

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

Mercredi
17 novembre 2021
Séance de 14 heures 45

Compte rendu n° 36

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

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

- Audition commune d'organisations de magistrats :
 - Mme Béatrice Brugère, secrétaire générale d'Unité magistrats FO ;
 - M. Philippe Ferlet, membre du bureau national d'Unité magistrats FO ;
 - Mme Alice Maintigneux, administratrice de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) ;
 - Mme Sarah Massoud, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature ;
 - Mme Anne-Sophie Wallach, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature..... 2
- Présences en réunion..... 11



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

Mercredi 17 novembre 2021

La séance est ouverte à quatorze heures quarante-cinq.

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

Mme Caroline Abadie, rapporteure, présidente. M. Philippe Benassaya est empêché pour raison de santé et notre après-midi d'audition a exceptionnellement lieu en visioconférence.

Je vous souhaite la bienvenue dans cette commission d'enquête créée à la demande du groupe Les Républicains en vue d'identifier les dysfonctionnements et les manquements de la politique pénitentiaire française – j'ajouterai que ceux-ci sont éventuels. Dans le cadre de notre enquête, nous avons fixé un vaste cadre d'investigation et abordé les sujets du parc pénitentiaire, des ressources humaines, de l'activité en détention, de la formation professionnelle, de l'éducation nationale, de l'accès à la santé, à la culture, à la religion, de la situation des mineurs en détention.

Notre après-midi est consacrée à la politique pénale, à l'application des peines et aux alternatives à la détention. L'articulation entre politique pénale et pénitentiaire en France est groupée dans le même ministère, ce qui contribue à un meilleur dialogue entre ces deux instances. Les chiffres témoignent d'une surpopulation carcérale incontestable en France, constatée de longue date. La question centrale consistera à identifier s'il faudrait prononcer moins de peines de prison ou continuer à construire d'autres établissements, sachant que des réhabilitations et reconstructions de quartiers vétustes sont en cours. Je suis consciente que cette question est complexe et que des alternatives existent entre ces deux réponses tranchées.

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 ».

(Mme Béatrice Brugère, M. Philippe Ferlet, Mme Alice Maintigneux, Mme Sarah Massoud et Mme Anne-Sophie Wallach prêtent successivement serment.)

Mme Béatrice Brugère, secrétaire générale d'Unité magistrats FO. Je vous remercie pour votre invitation. Je suis accompagnée par l'avocat général Philippe Ferlet, qui exerce à la cour d'appel de Paris et est référent sur la question de l'exécution des peines. Notre syndicat présente la particularité d'être le seul confédéré dans la magistrature. La pénitentiaire y est très représentée, puisque les directeurs de prison sont majoritairement regroupés dans le syndicat FO, tout comme les agents des SPIP – services pénitentiaires d'insertion et de probation –, les surveillants et les greffiers. Notre travail sur cette question depuis de longues années nous a menés à une vision commune, notamment avec les directeurs de prison, et à une réflexion à rebours des discours habituels. L'aller-retour avec les acteurs du terrain en détention et en milieu ouvert nourrit notre réflexion. Une opposition entre certains acteurs est trop souvent établie quant à la question de la surpopulation. Les magistrats

sont souvent accusés de prononcer trop de peines de prison. Le dialogue permet de lever des incompréhensions.

Nous sommes un syndicat réformiste, très présent dans la fonction publique d'État, avec une certaine vision sur l'architecture du système. La politique pénale et la politique pénitentiaire n'ont de sens, quelles que soient les décisions prises, que si les moyens et les ressources humaines sont suffisants pour les mettre en œuvre. Les magistrats souhaitent avant tout que les peines prononcées soient correctement exécutées, ce qui relève notamment du travail des juges d'application des peines. Cependant, il ressort des débats que la France prononce bien plus de peines en milieu ouvert qu'en prison. La proportion est sans commune mesure. La France incarcère beaucoup, mais ne prononce pas autant de peines définitives de prison que d'autres États. Un grand nombre de mesures de détention provisoire sont prononcées. Cet axe doit être pris en compte dans votre réflexion, car il affecte les structures et les capacités d'hébergement.

