

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française

- Audition de M. Olivier Christen, directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG) au ministère de la justice. . 2
- Présences en réunion..... 8

Mercredi
17 novembre 2021
Séance de 14 heures

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de
Mme Caroline Abadie,
rapporteuse de la
commission**



COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS ET MANQUEMENTS DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE FRANÇAISE

Mercredi 17 novembre 2021

La séance est ouverte à quatorze heures.

(Présidence de Mme Caroline Abadie, rapporteure de la commission)

Mme Caroline Abadie, rapporteure, présidente. Le président M. Philippe Benassaya est aujourd'hui empêché pour des raisons de santé.

Cette commission d'enquête a été mise en place à la demande du groupe Les Républicains pour identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française. À ce titre, nous avons fixé un vaste cadre d'investigation et avons abordé les sujets du parc immobilier, des ressources humaines, du travail et des activités en détention, de l'éducation, de la culture, de la santé, de la place de la religion ou encore de la situation des mineurs en détention. Nous avons effectué plusieurs déplacements dans les prisons de Fresnes, de la Santé et des Baumettes. Un déplacement au centre pénitentiaire de Château-Thierry est également prévu la semaine prochaine.

Nous consacrons cet après-midi d'auditions à la politique pénale, à l'application des peines et aux alternatives à la détention. L'articulation entre politique pénale et politique pénitentiaire devrait être simple, car elles sont regroupées dans un même ministère. Cependant, cette articulation rencontre encore des difficultés. Les chiffres montrent que la surpopulation carcérale est encore une réalité dans notre pays. Dans nos travaux, nous interrogeons régulièrement ce sujet de manière tranchée : les tribunaux prononcent-ils assez d'alternatives à la détention ? L'accroissement de la capacité carcérale est-il la seule autre réponse à la surpopulation carcérale, sachant que des réhabilitations et reconstructions de quartiers vétustes sont en cours ?

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

(M. Olivier Christen prête serment.)

M. Olivier Christen, directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG) au ministère de la justice. Je souhaite tout d'abord revenir sur l'articulation entre les politiques pénales pilotées par la DACG, leur mise en œuvre par les parquets et la capacité de l'administration pénitentiaire à suivre l'application de ces politiques. En effet, la surpopulation carcérale et la lutte contre la récidive sont des enjeux majeurs pour l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, que pilote la DACG pour le ministère. La DACG est engagée de longue date dans un travail de réflexion sur la régulation de cette situation.

Les chiffres publiés le 1^{er} octobre 2021 font état de 69 173 personnes détenues hébergées recensées par la direction de l'administration pénitentiaire, pour une capacité opérationnelle de 60 372 places. On a dénombré 1 408 matelas au sol dans les maisons

d'arrêt, qui sont les plus touchées par cette problématique. La loi de programmation pour la justice – LPJ – témoigne d'une volonté de prendre en compte les facteurs de surpopulation carcérale en modifiant profondément l'approche de la peine pilotée par les législateurs et mise en place par les juridictions. La DACG travaille sur la possibilité pour les juristes de s'approprier cette volonté portée par le législateur. Dans le cadre de la LPJ, le législateur a en effet souhaité changer fondamentalement le paradigme de travail afin de ne plus faire de l'emprisonnement la peine de référence et d'éviter les courtes peines de prison en développant les peines alternatives à l'emprisonnement et en favorisant les aménagements de peine dès l'audience.

Nous disposons désormais d'un an de recul sur le bloc peine qui est entré en vigueur en mars 2020, dans un contexte qui a rendu son appropriation encore plus difficile, car les juridictions essayaient à cette date de répondre aux difficultés liées à la crise sanitaire. En vertu d'un réel volontarisme du parquet dans les réquisitions prises, il apparaît que l'appropriation de la réforme a déjà porté ses fruits. L'aménagement de peine *ab initio* en est un exemple. Il s'agit de l'un des points essentiels de la réforme. Une augmentation des aménagements de peine *ab initio* de l'ordre de 17,9 % a été constatée en septembre 2021, contre 3 % en septembre 2019. Ces aménagements prennent notamment la forme de détention à domicile sous surveillance électronique.

Les effets de l'appropriation commencent à se faire ressentir. La LPJ a bouleversé profondément des pratiques professionnelles ancrées. Son impact sur l'accumulation de la population carcérale à court terme ne saurait être visible aujourd'hui. Lorsque ce texte a été voté, il avait été souligné que son temps d'appropriation serait long.

