de dossiers suffisamment préparés et étayés. Par ailleurs, les points d'accès au droit, Pôle emploi, les missions locales et les associations partenaires reçoivent des demandes de plus en plus nombreuses, difficiles à traiter avec un nombre d'intervenant restant le même.

Il résulte des visites qu'effectue le CGLPL dans les prisons françaises et des courriers qu'il reçoit de la part des personnes détenues, de leurs familles, avocats, médecins, visiteurs de prisons ou encore de membres du personnel pénitentiaire, que la surpopulation carcérale a des conséquences sur l'ensemble du fonctionnement des établissements. En conséquence, elle affecte inévitablement l'ensemble des droits fondamentaux des personnes détenues.

## Une politique publique de déflation carcérale est nécessaire

### ➤ *Un contexte européen de déflation carcérale*

**Les études statistiques du Conseil de l'Europe<sup>1</sup> montrent une tendance largement décroissante de la population carcérale,** le nombre d'Etats membres connaissant un problème de surpopulation carcérale s'est considérablement réduit, passant de 22 sur 47 Etats en 2012 à 15 en 2015. La baisse de la population carcérale peut résulter de la contrainte liée à des condamnations par la CEDH, d'une volonté de réduire les dépenses liées à l'entretien d'un parc carcéral important, ou encore d'une approche volontariste incluant une analyse du sens de la peine.

En 2015, la France faisait partie des huit pays du Conseil de l'Europe qui avaient les établissements pénitentiaires les plus surpeuplés et depuis la population pénale française n'a cessé de croître ; **elle est désormais l'un des rares pays européens dont la population pénale continue d'augmenter.**

<sup>1</sup> Rapport SPACE I – statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, rapport 2015.

### ➤ *Se défaire des idées reçues sur la population carcérale*

La surpopulation dans les prisons françaises est chronique. **L'augmentation de la population carcérale ne reflète pas celle de la démographie nationale**, la première étant beaucoup plus rapide que la seconde. Il faut par ailleurs **se défaire de l'idée commune selon laquelle le nombre de personnes emprisonnées est lié à l'état de délinquance du pays**, la relation entre ces deux données est en réalité très indirecte.

**Les vellétés d'action politique sont paralysées par la crainte de l'opinion publique.** Il est nécessaire que le public dispose d'informations précises sur les tendances en matière de sanctions pour se rendre compte que la perception d'indulgence du système judiciaire est globalement injustifiée. Il faut poursuivre les efforts entrepris pour que la sanction pénale ne soit pas réduite dans l'imaginaire collectif à la seule peine d'emprisonnement.

### ➤ *Les programmes immobiliers, une fuite en avant*

**Le CGLPL n'a de cesse de rappeler que la construction de places nouvelles n'est pas une réponse satisfaisante au problème de la surpopulation carcérale.** La perspective de construction de 15 000 nouvelles places de prison suppose un effort budgétaire colossal mais n'est pas de nature à résoudre les difficultés actuelles. Sans une transformation profonde de la politique pénale et de la gestion pénitentiaire, les nouvelles places créées seront très probablement insuffisantes avant même leur mise en service.

**La politique immobilière, centrée sur la construction de places nouvelles, ne garantit pas une maintenance suffisante pour conserver des conditions d'hébergement dignes.** Si la construction de nouveaux établissements peut s'avérer nécessaire pour remplacer des établissements dont la rénovation est impossible, ou pour adapter le parc carcéral dans des régions où il est notoirement insuffisant, la résorption de la surpopulation pénale et l'atteinte de l'objectif de l'encellulement individuel ne sauraient résulter de mesures immobilières.

### ➤ *Les limites des politiques de transfert d'établissements*

**Prétendre que la surpopulation carcérale pourrait être limitée par une politique de transferts ou d'affectation en établissement pour peine plus efficace est vain** car de telles solutions ne sont ni pérennes ni respectueuses des droits des personnes détenues.

**Le transfert de « désencombrement »**, consistant à déplacer une personne d'une maison d'arrêt surpeuplée à une autre dont le taux d'occupation est moins élevé, est une procédure peu respectueuse de l'intérêt des personnes et de leur parcours d'exécution des peines. Le CGLPL dispose d'une multitude de témoignages qui évoquent des départs précipités et inopportuns : transfert à la veille d'une permission de sortir ou d'une comparution en débat contradictoire en vue d'un aménagement des peines, membre de la famille apprenant le jour de sa venue au parloir que son proche a été transféré, etc.