Nous sommes actuellement préoccupés par la complexité de la procédure. Le droit est fréquemment réformé et la dernière loi récemment votée comporte des injonctions contradictoires. Pour les acteurs de terrain, mais également pour les citoyens et les députés de votre commission, ce droit pose des problèmes de lisibilité.

Certains éléments de votre questionnaire, laissant entendre que les magistrats n'appliqueraient pas le droit et que les acteurs de terrain n'effectueraient pas correctement leur travail, ont pu nous heurter. Ils me poussent à m'interroger sur les responsables d'une telle situation. Le sous-investissement important doit être pointé du doigt. Les organisations syndicales de magistrats soulignent que le budget ne cesse paradoxalement d'augmenter, plutôt à l'avantage de la pénitentiaire que des juridictions. Ce budget important reste insuffisant face aux besoins.

Notre organisation, favorable à l'encellulement individuel, réclame la construction de places de prison. Les conditions de vie en détention affectent également les personnes qui y travaillent. Nous souhaiterions également la mise en place d'établissements beaucoup plus spécialisés. Nous sommes opposés à ce que les personnes en détention provisoire soient mélangées avec les condamnés. Les situations sont inégales, car les zones de tension concernent certaines maisons d'arrêt davantage que les établissements de longue peine. Une approche très fine est donc nécessaire. Globalement, nous souhaitons une vision moderne de la construction, très différente de celle actuellement menée. La surpopulation est une conséquence, à laquelle le sous-équipement et l'absence de vision stratégique ont mené. La radicalisation est également une thématique importante et une conséquence du manque de cette vision stratégique sur les différentes prises en charge des populations carcérales spécifiques.

Nous considérons également qu'il existe un flou sur la question des courtes peines. La courte peine n'est pas définie clairement dans l'esprit des législateurs et de cette commission. Le périmètre n'est pas suffisamment établi. Nous sommes porteurs de propositions, travaillées avec les directeurs de prison et s'appuyant sur des études et des statistiques.

Enfin, nous pensons qu'une politique pénitentiaire très volontariste mais restant claire est nécessaire. Si le choix de l'accompagnement en milieu ouvert est fait, des moyens réels doivent être proposés. La question est moins celle de la peine que de son effectivité. Ce constat vaut pour le bracelet électronique. Sa faible utilisation s'explique par un manque de dispositifs, mais également de doctrines et de moyens pertinents pour contrôler leur usage.

Une panne électrique récente a par exemple mis à l'arrêt ces bracelets électroniques durant plusieurs heures. La politique pénale doit être cohérente et s'accompagner de moyens, d'hommes et de doctrines.

M. Philippe Ferlet, membre du bureau national d'Unité magistrats FO. Au niveau de la cour d'appel, l'empilement des mesures crée des incertitudes dans le traitement des peines. Un grand nombre de questions prioritaires de constitutionnalité insécurisent nos procédures. Au côté du droit commun se tient le sujet du terrorisme, basque, corse et islamiste. La sécurité juridique dans le traitement de procédures sensibles a encore davantage d'impact et d'importance. Les décisions du Conseil constitutionnel neutralisent des éléments de procédure qui demeuraient auparavant stables.

Mme Alice Maintigneux, administratrice de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP). L'ANJAP est la seule association qui représente les 430 juges d'application des peines en fonction ainsi que les juges des enfants intéressés par les questions d'application des peines et les magistrats des chambres d'application des peines et des cours d'appel. Notre mission consiste à porter notre point de vue, faire connaître notre fonction de juge d'application des peines, ses contraintes et ses conditions de travail auprès des pouvoirs publics. Nous répondons également à des sollicitations médiatiques sur ces questions, alimentées par des échanges et réflexions sur la profonde technicité du droit de la peine.

