

AUDITION COMMISSION DES LOIS 2 JUILLET 2025

Représentants : Dominique SIMONNOT (CGLPL), Amélie MORINEAU (avocats), Cécile DELAZZARI (magistrat), Juliette VIARD-GAUDIN (associations de terrain), Prune MISSOFFE (association prison-justice), Estelle CARRAUD et Ivan GOMBERT (pénitentiaire).

Tous et toutes vont parler au nom des 27 organisations suivantes :

1	Association des avocats pour la défense des droits des détenus – A3D
2	Association des avocats pénalistes – ADAP
3	Association nationale des assesseurs extérieurs en commission de discipline des établissements pénitentiaire - ANAEC
4	Association nationale des juges d'application des peines – ANJAP
5	Association nationale des visiteurs de prison – ANVP
6	Association des professionnels de santé exerçant en prison – APSEP
7	Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire – ASPMP
8	Barreau de Paris
9	Citoyens et justice
10	Conférence des Bâtonniers
11	Conseil national des Barreaux - CNB
12	CNDPIP
13	Emmaüs France
14	Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison et Justice – FARAPEJ
15	Ligue des droits de l'homme – LDH
16	Lire pour en sortir
17	Observatoire international des prisons – OIP
18	Prison Insider
19	Secours catholique
20	Syndicat des avocats de France – SAF
21	Syndicat CGT Insertion probation
22	Syndicat FO Direction
23	Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires – SNDP
24	Syndicat SNEPAP-FSU
25	Syndicat de la magistrature – SM
26	Union Nationale des Directeurs Pénitentiaires d'Insertion et de Probation – UNDP
27	Union syndicale des magistrats – USM

- Introduction

Présentation des organisations et la liste

Annonce d'un propos collectif de 45 minutes qu'on s'est réparti.

Je suis très fière de vous présenter ce groupe de travail formé d'organisations très diverses et différentes. Depuis 2022, nous nous réunissons dans l'idée de trouver des solutions à la surpopulation carcérale, d'y remédier, et même, oui, même, d'en finir avec ce fléau. Avec le succès que vous pouvez constater. Depuis 2022, ce groupe se réunit, échange, s'écrit, discute et surtout demande à être reçu par la représentation nationale. C'est-à-dire vous, messdames et messieurs les députés de la commission des lois. Nous y sommes, et je tiens à vous remercier chaleureusement de nous entendre et je vous remercierai plus encore si vous nous aidez à ce que les prisons deviennent des lieux tout simplement normaux. Pour les détenus, et pour le personnel pénitentiaire qui tous vivent et travaillent dans des conditions innommables.

. Pourtant, il y a 5 ans, jour pour jour, et en quelques semaines nous étions passés de 70.739 à 58.000 prisonniers. A cause ou grâce au covid, comme vous voudrez, et aux ordonnances de libération de la Chancellerie, à un mois ou deux avant la fin de peine ; et peut-être avez-vous lu à l'époque ces témoignages racontant que les prisons étaient devenues gérables, supportables qu'il était possible de vivre, de travailler, de réfléchir à améliorer la réinsertion, la préparation à la sortie Espoir vite déçu. A dater de juillet 2020, la courbe remontait de façon affolante. Nous en sommes, selon un recensement datant de la semaine dernière à 84815 détenus et 5842 matelas au sol. Soit en 5 ans 26800 détenus de plus, soit encore 5400 détenus de plus chaque année, ou encore 450 par mois. Comment est ce possible ? Este ce là le signe d'un quelconque laxisme de la justice dénoncé par certains ? Ou celui de la multiplication de discours vengeurs, tendant à toujours plus punir par la prison et seulement par elle. La reine des peines, la seule l'unique.

- C'est d'autant plus dommage que l'actuel garde des sceaux a sur la question un constat clair et lucide, déclarant il y peu que « les conditions d'incarcération sont indignes » et quelques jours plus tard « En France, on incarcère les fous, c'est indigne »