En outre, **le souci d'accélérer le processus d'orientation des personnes condamnées** incarcérées en maison d'arrêt vers un établissement pour peine présente le risque de considérer exclusivement la gestion des places et de négliger le sens de la peine et l'intérêt des condamnés, mais aussi les conséquences au sein des établissements pour peine sur les conditions de détention et sur le climat qui peut en résulter.

### ➤ *L'absence de corrélation entre surpopulation carcérale et nombre de surveillants*

**Les conditions de détention ne peuvent être considérées dans leur réalité sans appréhender les conditions de travail du personnel**, en particulier celles des surveillants. Les établissements pénitentiaires sont confrontés simultanément à un double phénomène de baisse des effectifs chez les surveillants et de croissance continue de la surpopulation carcérale. Pour autant, il n'existe aucune corrélation entre ces deux éléments : le manque de personnel n'a pas pour conséquence de diminuer le taux d'occupation d'un établissement et la surpopulation carcérale n'emporte aucune réévaluation à la hausse de l'organigramme du personnel.

La surpopulation et le manque de personnel entraînent, outre une dégradation des conditions de travail, de lourdes conséquences sur les conditions de détention et sur le respect des droits fondamentaux. L'expression « mode dégradé » s'est répandue ces dernières années pour caractériser les suppressions de postes décidées en raison du manque d'effectif.

Il résulte du « mode dégradé » une restriction de la présence des surveillants en détention, ce qui a pour effet une moindre disponibilité du surveillant pour répondre aux besoins des personnes détenues. Les suppressions de postes peuvent concerner la sécurité des personnes (absence de surveillance des cours de promenade, diminution des agents la nuit), l'accès aux soins (annulation d'extraction médicale) ou encore les activités.

Le manque de personnel et la gestion en « mode dégradé » ont des effets préjudiciables sur les conditions de détention que la surpopulation carcérale vient aggraver. A défaut de pourvoir les postes prévus dans les organigrammes du personnel, l'administration pénitentiaire doit définir des critères pour les suppressions de poste et en interdire certaines, notamment celles ayant pour conséquence de réduire l'accès aux parloirs, aux soins médicaux et à l'ensemble des activités.

#### ➤ *Des initiatives locales volontaristes mais insuffisantes*

Le CGLPL a relevé lors de ses visites des « bonnes pratiques » locales, visant à résorber des situations de surpopulation. Elles consistent principalement à organiser des circuits d'aménagement de peine particulièrement efficaces. Il a également été informé d'une expérimentation d'évaluation de personnes prévenues pour proposer aux juges d'instruction des alternatives à la détention provisoire. **Ces initiatives sont largement tributaires d'engagements individuels** des différents acteurs de la chaîne pénale, animés par une volonté de renforcer la coordination de leurs services pour mettre en place des dispositifs innovants.

## Les recommandations du CGLPL pour mettre un terme à la surpopulation carcérale

Depuis sa création le CGLPL a fait de nombreuses propositions visant à lutter contre la surpopulation carcérale ; elles sont reprises et développées dans ce rapport thématique.

La situation actuelle de surpopulation carcérale ne cessera pas tant qu'une politique ambitieuse ne sera pas mise en place. Une telle politique doit nécessairement combiner des mesures ponctuelles, visant à résorber rapidement le phénomène (comme l'amnistie) et des mesures de long terme. Elle doit s'inspirer des expériences internationales et s'appuyer sur le contexte européen de déflation carcérale.

#### ➤ *Assurer l'encellulement individuel et mettre fin aux matelas au sol*

Le droit à l'encellulement individuel doit être effectif pour l'ensemble des personnes détenues. Ce droit implique que les cellules d'une place, en raison de leur superficie inférieure à 11 m<sup>2</sup>, ne soient occupées que par une seule personne. Les personnes qui expriment le souhait d'être ou qui, de fait, sont à plusieurs en cellule doivent l'être dans une pièce adaptée en termes d'espace vital et d'équipements.