L'ANJAP est depuis longtemps favorable à une refonte de l'échelle des peines dans une logique de décentrage de la peine d'emprisonnement. L'esprit de la loi dite Taubira de 2014 et de la loi de programmation judiciaire – LPJ – suit cette direction, mais elles comportent des contradictions et ne rendent pas le message lisible ni l'application simple.

Concernant la population carcérale, nous sommes en faveur d'une extension aux maisons d'arrêt du *numerus clausus* en vigueur dans les établissements pour peine. La surpopulation carcérale ne touche que les maisons d'arrêt, c'est-à-dire les établissements pénitentiaires sans *numerus clausus* dont l'administration est contrainte d'accueillir les détenus faisant objet de mandat de dépôt. Ces établissements ne disposent pas de limite d'entrée et les détenus s'y accumulent. Les taux d'occupation sont préoccupants et ont atteint 135 % en maison d'arrêt au niveau national. Ce taux est plus bas qu'avant la crise sanitaire, mais il n'est pas satisfaisant en matière de conditions d'encellulement, d'hébergement ou de prise en charge. Lorsqu'un détenu entre, il faudrait savoir quel détenu pourra sortir, comme au moment de la crise sanitaire. Un certain nombre de détenus peuvent sortir sans grande crainte pour l'ordre public et dans des modalités d'exécution de la peine plus intéressantes pour eux. Nous proposons d'adjoindre à ce *numerus clausus* une politique de régulation carcérale qui associerait l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, les parquets de l'exécution des peines, les magistrats en correctionnelle, les juges d'application des peines et les juges des enfants qui prononcent des peines d'emprisonnement.

Concernant les causes et les conséquences de la surpopulation carcérale, je rejoins les précédents propos sur les incohérences des textes. Des lois s'intéressent *stricto sensu* à l'application des peines et se fondent, comme celle de 2014, sur la conférence de consensus, sur des travaux très précis. Cependant, la législation en matière pénale sur des questions plus éloignées perd de vue cet objectif de réduction de la surpopulation carcérale. De nouveaux délits sont créés, les sanctions sur les délits existants sont aggravées et les dispositifs des crédits de réduction de peine automatique sont mis à mal. Les peines effectivement exécutées en prison sont allongées. La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire récemment

adoptée entrera en vigueur en janvier 2023 sur la généralisation de la refonte du système de réduction de peine. L'étude d'impact réalisée dans le cadre de cette loi démontrait cependant qu'en se tenant au taux d'octroi de réduction de peine actuel, qui ne porte que sur les réductions de peine supplémentaires et donc optionnelles, et qui s'élève à 45 %, la population carcérale augmenterait de 10 000 détenus. Ce taux sera peut-être supérieur à 45 %, mais il faudrait qu'il atteigne 80 % pour parvenir à une baisse du nombre de détenus.

Ces mouvements contradictoires simultanés contribuent à faire de la prison la seule peine efficace aux yeux des magistrats et de l'opinion publique, en réponse à l'acte commis. Il est difficile de montrer qu'il existe des alternatives plus efficaces.

Nous souhaitons que la décorrélation entre l'infraction et la peine d'emprisonnement soit plus aboutie. Actuellement, la quasi-totalité des délits est punie de peines d'emprisonnement. En refondant l'échelle des peines, il aurait pu être dit que certains délits soient punis d'autres peines. Le principe qui demeure est celui de l'emprisonnement avec des alternatives possibles.

Les longues peines ne doivent pas être écartées dans l'examen des causes de la surpopulation carcérale. Les deux dernières grandes réformes n'ont pas souligné ce point. La surpopulation touche les maisons d'arrêt, où, aux côtés des détenus provisoires et des condamnés à courte peine, se trouvent des condamnés à une peine moyenne ou longue et qui attendent une place en établissement pour peine. Il faut dynamiser les parcours d'exécution de peine sur les longues peines afin de libérer l'un des vecteurs de sortie des maisons d'arrêt, qui est le transfert en établissement pour peine. La réflexion sur la surpopulation carcérale ne doit pas exclusivement se concentrer sur les courtes peines, qui doivent de leur côté être précisément définies, comme l'a souligné Mme Brugère.