Outre la refonte des peines, la LPJ a proposé des outils à disposition des juridictions pour travailler sur le sujet en multipliant les capacités de recours ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique – ARSE – comme alternative à la détention provisoire, ou le mandat de dépôt à effet différé. Ces dispositions ont conduit à des décisions parfois discutées y compris sur le plan juridique et ont donné lieu à des jurisprudences récentes de la Cour de cassation. La LPJ a renforcé les possibilités de remise en liberté anticipée et progressive des personnes incarcérées en systématisant l'examen de la libération sous contrainte pour toutes les peines inférieures à cinq ans. La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire votée hier a évolué sur cet objectif en prévoyant que la libération sous condition serait de plein droit pour les peines inférieures à deux ans dont le reliquat de peine est inférieur à trois mois.

Pour assurer une meilleure appropriation de ces dispositifs, des circulaires ont été diffusées. La DACG a souhaité aider davantage les juridictions en multipliant les échanges pilotés par le ministère avec les juridictions, la direction de l'administration pénitentiaire et le secrétariat général. Dans le cadre de déplacements dans les régions, il s'agissait également de constater les efforts menés pour améliorer ce dispositif. Sur le plan technique, le décret du 24 mai 2019 a précisé un certain nombre de dispositions et a été accompagné de quatre circulaires relatives aux différentes modifications, incluant des fiches pratiques, des foires aux questions, des guides interactifs ou encore des vidéos didactiques. Au-delà du plan de formation sur la LPJ, nous cherchons à favoriser l'instauration d'un dialogue permanent piloté au niveau de chaque cour d'appel avec les directions interrégionales des services pénitentiaires, dans le cadre de réunions que nous souhaiterions mensuelles. Pour la DACG et l'observatoire des peines d'emprisonnement ferme, l'objectif est que ce dialogue conduise à une meilleure adéquation entre les besoins exprimés par les juridictions de tous niveaux. Il s'agit d'identifier les impératifs en matière de réinsertion compte tenu de ce que souhaitent les

juridictions, et de permettre à la pénitentiaire d’alerter l’autorité judiciaire sur la population carcérale et de lui offrir une visibilité sur les flux entrants et sortants.

Le programme immobilier est également un élément important. La population est en hausse et les capacités d’accueil en détention doivent augmenter en quantité et en qualité. La création de 15 000 places supplémentaires est prévue pour 2027. Concernant les conditions de détention, après la poursuite de l’arrêt JMB et autres contre la France rendu par la Cour européenne des droits de l’homme sur les conditions indignes en détention, le Parlement a voté le nouvel article 803-8 du code de procédure pénale sur le recours judiciaire en cas de conditions indignes de détention. Le décret paru à la fin du mois de septembre 2021 en précise les modalités d’appropriation et une circulaire a été diffusée.

La notion de flux est intéressante pour prendre en compte le nombre d’entrants et la durée de la détention. La surpopulation carcérale augmente à un rythme très suivi. Lors de la crise sanitaire, nous étions parvenus au nombre de détenus le plus faible depuis dix ans. Cependant, ce nombre tend aujourd’hui à devenir le plus élevé, pour un certain nombre de raisons. Les outils juridiques devraient permettre une prise en compte de l’évolution normative. La LPJ a porté l’idée de ne plus faire de la peine de prison l’objectif de la réponse pénale. Nous cherchons à instaurer ou renforcer le dialogue entre la pénitentiaire et les parquets afin d’appréhender le sujet dans sa globalité et non de manière segmentée.

Mme Caroline Abadie, rapporteure, présidente. Dans notre questionnaire, nous demandons de manière sans doute un peu excessive si les magistrats respectent les lois votées. En effet, la question de l’appropriation nous interroge sur le temps long et le temps court, auquel nous sommes soumis en tant que parlementaires. L’évolution de 17 % en 2021 contre 3 % en 2019 sur l’aménagement de peine *ab initio* nous semble très importante pour appréhender cette question. Nous serions très intéressés de prendre connaissance d’autres éléments rendant manifeste cette appropriation. Les chiffres montrent donc une appropriation en cours, lente, mais indéniable.

Vous évoquez une multiplication des échanges entre l’administration pénitentiaire et la juridiction. La cour d’appel de Grenoble nous a été présentée comme un exemple de régulation carcérale effective. Je crains cependant que le taux d’augmentation des aménagements de peine *ab initio* que vous avancez ne soit pas également réparti sur le territoire. Comment l’expliquez-vous ?