Mais ce constat pour l'heure n'a débouché sur aucune action concrète remédiant à la catastrophe. Ce n'est guère étonnant car depuis des années rien, absolument rien, à l'exception des ordonnances Covid n'est venu arranger les choses. Nous avons vu Nicolas Sarkozy qui, en 2008, à la veille de la parution du décret de grâces collectives décide subitement de les supprimer, alors que chaque année, elles permettaient la sortie de 4 à 5000 détenus, encadrés par les services pénitentiaires. Et les réformes suivantes, si l'on saute quelques années n'ont fait qu'aggraver la situation. Ainsi du ratage total de la suppression des réductions de peine dites automatiques et remplacées en 2021 par des crédits de peine soumis aux efforts des détenus. Des efforts impossibles à fournir. Et 6000 détenus de plus comme l'avait prévu l'étude d'impact (pour une fois qu'il y en avait une). De même, en 2019, la diminution du seuil d'aménagement en milieu ouvert de 2 ans à 1 an a entraîné mécaniquement une hausse des détenus. Et si je résume, je dirais qu'à part la parenthèse Covid rien n'a été entrepris pour remédier à cet abandon coupable des détenus et du personnel pénitentiaire

Pour finir, je voudrais vous parler de la parenthèse de l'an 2000, l'année du rapport de parlementaires de tous bords « Prison, l'humiliation de la République ». C'est aussi l'année où votre ex-collègue Christine Boutin a lancé aux députés « bientôt les élections présidentielles, nous n'aurons jamais de loi pénitentiaire avant, personne n'en aura le courage, alors sans tortiller mes chers collègues, je vous le dis, il nous faut adopter maintenant le numerus clausus ». Ici, nous sommes tous conscients qu'il est très difficile de prêcher pour des sorties de prison anticipé, que ce n'est guère porteur politiquement et pourtant l'urgence le commande ! Cette urgence qui, ici, nous a tous amenés à dépasser nos clivages, nos disputes, nos différences et à venir devant vous vous demander d'avoir ce courage, je vous demande de l'avoir, au nom de l'urgence

- Constats et illustrations

➤ [Estelle & Juliette] [10 mn]

Nous sommes Juliette VIARD-GAUDIN et Estelle CARRAUD, XXXX et je nous nous exprimons devant vous au nom des X organisations nommées.

INTRO

Vous avez entendu des chiffres, présentés par la Contrôleure Générale des lieux de privation de liberté en introduction. Mais quelle réalité traduisent-ils ?

Nous vous présenterons cette partie à deux voix : Estelle CARRAUD, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation et secrétaire générale du SNEPAP-FSU, et moi-même Juliette VIARD-GAUDIN, Responsable nationale de la Mission Justice chez Emmaüs France. Nous nous exprimons au nom de l'ensemble des organisations précitées.

I- Une situation indigne pour les personnes détenues

a. Conditions matérielles

- Vous avez entendu le nombre de matelas au sol dans les prisons pour illustrer la surpopulation carcérale. Concrètement, cela signifie : dormir à même le sol, dans une cellule de 6m² déjà occupée par 2 autres personnes, souvent infestée de nuisibles.
- Cela veut dire qu'il n'est pas forcément possible pour les personnes détenues partageant une cellule d'être toutes debout en même temps.
- Nous sommes arrivé.es à un point où les directions d'établissement ne trouvent plus d'autres solutions que d'inviter les personnes détenues à faire preuve de, je cite: "bon sens" en demandant de ne pas toujours laisser la même personne au sol ... C'est généralement le dernier arrivé, ou le plus vulnérable qui s'y retrouve ...
- A la Maison d'Arrêt de Montauban, il ne reste plus que 16 places dites "disponibles" ; c'est-à-dire 16 possibilités de matelas au sol supplémentaires.
- On arrive aussi à une saturation du système :
 - l'administration ne parvient plus à répondre aux besoins primaires des personnes qui lui sont confiées, ce sont le respect des droits fondamentaux qui sont bafoués. Pourtant, la loi, à l'article 707 du CPP, prévoit la réinsertion dès l'incarcération

- Certaines personnes détenues sont contraintes de prendre des douches froides en plein hiver, les chaudières n'étant pas adaptées à un nombre si important de personnes. Certains établissements ne sont plus en capacité de fournir les repas à toutes les personnes détenues, car les cuisines ont été dimensionnées pour un nombre bien défini de personnes, aujourd'hui dépassé.