Vous demandez si les magistrats refusent d'appliquer la loi. La LPJ avait pour but de réduire presque à néant la possibilité de prononcer des peines d'emprisonnement inférieures à un an, à l'exception de cas très précis. Pourtant, les peines de prison restent majoritaires. Je rappelle que, depuis l'entrée en vigueur de la LPJ, il est toujours possible de prononcer une peine d'un mois et d'un jour avec un mandat de dépôt en comparution immédiate ou en récidive de violence. Il est alors considéré que la situation de la personne ne permet pas l'aménagement de peine, pourtant possible dans les faits. Le système de comparution immédiate permet prononcer des peines inférieures à un an assorties d'un mandat de dépôt, ce qui n'est pas possible dans les autres modes de poursuite, avec la nuance du mandat de dépôt à effet différé. La comparaison immédiate a pris une ampleur très importante dans les modes de poursuite. Les personnes incarcérées avec une seule peine d'emprisonnement courte sont issues de comparution immédiate. Une réflexion doit être menée sur les modes de poursuite et la place du traitement en temps réel. Il faut se demander si la comparution immédiate est nécessaire pour toutes les infractions qui en font l'objet, car une fois ce circuit lancé, il induit des conséquences en matière de peine prononçable et de mandat de dépôt.

Ainsi, l'idée de la LPJ consistait à éviter les courtes peines d'emprisonnement. Cependant, une des mesures essentielles a été de réduire le seuil des peines aménageables de deux ans à un an. L'interprétation est par conséquent difficile. Ce seuil peut être très vite atteint, notamment dans le cas de personnes condamnées par des juridictions différentes à échéance proche, ce qui arrive régulièrement en Île-de-France. La juridiction n'a pas toujours connaissance de la peine prononcée par une autre juridiction peu de temps auparavant, et alors qu'aucune de ces juridictions ne souhaitait envoyer la personne en prison, le seuil d'un an peut rapidement être atteint.

Un certain nombre de personnes incarcérées en exécution de courte peine le sont à la suite de carences de leur part, soit au moment du prononcé du juge, soit dans la procédure d'aménagement diligentée par le juge d'application des peines. Cette population fait face à des conditions de vie et d'hébergement instables et précaires. Les convocations sont parfois délivrées par courrier et ne sont pas reçues. Une réflexion doit être menée à ce sujet. Un système de rappel des convocations par SMS a par exemple été expérimenté par le SPIP de Nanterre, bien que toutes les personnes ne disposent pas d'un téléphone dont ils acceptent de communiquer le numéro. La réduction des délais d'audience permettrait de limiter ce problème de carence. Il ne faut pas négliger les raisons qui conduisent à ne pas rentrer dans les conditions d'aménagement ou du prononcé des alternatives, car l'absence lors de l'audience réduit ces possibilités d'individualisation de la peine.

Mme Anne-Sophie Wallach, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature.

Nous sommes un syndicat de magistrats. Nous ne nous prononçons pas seulement sur les conditions de travail des magistrats, mais également sur les libertés publiques. Notre regard sur la politique pénitentiaire et la prison en général est assez large. Nous avons porté des observations devant le comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant l'exécution de l'arrêt JMB et autres du 30 janvier 2020, qui a condamné la France à cause de la surpopulation structurelle de ses établissements pénitentiaires et l'absence de recours effectif pour mettre fin à des conditions de détention indignes.

La lutte contre la surpopulation carcérale devrait guider toute politique pénale et toute mesure en lien avec la prison en France. Or, depuis janvier 2020 au moins, le problème au cœur de la politique pénitentiaire française est qu'elle ne prend pas de mesures réellement drastiques à ce sujet. Comme l'a souligné Mme Maintigneux, la loi dite « confiance » votée hier comporte des dispositions qui, selon l'étude d'impact, tendront à augmenter la surpopulation carcérale. Cette contradiction, tout comme un certain nombre de déclarations politiques, ne suit pas l'orientation que devrait porter la France dans le discours sur les prisons.