M. Olivier Christen. L’appropriation repose sur une dimension humaine. J’ignore si l’ampleur des changements impliqués par la LPJ pour les juridictions en matière d’approche de la sanction pénale avait été mesurée. Elle met en œuvre différents régimes qui peuvent être complexes à saisir. L’interdiction de prononcer des peines d’enfermement ferme inférieures à un mois a provoqué l’incompréhension de certaines juridictions. L’objectif était de s’assurer que les peines d’emprisonnement ferme d’un certain quantum devraient toujours être exécutées, tandis qu’au-dessous de ce quantum il fallait éviter de prononcer davantage de peines de prison.

Sur le plan philosophique, l’approche est très différente de ce que nous connaissions auparavant. Dans certains territoires, le relai de formation a été plus important. Certains magistrats présidant les juridictions ont montré une plus forte volonté de suivre la nouvelle législation. Il est également possible que la pénitentiaire ait parfois pu offrir davantage d’alternatives à l’incarcération en raison de relations anciennes développées avec les différents acteurs qui permettent de mettre en œuvre d’autres peines que l’emprisonnement

ferme, comme les travaux d'intérêt général. Ces diversités territoriales existent. Le ministère diffuse par conséquent l'ensemble des outils pratiques au niveau national. Sous l'impulsion de l'actuel garde des sceaux ont été largement développées les bonnes pratiques : il s'agit d'identifier ce qui était mis en place dans des territoires et qui apparaissait comme des instruments de nature à permettre une meilleure appropriation de loi au niveau national.

En outre, une importante décision de la Cour de cassation a été rendue au printemps. Les décisions que certaines juridictions avaient contestées ont conduit de notre part à la diffusion d'une circulaire au mois de septembre 2021 pour faire connaître et expliciter la décision de la Cour de cassation. Nous nous situons actuellement dans la phase humaine de la prise en compte de la loi et dans l'analyse juridique des textes. Il n'est pas surprenant que certaines approches divergent parfois. La Cour de cassation considère dans sa lecture du texte qu'il serait contraire à la volonté du législateur de prononcer un mandat de dépôt différé sous le régime d'aménagement obligatoire. Cette décision interroge un certain nombre de juridictions sur leur capacité de proposer l'aménagement *ab initio*.

Ces questionnements sur le texte ne doivent pas être perçus comme une remise en cause de la loi. Ils sont le signe positif d'une appropriation en cours. Le rôle de la DACG est de proposer une analyse aussi fine que possible de cette appropriation sur l'ensemble du territoire et de la relayer aux magistrats.

Le 29 novembre 2021, je réunirai l'ensemble des procureurs généraux et des procureurs de la République en France pour la première fois depuis cinq ans. Notre programme, conçu avec la direction de l'administration pénitentiaire, intégrera la question de l'appropriation du texte afin que le directeur de l'administration pénitentiaire puisse relayer ses propres constats de manière globale. Ce dialogue est nécessaire pour ce travail d'appropriation de long terme.

Mme Caroline Abadie, rapporteure, présidente. Le texte a été voté, un décret est paru puis des circulaires ont suivi afin d'accompagner l'appropriation de la loi. Au-delà de ces instructions, la formation fait partie des solutions au problème de l'appropriation. Je suppose que la formation initiale a été prise en charge par l'École nationale de la magistrature – ENM. Cependant, qu'en est-il sur le plan de la formation continue ?

M. Olivier Christen. Des circulaires ont été diffusées dès l'entrée en vigueur du bloc peine, ainsi que des outils pratiques, des fiches techniques et des foires aux questions. La DACG a édité un guide pédagogique pour que chaque acteur dispose d'une information sur un support matériel qu'il puisse annoter. Nous avons cherché à adapter les contenus diffusés par le ministère aux différents publics. Ce travail est toujours en cours, comme je l'ai indiqué concernant les circulaires d'explicitation des décisions de la Cour de cassation.

Les magistrats qui auront suivi la formation dispensée par l'ENM après l'entrée en vigueur du nouveau bloc peine n'auront pas connu le bloc peine précédent. L'appropriation sera donc plus facile pour ces magistrats. Pour les autres, des formations sont dispensées à l'ENM sur la question de la peine afin de diffuser les nouvelles approches. Cependant, pour toucher le public le plus large, incluant les magistrats du parquet qui devront requérir devant les juridictions et les juges siégeant en correctionnelle, l'ensemble des instruments doit être piloté par le ministère. Cette formation sera donc un effort conjoint et ne relèvera pas uniquement du vecteur ENM. Il faut y ajouter nos outils, ainsi que les formations locales proposées et que nous pouvons appuyer.