b. Accès aux droits -> santé, travail, formation, liens familiaux

- La surpopulation carcérale a aussi un fort impact sur l'accès aux droits des personnes détenues.
- Elles sont laissées dans une situation d'oisiveté et à l'abandon : les délais s'allongent pour tout : les soins, la formation, le travail, les rdv avec les CPIP, avec les partenaires, les passages en débats contradictoires, les parloirs pour le maintien du lien avec les proches, etc.
- L'aspect sanitaire est inquiétant : les personnes détenues malades n'accèdent pas aux soins dont elles ont besoin.
- L'épisode de canicule que nous traversons actuellement est particulièrement préoccupant pour la santé des personnes dans des établissements sur-engorgés.
- Nous souhaitons rappeler que les personnes détenues sont des citoyens et des citoyennes.
- Cet état de surpopulation conditionne aussi bien-sûr la préparation de leur sortie dans de bonnes conditions et leurs perspectives de réinsertion.
Sans l'accompagnement adéquat, comment imaginer que la prison puisse remplir effectivement sa mission de réinsertion ?
Quel sens donner à la peine de prison, quand on est entassé dans une cellule 22h sur 24h ?!

c. Violences et mort -> suicide + violences + mort/assassinat

- La surpopulation carcérale crée aussi un environnement de violences, pouvant conduire au suicide mais aussi aux homicides de personnes détenues.
- Par les cohabitations imposées, dans des cellules surchauffées, insalubres, où se mêlent l'anxiété, les troubles psychiques, des profils qui sont très différents, les tensions explosent et mènent à des drames sordides.
 - Le 10 octobre 2024 aux Baumettes: Robin Cotta, un jeune homme suppliait depuis des jours qu'on le change de cellule, car il était terrorisé par son co détenu qu'il disait « fou ». Faute de place il n'a pu être transféré. Son co détenu a cassé une tasse et l'a égorgé.
 - Le 8 décembre 2024 : Lynchage à mort d'un détenu dans la cour de promenade de Bois d'Arcy.
 - Le 19 juin 2025 à Poitiers Vivonne : Une personne souffre de troubles psys et attaque à mort son co-détenu avec un bout de verre. Il est le 5ème en quelques mois.
- La surpopulation carcérale, Mesdames, Messieurs les député.es, ne tue pas seulement la dignité – elle tue des êtres humains.

II. Une situation indigne pour les professionnels

a. **Conditions matérielles**

Les conditions de détention des personnes détenues sont aussi les conditions de travail et le quotidien des personnels pénitentiaires.

b. **Risques de violences et d'émeutes**

- Leur sécurité est mise à mal par la situation : ils sont confrontés à davantage de menaces, violences, et risques d'émeutes
- En juin 2025, à Perpignan, des détenus ont refusé de réintégrer leur cellule après la promenade, avec 2 revendications : la nourriture et les douches ! En septembre 2024, à Nîmes (270% tx d'occupation), le refus de réintégrer était lié à la surpopulation, le manque d'hygiène, les punaises de lit, la chaleur étouffante.
- A titre d'exemple, ces situations poussent un syndicat à appeler à un blocage total de la prison de Villeneuve-lès-Maguelone dans l'Hérault aujourd'hui.

c. **Grande difficulté pour mener à bien les missions**

- Le personnel pénitentiaire est en sous-effectif – il manque 6000 surveillants et plus de 1000 agents dans les SPIP tous corps confondus -par rapport au nombre de personnes détenues et ne parvient plus à remplir ses missions tant de garde que de réinsertion.
- Il est confronté quotidiennement à une situation indigne, inhumaine. Les campagnes de recrutement du ministère de la justice affichent la phrase « fiers de servir la justice ». Pour les personnels pénitentiaires, il devient difficile de se dire « fiers de servir la justice » dans les conditions actuelles !
- Les agents se retrouvent dans un conflit de valeurs, en participant à des conditions dégradantes de détention.
- La perte de sens du métier devient croissante, avec des personnels épuisés et ayant un sentiment d'abandon par les pouvoirs publics.
- Plusieurs personnels ont récemment manifesté leur désarroi et leur colère devant leurs établissements (Perpignan début juin, tx d'occupation de 260%). Mais aujourd'hui, le constat est unanime parmi les personnels, tous corps confondus : cela ne peut plus durer.
- La situation est celle d'une cocotte-minute, sur le point d'exploser. La période estivale est toujours perçue comme particulièrement difficile, l'urgence est immédiate !