Vous indiquez qu'il est pessimiste de parler d'emblée de dysfonctionnement dans la politique pénitentiaire française. La France ayant été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour sa surpopulation carcérale structurelle, il ne me paraît pas surprenant de penser qu'un dysfonctionnement existe bien.

Nous divergeons avec Unité magistrats sur la construction de nouvelles places de prison. Plus on construit de places, plus les prisons sont remplies. Le cas des Pays-Bas, qui ferment des établissements, est exceptionnel. Si le système actuel est maintenu, ces nouvelles places seront en effet occupées, car la loi ne prévoit pas que les magistrats qui incarcèrent prennent leur décision en fonction de l'état d'occupation des établissements pénitentiaires. Nous sommes favorables aux réhabilitations d'établissements particulièrement vétustes. Cependant, le budget affecté à l'immobilier pénitentiaire n'est pas seulement alloué à la réhabilitation, mais aussi à la construction de nouvelles places, qui ne contribuera pas à faire baisser la surpopulation carcérale.

Vous demandez pourquoi les magistrats prennent des décisions qui donnent lieu à cette surpopulation. Nous portons l'idée d'une décroissance de la population carcérale par une régulation contraignante. Si une personne entre en prison et que le taux d'occupation est dépassé, il faut faire sortir un détenu. La crise sanitaire a montré qu'un certain nombre de personnes répondaient à ces conditions.

Concernant les causes et les conséquences de la surpopulation carcérale, nous insistons sur la politique pénale et les modes de poursuite. Le recours à la comparution immédiate est pourvoyeur de peines d'emprisonnement ferme et contribue à la surpopulation. Il faut revoir ce mode de poursuite et son utilisation. Au départ, la comparution immédiate était pensée pour les personnes récidivistes ou pour des situations d'urgence en matière d'intégrité des personnes ou de l'infraction commise. Or les critères ont été tellement élargis que ce recours est possible pour un grand nombre d'infractions et pour des personnes au casier judiciaire vierge. Deux raisons peuvent l'expliquer. Il peut s'agir d'un objectif politique visant à afficher la fermeté de la réaction. Cependant, les autres modes de poursuite sont parfois surchargés et la comparution immédiate permet d'éviter une convocation avec un délai de dix mois.

Cette procédure favorise le prononcé d'emprisonnement ferme, car il s'agit d'une procédure rapide. À la sortie de garde à vue, les personnes ne s'expriment pas toujours correctement, elles ne peuvent préparer efficacement leur défense avec leur avocat, et les enquêteurs manquent parfois de temps pour investiguer les éléments fournis par les prévenus pour leur défense.

Concernant leur situation personnelle, les prévenus peinent à rassembler dans le temps imparti suffisamment d'éléments pour prouver leur situation sur une formation à venir ou une promesse d'embauche. En l'absence de ces éléments, il est moins aisé de prononcer des aménagements *ab initio*. Des éléments manquent par exemple pour fixer des horaires de bracelet électronique. Nous proposons par conséquent une refonte de ce dispositif. En cas d'urgence particulière, il pourrait par exemple être proposé de juger les personnes en deux temps : une première audience se prononcerait sur la culpabilité et éventuellement sur des mesures de sûreté, tandis qu'une deuxième audience se prononcerait sur la peine, afin de limiter le prononcé de peines d'emprisonnement ferme en telles quantités.