Un plan d'action visant à **résorber l'utilisation de matelas supplémentaires** doit être sans délai mis en œuvre eu égard à l'aggravation inadmissible des conditions de détention qui en résulte pour les personnes et aux conséquences qui compromettent gravement leurs perspectives de réinsertion.

#### ➤ *Revoir le calcul de la capacité des établissements et améliorer les données disponibles*

Le mode de calcul des places en cellule, donc de la capacité des établissements pénitentiaires, s'effectue sur des bases qui ne sont plus aujourd'hui d'actualité et qui n'intègrent pas l'ensemble des éléments nécessaires à l'appréhension du phénomène de surpopulation carcérale. Ce calcul doit être revu et actualisé

dans une norme réglementaire. Cette norme doit prendre en compte les recommandations des instances du Conseil de l'Europe. Aucune autre donnée que la capacité opérationnelle ne doit être prise en considération pour calculer le taux d'occupation d'un établissement.

Outre le nombre de personnes détenues, celui des places opérationnelles et le taux d'occupation par établissement, **il est nécessaire que l'administration pénitentiaire se dote d'outils statistiques plus précis de mesure de la surpopulation carcérale et de l'encellulement individuel**<sup>2</sup>. Le taux d'encellulement individuel et le nombre de matelas supplémentaires doivent être produits chaque jour par établissement, au regard des caractéristiques propres de chacun de ces derniers, notamment le nombre et le type de cellules (individuelles, doubles ou multiples).

La notion de densité devrait être davantage développée dans les maisons d'arrêt, afin de connaître la surface dévolue à chaque personne détenue et de mesurer la surpopulation. La statistique mensuelle devrait faire figurer, par établissement, le nombre de places vacantes et calculer l'écart entre la capacité opérationnelle, abaissée des places vacantes, et le nombre de personnes détenues<sup>3</sup>.

➤ ***Produire des statistiques précises relatives à la composition de la population pénale de chaque établissement***

**La mise en œuvre d'une politique de réduction de la population carcérale ne peut être sérieusement envisagée faute d'une connaissance précise de l'état de la surpopulation et de l'exécution des peines.** La direction de l'administration pénitentiaire doit être de nouveau en mesure de produire, via le logiciel GENESIS, des statistiques précises relatives à la composition de la population pénale de chaque établissement (répartition des personnes prévenues entre procédures correctionnelles et criminelles, en instruction, appel ou pourvoi, etc. ; nature des infractions commises par la population condamnée, répartition par quantum des peines prononcées...).

➤ ***Cesser de voir la surpopulation comme une problématique essentiellement pénitentiaire***

Une politique efficace de réduction de la population carcérale doit s'appuyer sur une compréhension très large du phénomène et des acteurs concernés : l'administration pénitentiaire mais aussi tous les acteurs de la chaîne pénale, le législateur, les politiques et les pouvoirs publics dans leur ensemble.

**La surpopulation doit cesser d'être appréhendée comme une problématique essentiellement pénitentiaire.** La lutte contre la surpopulation carcérale doit devenir une véritable politique publique, à laquelle des moyens propres et pérennes doivent être alloués.

➤ ***Les magistrats doivent être attentifs aux conditions de détention***

Les juges qui prononcent des peines d'emprisonnement doivent être attentifs aux conditions de détention dans les maisons d'arrêt de leur ressort et s'assurer que cette incarcération puisse avoir du sens.

**Il relève de la responsabilité des magistrats de connaître les lieux de détention et le contexte propre aux établissements de leur ressort.** Pour ce faire, ils doivent notamment contrôler de façon effective les lieux de détention et s'appuyer sur les commissions d'exécution des peines pour mettre en place de véritables politiques de lutte contre la surpopulation, en intensifiant les échanges d'information sur les données locales disponibles et en créant des outils de pilotage adaptés.

➤ ***Mettre fin à l'utilisation excessive de la peine d'emprisonnement***

La mise en œuvre d'une politique de déflation carcérale implique que le principe de privation de liberté comme mesure de dernier recours devienne réalité ; elle doit être réaffirmée par des mesures

<sup>2</sup> A la date de rédaction de ce rapport, l'administration pénitentiaire ne publiait pas de statistiques relatives au taux d'encellulement individuel. Au regard des dernières statistiques pénitentiaires mensuelles (au 1<sup>er</sup> janvier 2018) disponibles sur le site internet du ministère de la justice, il semble que ce soit désormais le cas, le taux d'encellulement individuel n'étant néanmoins fourni que pour la globalité des établissements, pas pour les seules maisons d'arrêt.