**III- Dans ces conditions surpop ne permet pas d'accompagner –
Une personne détenue ressort plus abîmée qu'elle n'est entrée**

- Aujourd'hui, une personne ressort trop souvent de prison plus abîmée qu'elle n'est entrée : sans emploi, sans hébergement, sans soins, sans accompagnement
- La libération sous contrainte devait réduire les “sorties sèches” – mais les dernières réformes ont entraîné une gestion de flux, plus qu'un parcours de réinsertion réussi.
- Rappelons qu'il existe une sur-représentation de personnes précaires et souffrant de troubles psychiques en détention. Cette situation ne fait que s'aggraver, et nécessite des accompagnements renforcés sur le volet des soins et de l'insertion socio-éducative
- Dans un rapport Emmaüs France Secours Catholique de 2021, 45% des personnes interrogées estimaient être en situation de pauvreté avant leur incarcération, cette proportion s'élève à 70% au cours de la détention.
- La prison renforce la précarité. La sortie n'offre guère plus d'horizon.

- Le manque de moyens met à mal tous les acteurs.
- Ainsi, des structures associatives intervenant en post-sentenciel ne sont plus capables d'accompagner les publics. Pour cause : une absence de financements pluriannuels, un manque de portage interministériel, des injonctions contradictoires, politiques du stop and go.
 - Certaines sont même contraintes d'arrêter leur accueil, ou de fermer, nous avons des exemples dans l'Aude ou dans le Bas-Rhin. Non pas parce que les besoins ont disparu, mais bien parce que les associations ne tiennent plus, alors qu'elles suppléent l'État

b. Inefficacité -> récidive -> 63% de récidive. Or la quasi totalité des personnes détenues vont sortir un jour.

- Faut-il rappeler que la quasi-totalité des personnes détenues sortiront un jour ? Et sortent tous les jours ?
- Or, aujourd'hui, la prison crée de la récidive : 63% des personnes détenues retournent en prison dans les années qui suivent leur sortie. Alors que les chiffres sont bien meilleurs pour les peines alternatives (16% pour le placement à l'extérieur, 38 à 46% pour la surveillance électronique), elles permettent de maintenir le lien social et d'assurer un suivi adapté.
- La prison est donc contreproductive, en ce qu'elle ne permet pas de prévenir la délinquance. Nous sommes face à un problème systémique.
- Cette situation ne peut plus durer.

c. La réforme en profondeur

Le secteur associatif qui a démontré son efficacité. Mais est à bout de souffle. Ensemble des politiques publiques.

- La réponse à la surpopulation carcérale ne peut reposer sur des ajustements ponctuels ou des bricolages locaux.
- Elle suppose une réforme en profondeur du prononcé de la peine, qui limite effectivement le recours à l'enfermement et priviliege des alternatives crédibles.
- Elle appelle une véritable concertation interministérielle, qui articule enfin les politiques de justice, de santé, d'hébergement et de travail social. Une grande partie des personnes détenues est malade, précaire, exclue — et la prison ne peut, à elle seule, répondre à toutes ces vulnérabilités.
- Cette réforme en profondeur exige aussi des moyens pérennes pour tous les acteurs de l'insertion, sans quoi aucune politique de réinsertion ne peut tenir.

CONCLU : Mais aujourd'hui, c'est une situation d'urgence pour laquelle nous vous interpelons unanimement.

➤ [Ivan] [5 mn]

Je suis Ivan GOMBERT, représentant de FO Direction, et je m'exprime devant vous au nom des X organisations nommées.

~~Présentation rapide de FO direction, syndicat des directeurs indépendant est en droite ligne avec le fondateur de FO, Léon JOUHAUX, prix nobel de la paix, qui a fondé FO pour le séparer des jeux politiques et protéger les salariés de toute instrumentalisation pour le bénéfice de quelques-uns. Cette indépendance ne nous empêche pas d'alerter les acteurs politiques et donc aujourd'hui la représentation nationale sur la situation réelle dans laquelle nous nous trouvons en particulier depuis ces dernières années.~~

Avec plus de 20 000 détenus en plus des places disponibles, nous rencontrons un seuil de saturation où les risques sont démultipliés à la fois pour les personnels (tout corps confondus mais également les personnels extérieurs à l'administration pénitentiaire), pour les personnes détenues mais également pour les structures pénitentiaires qui sont fragilisées par cet excès de public à gérer. Le risque est ici de voir nos établissements vieillir prématurément. Autrement dit de devoir reconstruire des établissements pénitentiaires devenus vétustes d'ici quelques années du fait d'une surpopulation mal maîtrisée.