Une autre cause de l'important prononcé d'emprisonnement ferme réside dans le fait que les alternatives à l'emprisonnement ne sont pas suffisamment étayées pour que les magistrats les prononcent. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation – CPIP –, chargés du suivi, devraient se voir attribuer 60 dossiers par personne. Or, ils en ont en moyenne 80 à charge en milieu fermé et 120 en milieu ouvert. Le suivi en milieu ouvert ne peut être aussi resserré qu'il le faudrait. Il est également constaté un manque de structures de prise en charge d'hébergement, d'addiction, de soins psychologiques ou psychiatriques. Les alternatives ou les aménagements comme le placement extérieur seront par conséquent moins fréquemment utilisés. Les structures d'hébergement jouent un rôle important pour les cas de violences conjugales. S'il n'est pas possible d'éloigner le conjoint du domicile familial en assurant la prise charge de ses difficultés, la peine d'enfermement sera plus facilement utilisée forte, outre les injonctions extérieures. Les alternatives ne sont pas trop peu prononcées par manque de volonté des magistrats, mais parce qu'elles ne disposent pas d'un étayage suffisant.

Vous connaissez les conséquences de la surpopulation carcérale : de mauvaises conditions de détention et de travail pour les surveillants et les CPIP, des tensions, des incidents, ainsi que la dégradation des établissements en raison de la trop forte occupation des cellules.

Concernant le faible prononcé de mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique – ARSE –, il ne s'agit pas d'un dispositif adapté lorsque la personne est mise en examen et qu'une enquête est en cours. La situation selon laquelle la personne peut se trouver à l'extérieur sous bracelet électronique correspond à peu de configurations. Les moyens

donnés au juge d'instruction et au juge des libertés et de la détention pour placer les personnes sous surveillance électronique ne sont en outre pas encourageants. Les mesures d'ARSE nécessitent de disposer du numéro du service sous placement de surveillance électronique qui peut dépendre des directions interrégionales, du centre de semi-liberté, de la maison d'arrêt, ou du SPIP milieu ouvert. Ces difficultés ne contribuent pas à prononcer des mesures alternatives à la détention provisoire.

Vous évoquiez, dans votre questionnaire, les courtes peines et un éventuel refus des magistrats d'appliquer la loi. Celle-ci n'a pas eu l'effet escompté par le législateur de 2019. Je rejoins Mme Brugère sur les contradictions dont est empreinte la loi du 23 mars 2019, en matière de besoins d'incarcération et de quantum à partir desquels il est possible de proposer un aménagement des peines d'emprisonnement. Il ne faut pas oublier que les magistrats prononcent les peines de manière individualisée. Il s'agit de l'un des grands principes de notre droit pénal. La décision est prise en fonction de l'infraction et de la situation personnelle de la personne poursuivie. Les tribunaux ne se prononcent pas selon les déclarations d'intention sur le nombre de places disponibles. Les magistrats ne sont pas opaques à d'autres considérations.

Vous vous intéressez à la manière dont l'opinion publique pense la prison et à la nécessité de prononcer des peines de prison comme réponse à des comportements inadmissibles en société. Cependant, je m'interroge sur le sens même de l'opinion publique. Il ne s'agit pas même ici de sondages, mais plutôt de propos tenus par des chroniqueurs et commentateurs qui n'ont aucune compétence en la matière. Pour que l'opinion publique comprenne que la population carcérale doit baisser, il faudrait tout d'abord que les discours véhiculant de fausses informations cessent. Le Président de la République a récemment dit que la réflexion des États généraux de la justice devait permettre que les peines soient réellement exécutées : de tels propos suggèrent que ces peines ne sont pas exécutées. Le ministre de la justice a également soutenu qu'un détenu qui reste toute sa journée dans sa cellule sortira au même moment qu'un détenu qui fait des efforts de réinsertion et participe à des activités. Ces propos inexacts ne poussent pas l'opinion publique à considérer que la prison fonctionne bien et que les crédits de réduction de peine étaient adaptés. Ces déclarations influencent les magistrats et contribuent à favoriser la répression, alors que les nombreuses libérations pendant la période du confinement n'ont pas causé de trouble particulier à l'ordre public.