<sup>3</sup> A la date de rédaction de ce rapport, l'administration pénitentiaire ne publiait pas ce type de données. Au regard des dernières statistiques pénitentiaires mensuelles (au 1<sup>er</sup> janvier 2018) disponibles sur le site internet du ministère de la justice, il semble que ce soit désormais le cas.

législatives privilégiant d'autres peines et appliquées par les parquets et les magistrats du siège, qui doivent être davantage incités à recourir aux alternatives à l'incarcération.

**Il est temps de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à l'utilisation excessive de la peine d'emprisonnement** ; de réajuster le périmètre de la peine d'emprisonnement en application du principe de nécessité des peines, en procédant notamment au remplacement des peines de prison encourues pour certaines infractions par d'autres peines, ainsi qu'en procédant à des mesures de dépenalisation.

➤ ***Interroger le sens des courtes peines de prison***

Les pouvoirs publics doivent s'interroger sur le **sens des courtes peines d'emprisonnement** qui ont le plus souvent pour effet de provoquer de réelles ruptures dans la vie d'une personne condamnée sans qu'elle puisse bénéficier d'une aide quelconque en prison en raison de la brièveté de son séjour.

D'autres catégories de personnes devraient elles aussi relever prioritairement de mesures de alternatives à l'incarcération : les **personnes souffrant de troubles mentaux**, les **personnes âgées**, les **personnes en fin de vie** ou souffrant d'un handicap lourd pour qui la détention aggrave la condition.

➤ ***Réfléchir au fonctionnement des juridictions pénales pour engager la déflation carcérale***

**En France, le recours à l'emprisonnement, y compris pour des durées courtes, est encore trop prégnant malgré une diversification importante des peines alternatives.** La manière dont fonctionnent nos juridictions pénales et l'ensemble du processus d'exécution et d'application des peines doit faire l'objet d'une réflexion, en corrélation avec l'objectif de déflation carcérale. Des objectifs chiffrés doivent être fixés, et faire l'objet d'un suivi renforcé.

Sans porter atteinte à l'indépendance de la justice, il est nécessaire de **rénover la procédure de comparution immédiate**, qui conduit au prononcé d'un grand nombre de peines d'emprisonnement. A l'inverse, **une réflexion doit être initiée sur la durée des instructions et sur les délais d'audiencement**, pour éviter l'allongement inutiles de détentions provisoires.

**Une réflexion et des moyens supplémentaires doivent être alloués à la mise en œuvre des peines alternatives et des aménagements de peine** – dont il faut rappeler qu'ils constituent bien l'exécution d'une peine, contrairement à ce qui est parfois véhiculé dans l'opinion publique. Le développement de ces mesures ne pourra se faire sans la mise en adéquation des moyens humains et matériels avec l'objectif recherché.

**Il est également nécessaire que les avocats soient investis** tant au stade du prononcé de la peine que dans le processus de son aménagement ; il faut que les barreaux proposent plus de formations sur l'application des peines, matière où la défense est encore trop présente.

➤ ***Mettre en place un mécanisme de régulation carcérale***

**Un mécanisme national de régulation carcérale doit être mis en place** par voie législative et s'accompagner de protocoles locaux contraignants, associant les divers acteurs sous la responsabilité des autorités judiciaires. Il a pour objet d'éviter que tout établissement dépasse un taux d'occupation de 100 %.

**La distinction d'un tel mécanisme avec les propositions relatives à la mise en place d'un *numerus clausus* porte sur l'individualisation du dispositif** : le *numerus clausus* est fondé sur une approche automatique consistant à faire sortir le détenu le plus proche de sa date de sortie, alors que le dispositif de régulation carcérale suppose une analyse individuelle de chaque situation et un choix de la personne détenue qui semble la mieux préparée à la sortie, couplée à une analyse affinée des entrées en détention.

Sa mise en œuvre pourra s'appuyer sur des dispositifs permettant de gérer localement les mesures d'incarcération et de libération de manière concertée entre tous les acteurs de la chaîne pénale. **Il ne pourra être efficace que dans le cadre d'une politique volontariste, portée par tous les acteurs.**