Concrètement, la problématique principale est celle de doubler le nombre de lits ou tripler le nombre de lits des cellules en tenant compte des profils différents que l'on accueille. Concrètement il s'agit d'identifier les profils compatibles entre eux. C'est bien là la limite puisqu'avec le nombre, les choix et les possibilités deviennent de plus en plus compliqués à mettre en œuvre dans la mesure où certains détenus doivent rester seuls pour des raisons de sécurité. Cette situation augmente les risques à tout niveau et met en danger à la fois le monde carcéral mais plus encore la société dans son ensemble. Il ne faut absolument pas oublier le rôle des prisons dans l'architecture pénale et le risque que ferait peser une crise majeure des prisons sur le fonctionnement même de l'Etat.

Plus concrètement,

1. Les organigrammes de référence (le nombre d'agents pour faire fonctionner un établissement) n'ont jamais été revus pour tenir compte de la surpopulation. Si par exemple, ces organigrammes sont calculés pour prendre en compte les absences liées à la maternité des personnels de surveillance féminin, ils ne prennent pas en compte le facteur de surpopulation. Tous les organigrammes sont ainsi calibrés pour une personne détenue par cellule ce qui renforce le risque pour les surveillants pénitentiaires, les personnels et les détenus. Concrètement, le surveillant qui en principe devrait se retrouver seul face à un détenu se retrouve finalement seul face à trois détenus. Dans ces conditions, la charge de travail pour les surveillants, premier contact et acteur de la détention, dans un contexte de vacances de postes très important entraîne un épuisement professionnel pour eux qui au quotidien doivent répondre aux demandes nombreuses des personnes détenues. Chaque conflit interpersonnel entre détenus peut conduire par exemple à un rallongement de la distribution des repas, mais plus encore fragilise le fonctionnement normal d'une détention.
2. Les établissements arrivent à leurs limites structurelles en matière de productions de repas et d'accès aux soins dans des conditions normales c'est-à-dire de manière à garantir le fonctionnement normal de l'établissement. Une dent mal soignée peut devenir une crise pénitentiaire à gérer ! Un trouble psychologique ou psychiatrique mal traité, un incident grave à gérer !
3. Pour les directions, la complexification liée au nombre important de détenu génère une charge de travail supplémentaire. Les directeurs travaillent ainsi plus de 50 heures par semaine lorsqu'ils ne sont pas d'astreinte et s'il n'y a pas un incident grave à gérer. Cette situation conduit au départ massif des directeurs vers d'autres

- administrations afin de trouver à la fois du temps mais également de la reconnaissance du travail bien accompli.
4. Comme le souligne à raison le courrier de la Disp de Toulouse, chaque DISP ne dispose pas des mêmes capacités en termes de cellules, l'administration pénitentiaire a atteint sur certains territoires aujourd'hui ses limites. Avec un rythme de plus de 1000 détenus en plus par trimestre soit l'équivalent de deux établissements à construire tous les deux mois, le seuil critique sera atteint sur l'ensemble du territoire et nous ne pouvons aujourd'hui en évaluer les conséquences graves potentielles que cette situation pourrait générer sur l'ordre public en détention mais également l'ordre public général.

 5. Si l'on peut jouer sur les transferts, les aménagements de peine, les remises de peine, le rythme actuel nous fait craindre pour la sûreté de tous car le seuil d'impossibilité de faire n'est pas seulement un mythe.

 6. Il serait particulièrement intéressant pour votre commission de faire l'évaluation de l'ensemble des politiques menées ces dernières années en matière pénitentiaire (suppression des CRP par exemple, LSCD, raisons des lenteurs du programme immobilier...). Les personnels pénitentiaires ne peuvent pas être les seuls à subir les conséquences de choix dont ils ne sont pas responsables.

➤ Situation impose l'urgence Prune 10 mn

Mesdames et Messieurs les député.e.s,

Je suis Prune Missoffe, responsable des analyses et du plaidoyer à l'Observatoire international des prisons Section française (OIP), et je m'exprime devant vous au nom des X organisations nommées.

X organisations expertes de la question carcérale, qui vous disent d'une même voix que,

- face à ces constats, face à la situation dramatique qui vient de vous être décrite,
- la seule solution envisageable, le minimum qui doit être fait dans cette urgence-là,
- c'est un mécanisme de régulation carcérale, qui soit à la fois national et contraignant.

Nous ne pouvons plus, aujourd'hui, miser sur des dispositifs expérimentaux, locaux, non-constraining, ou sur des incitations au niveau national ou régional, qui « devraient permettre de », qui « pourraient peut-être conduire à baisser la pression ».