Enfin, le mécanisme sur lequel vous nous interrogez à Grenoble ne fonctionne pas, car il se contente de déclarations d'intentions. Sans une loi contraignante sur les sorties de détenus pour compenser les entrées, la situation demeurera inchangée. Après une baisse de la population carcérale au moment du confinement, la population remonte, et les chiffres de la fin de l'année 2021 seront probablement comparables à ceux de janvier 2020.

Mme Sarah Massoud, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature. Je souhaiterais apporter des éléments sur la question de la santé en prison. Ce sujet a été abordé dans votre commission. Les soins psychologiques, physiques et addictologiques sont insuffisants, voire indigents, dans certains établissements pénitentiaires. Depuis le Grenelle sur les violences conjugales, le nombre de poursuites pour violences conjugales est en nette augmentation. Or plus de 54 % des faits délictueux commis dans le cadre conjugal l'ont été sous l'emprise d'un état alcoolique. Sans prise en charge de cette origine exotoxique du passage à l'acte, y compris lors de la détention, où les possibilités de consommer des psychotropes ou de l'alcool sont connues, de nouveaux passages à l'acte à la sortie de prison sont inévitables. Je suis consciente que l'hôpital public manque de moyens sur le volet

psychiatrique et celui de l'addiction, mais la prise en compte de cette dimension est nécessaire pour jouer efficacement sur la réinsertion.

Enfin, les Anglo-Saxons ont travaillé sur le cercle rue-hôpital-prison, appelé *revolving door* dans les études. Lorsque se combinent comparution immédiate, précarité et troubles de la personnalité, qui touchent 40 % de la population carcérale, le passage en prison semble inévitable. Les leviers que constituent, d'un côté, la précarité et le logement et, de l'autre, le suivi en addictologie et soin psychologiques doivent être pris en compte pour travailler efficacement sur la prison. Les autres politiques publiques doivent par conséquent être mobilisées sur ce sujet.

Mme Caroline Abadie, rapporteure, présidente. Le sujet de la santé a beaucoup été évoqué dans cette commission et a fait l'objet d'une table ronde. Je vous remercie pour votre lecture.

Concernant la régulation carcérale, je pensais que le cas de Grenoble constituait un bon exemple de fonctionnement, cité par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Pendant la crise du covid et les premiers confinements, des ordonnances ont permis de procéder à une régulation carcérale. Faut-il reprendre ces ordonnances ? Le magistrat n'est-il pas maître de ses décisions en fonction de ce qu'il sait des situations des établissements pénitentiaires ? Vous demandez que le magistrat soit contraint à prendre en compte des *numerus clausus*. En Île-de-France, un dispositif appelé « stop-écrou », adopté à l'initiative d'une directrice d'établissement en collaboration des magistrats, a permis une certaine régulation des quartiers et établissements pour mineurs. Le législateur doit-il aller dans cette direction ?

Mme Anne-Sophie Wallach. Le dispositif ne fonctionne pas à Grenoble, car le taux d'occupation de la maison d'arrêt de Varcès s'élève à 150 %. Il est vrai que ce taux a un peu baissé, cependant l'objectif est de parvenir à un taux de 130 %. Les déclarations d'intention ne fonctionnent pas. La régulation carcérale doit reposer sur un *numerus clausus* qui ne concernerait pas les entrées, car les décisions doivent être exécutées, mais les sorties, rendues possibles par les procédures de libération sous contrainte, d'aménagement et de réduction de peine.

Mme Béatrice Brugère. Nous sommes opposés à l'idée d'un *numerus clausus* tel que présenté, qui reviendrait à considérer la problématique à l'envers. Ce débat ignore depuis le début la réalité criminelle, il faut revenir sur la contextualisation. Je ne comprends pas le propos de Mme Wallach selon lequel plus de places sont construites, plus les prisons se remplissent. Lorsqu'un juge prononce une peine, cette dernière doit être adaptée à la réalité et être correctement exécutée. Les magistrats ont d'autres possibilités de sanctionner même si la peine de prison est un référentiel fortement ancré dans l'imaginaire. Les besoins doivent être évalués selon la réalité criminelle. Or nous manquons de visibilité sur la baisse ou la hausse de la criminalité. Nous ne disposons pas d'étude précise. Nous sommes contre l'idée de *numerus clausus* et pour une véritable politique de transfèrement, qui nous semble plus fluide et intéressante. Il ne serait pas acceptable d'attendre pour incarcérer une personne par manque de places disponibles. Nous sommes pour l'encellulement individuel, et plus nous disposerons de place, plus le travail sera efficace.