Mme Caroline Abadie, rapporteure, présidente. Les prévenus sont de plus en plus nombreux dans les maisons d'arrêt qui sont les plus touchées par la surpopulation carcérale. Disposez-vous d'indicateurs montrant une augmentation ou une diminution du recours à la détention provisoire ? J'ai le sentiment que les progrès sur ce sujet sont encore mesurés.

M. Olivier Christen. Outre le nombre de personnes qui entrent et sortent de prison, la durée de détention est un élément essentiel à prendre en compte. Une diminution du nombre de peines en prison ferme prononcées s'observe. En effet, 95 000 peines d'emprisonnement ferme ont été prononcées par les présidents des tribunaux en correctionnelle dans le cadre des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité entre janvier et septembre 2021. Ce nombre représente une diminution de 7 % par rapport à la même période en 2019. Cependant, 76 000 années d'emprisonnement ferme ont été prononcées dans le même temps, soit un accroissement de 3 % depuis 2019. Si moins de peines d'emprisonnement fermes sont prononcées, ce qui témoigne de l'appropriation du dispositif général de réduction de peines de prison ferme, le quantum de peines d'emprisonnement ferme prononcées est en hausse. Le quantum moyen de ces peines fermes a augmenté de plus de 15 jours, passant de 8,6 mois en 2019 à 9,2 mois en 2021. Si les courtes peines prononcées ont diminué de manière sensible de 17 %, les peines de six mois à un an ont quant à elles augmenté de 22 %, et celles de plus d'un an de 3 %. Le quantum prononcé augmente. Les détenus restent plus longtemps en prison, ce qui impacte la population carcérale.

Mes propos concernaient les condamnés. Au sujet de la détention provisoire, l'un des points majeurs de la LPJ consistait dans le développement de l'ARSE comme recours contre la détention provisoire dans certaines situations. L'effet sur le nombre de détenus provisoires est actuellement faible, ce qui s'explique par plusieurs facteurs. Il faut d'abord prendre en compte le temps d'appropriation. De plus, l'ARSE prononcée *ab initio*, c'est-à-dire lorsque la personne est présentée devant le juge après sa mise en examen, est complexe à mettre en place. Elle requiert une astreinte des services de la pénitentiaire pour procéder à des vérifications difficiles à mettre en œuvre au moment du prononcé de la détention provisoire.

Toutefois, au stade des prolongations de détention, le régime d'assignation sous surveillance électronique qui pourrait être davantage proposé reste très peu observé. En effet, dans ces situations, les vérifications auxquelles je faisais référence peuvent plus facilement être mises en œuvre. Le Parlement a suivi le projet de loi présenté par le garde des sceaux dans le cadre de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, qui a renforcé les dispositions qui obligent à recourir à l'ARSE. En cas de refus de remise en liberté après huit mois de détention provisoire, le juge devra expliquer pourquoi le recours à l'ARSE n'est pas envisageable, avec une saisine obligatoire du service pénitentiaire d'insertion et de probation – SPIP – un mois avant le début de prolongation si le détenu demande à être placé sous régime ARSE. De plus, le texte prévoit, lors du deuxième renouvellement de la détention provisoire, l'obligation de saisir le SPIP pour étudier la possibilité technique de mise en place d'une assignation sous résidence électronique pour les personnes encourant une peine de prison inférieure ou égale à cinq ans.

Le texte force donc le recours à ce régime afin de faire baisser le taux de détentions provisoires. Ce recours ne sera peut-être pas possible dans les aménagements *ab initio*, car la détention provisoire est également motivée par les besoins de l'investigation et la garantie de représentation de la personne en justice, comme le prévoit l'article 144 du code de procédure pénale.

Mme Caroline Abadie, rapporteure, présidente. Je conclus que les effets de la LPJ de 2019 sont encore en cours d'appropriation. Je vous remercie pour ces précisions et ces données finement déclinées. En effet, dans certaines auditions, un sentiment général se dégage, mais il est difficile de déterminer objectivement si la situation a changé depuis 2020. Vous pourrez faire parvenir les données supplémentaires que vous jugerez utiles au secrétariat de la commission d'enquête.

La réunion se termine à quatorze heures cinquante.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française

Présents. - Mme Caroline Abadie, Mme Françoise Ballet-Blu, Mme Aude Bono-Vandorme

Excusés. - M. Philippe Benassaya, M. Alain Bruneel, M. Alain David, Mme Séverine Gipson