1) D'abord, et c'est mon 1^{er} point, parce qu'il y a eu des expérimentations locales de régulation carcérale menées sur le terrain par les professionnel.les, et que ces professionnel.les eux-mêmes ont conclu que le bilan était insuffisant, et qu'ils avaient besoin d'un mécanisme national et contraignant.

En particulier, 2 expérimentations menées

- sur impulsion des magistrats – du parquet à Grenoble et de l'application des peines à Marseille.

- des expérimentations fondées sur le travail en commun de l'ensemble des acteurs : magistrats du parquet et du siège, greffe pénitentiaire, services d'insertion et de probation.
- Et concrètement, il s'agissait, lorsqu'un certain seuil de suroccupation fixé collectivement était dépassé (130 % à Grenoble et 175 % à Marseille), de favoriser le prononcé de libérations anticipées sans débat contradictoire (aménagements de peine, libérations sous contrainte, réduction supplémentaire de peine ou conversion du temps de peine restant).

Ces expérimentations n'ont pas permis de réduire la surpopulation carcérale.

Il suffit de regarder les taux d'occupation au 1^{er} juin 2025 :

- 182,6% à Grenoble (qMA de Varces)
- 192,8% à Marseille (qMA de Marseille)

Parmi les raisons identifiées, 3 principales :

- D'abord les carences en moyens humains pour porter ces dispositifs dans un contexte de sous-effectifs chroniques, aggravés par la surpopulation elle-même évidemment
- Ensuite des limitations législatives pour les différents dispositifs existants actionnables, comme l'exigence d'un hébergement à la sortie, les conditions sur la durée de peine restante, l'exclusion de certaines personnes selon l'infraction, ou encore la non prise en compte des personnes prévenues qui représentent parfois la majorité des personnes détenues dans les quartiers maison d'arrêt
- Et puis un effet de vases communicants puisque, lorsque les dispositifs mis en place parvenaient à faire baisser le taux d'occupation de la prison, cette dernière voyait affluer des personnes détenues qui faisait l'objet de transferts « de désencombrement » de prisons alentours davantage surpeuplées, ou les personnes « arrivant » du tribunal du ressort dirigées vers les prisons moins surpeuplées

Ailleurs, d'autres acteurs locaux ont tenté d'emboîter le pas à ces deux juridictions, mais la dynamique était encore moins encourageante, parce que moins aboutie. Et de fait, au 1^{er} juin 2025, pour n'en citer que 2 :

- 194,4% au qMA Bordeaux-Gradignan¹
- 227,6% au qMA Toulouse Seysses²

2) Il y a aussi eu des initiatives au niveau national, mais des initiatives incitatives, comme l'instauration d'espaces de dialogue avec les magistrats, impulsée par l'administration pénitentiaire, entre les cours d'appel et les Disp (directions interrégionales des services pénitentiaires).

Ces initiatives, qui misent sur la seule information pour changer les pratiques³, n'ont pas non plus permis de réduire la surpopulation carcérale.

¹ une convention serait en cours d'écriture (4), avec un succès mitigé déjà anticipé par le directeur de la prison : « [les mesures alternatives à l'incarcération sont moins évidentes “avec des gens qui ne parlent pas français” ou qui ne présentent pas de lieu d'hébergement. Or, à Gradignan, “300 détenus sont étrangers”](#) », soit près de la moitié de la population de la maison d'arrêt

² un protocole régional relatif au déploiement de la LPJ a été signé en novembre 2021. Plus limité encore qu'à Grenoble et Marseille, il se contente de prévoir la transmission d'informations sur les taux moyens d'occupation, le nombre de peines d'un à six mois mises à exécution, ou d'alternatives prononcées. Il n'implique en outre pas l'ensemble des acteurs locaux : presqu'un an après sa signature, le Sap n'était pas même au courant de l'existence de ce protocole.

³ Un « outil de pilotage » est conçu pour « nourrir les échanges entre les chefs de cours et les directeurs inter-régionaux des services pénitentiaires, afin d'engager une politique de “régulation carcérale” ». Initié en juin 2020 pour assurer la mise en

Et lorsque, fin 2021, la Dap (direction de l'administration pénitentiaire) a alerté certaines cours d'appel sur la situation de « surencombrement » des prisons de leur ressort, et les a appelés à envisager tous les dispositifs légaux existants qui permettraient de favoriser les alternatives à l'incarcération⁴, la réponse des conférences nationales des Premiers présidents des cours d'appel (CNPP) et des procureurs généraux (CNPG) début 2022 a illustré le principal point de blocage actuel, c'est-à-dire l'absence d'obligation de régulation carcérale prévue par la loi : sans action du législateur, je cite, « Aucune obligation de régulation carcérale [...] ne peut être imposée aux magistrats »⁵.