Les comparutions immédiates sont en effet le mode qui permet d'incarcérer le plus de personnes. Cependant, je rappelle qu'en 2020, le nombre de comparutions immédiates s'élève à 44 000 sur 610 000 affaires qui sont jugées. Cette importance est donc relative. Il s'agit

toutefois du mode donnant lieu à la plus grande proportion de mandats de dépôt. L'exécution des peines ne fonctionne pas bien, à l'exception des mandats de dépôt prononcés dans les comparutions immédiates, où le taux d'exécution s'élève à 33 %. Au total, 130 000 peines de prison sont prononcées chaque année. Les statistiques du ministère de la justice rappellent qu'il faut quatre ans pour parvenir à un taux d'exécution de 93 %.

Nous manquons d'études en France sur l'exécution des peines. Il existe un consensus selon lequel les courtes peines ne fonctionnent pas. Or une étude menée par les Britanniques en 2015 montre le contraire. Il faut s'entendre sur le périmètre englobé par la courte peine. Des peines d'une durée de huit à quatorze jours, qui ne désocialisent pas, sont bien plus efficaces qu'un travail d'intérêt général. Des études sur l'efficacité des peines alternatives seraient également nécessaires. Le ministère de la justice, vient de publier ses statistiques, montre l'inverse de ce qui a été dit. Le parcours incluant la prison en dernier ressort ne permet pas de lutter contre la récidive. Ceux qui récidivent le plus sont ceux qui avaient déjà commis un certain nombre d'infractions auparavant. Nous souhaiterions des études sérieuses pour proposer une meilleure analyse.

Mme Alice Maintigneux. La surpopulation carcérale est une question de responsabilité collective. Elle ne relève pas que des magistrats. C'est la France et non les magistrats qui a été condamnée pour la surpopulation carcérale. Les décisions sont prises par un magistrat en fonction de facteurs multiples. Pour que le facteur de détention entre dans la grille de lecture des magistrats, la fixation d'un taux maximal d'occupation des maisons d'arrêt est nécessaire. Une prise en compte collective est nécessaire.

À Grenoble, le taux d'alerte a été dépassé le mois suivant la note de régulation carcérale et n'est plus redescendu au-dessous de ce taux. Il ne s'agit que de déclarations d'intention. Sans sécurisation sur la décision prise, la situation ne pourra évoluer.

Enfin, les besoins sont précisément issus de la réalité de la criminalité. Les maisons d'arrêt accueillent des trafiquants de stupéfiants et des receleurs. Il s'agit majoritairement d'atteintes aux biens. La réalité est éloignée de ce que l'opinion publique peut imaginer. Je ne suis pas d'accord sur l'idée que la détention est la seule peine contraignante pour les personnes sous main de justice. Dans l'esprit des magistrats pénalistes, pendant longtemps, la peine d'emprisonnement a tenu une place centrale, mais les probationnaires considèrent que le suivi en milieu ouvert est plus compliqué à mettre en œuvre et plus contraignant que la détention. Le suivi en milieu ouvert n'est en aucun cas un cadeau qui serait offert aux détenus.

Mme Caroline Abadie, rapporteure, présidente. Vous soulignez à juste titre le nécessaire travail de pédagogie auprès de l'opinion publique pour faire entendre la distinction entre criminels et délinquants. J'aurais souhaité vous poser davantage de questions. Vous pourrez faire parvenir des éléments complémentaires auprès du secrétariat de notre commission. Ils seront lus avec attention pour alimenter notre rapport.

La réunion se termine à seize heures dix.

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