3) Côté G, et c'est mon 3^e point, il y a un refus assumé de mettre en place une régulation carcérale.

Pourtant, lors de la crise sanitaire, le recours à des ordonnances exceptionnelles avait permis, en parallèle d'une baisse des entrées en détention en raison de l'arrêt de l'activité des tribunaux, une baisse historique de la population carcérale, et donc de la surpopulation carcérale, sans effet constaté sur la délinquance ou la criminalité dans les mois qui ont suivi.

Un exemple récent montre également bien que la surpopulation carcérale peut être traitée par un gouvernement comme un problème pragmatique et non politique :

- en juillet dernier, la ministre de la Justice britannique annonçait, je cite, des « mesures immédiates pour désamorcer la " bombe à retardement " des prisons ». Le nouveau gouvernement travailliste craignait, je cite encore, un « effondrement imminent du système de justice pénale ». Et pour l'éviter, il a demandé la libération anticipée de milliers de personnes détenues⁶.
- Tout cela pourrait suggérer que la situation est bien pire qu'en France. Pas du tout : le RU risquait d'atteindre, sous quelques semaines, 100% d'occupation de ses prisons.
- Parce que ces mesures sont perçues comme le seul moyen de protéger la société, de permettre que le système pénitentiaire fonctionne dans des conditions sûres et décentes
- le recours à ces mesures d'urgence fait donc l'objet d'un consensus : elles ont été saluées par le plus haut responsable des forces de l'ordre britanniques ou encore par le principal syndicat d'agents pénitentiaires⁷
- Le précédent gouvernement d'ailleurs, conservateur, avait lui aussi eu recours à des dispositifs de régulation carcérale, notamment en octobre 2023⁸.

œuvre de la LPJ, il se contente de prévoir la transmission mensuelle d'informations telles que le nombre, la nature et le *quantum* des peines prononcées par chaque tribunal judiciaire.

⁴ l'objectif était d'« enrayer cette courbe inflationniste » dans un contexte où « la situation épidémique reste particulièrement préoccupante »

⁵ « Aucune obligation de régulation carcérale non prévue légalement ne peut être imposée aux magistrats eu égard au respect des principes de l'indépendance juridictionnelle des magistrats du siège et de la déclinaison opérationnelle de la politique pénale par les procureurs généraux au niveau régional ».

⁶ le « SDS40 Early Release scheme », qui consiste à avancer la date d'éligibilité à une libération automatique de 50% à 40% de la durée de la peine. Cette mesure exclut les personnes condamnées pour des infractions à caractère sexuel ou des violences intra-familiales. L'ordonnance gouvernementale a été ratifiée par le Parlement fin juillet, soit deux semaines après l'annonce de la nouvelle ministre de la Justice^[12]. Les libérations ont démarré à compter du 10 septembre pour les personnes condamnées à une peine de moins de cinq ans, et à partir du 22 octobre pour celles condamnées à une peine de cinq ans ou plus. Début novembre, le ministère de la Justice annonçait qu'environ 1 900 et 1 200 libérations anticipées avaient respectivement eu lieu sur ces deux journées de libérations « massives », correspondant à l'enclenchement de chaque phase^[13]. Avec l'objectif d'atteindre un total de 5 500 libérations^[14].

⁷ (POA) qui a qualifié cette initiative de « *la moins mauvaise des mesures* »

⁸ Le ministre de la Justice (Alex Chalk) avait utilisé le pouvoir qui lui était conféré^[7] de « libérer des prisonniers pour des raisons humanitaires » en cas de « circonstances exceptionnelles ». Reprenant le modèle du « Early Jail Release scheme » qui avait eu cours entre 2007 et 2010^[8], il avait ainsi déployé le « End of Custody Supervised Licence scheme » (ECSL) pour faire baisser la pression sur la capacité du parc pénitentiaire : les personnes condamnées à moins de quatre ans de prison

4) En France, tous.tes les expert.es de la question carcérale, et je finirai là-dessus, les institutions qui se sont penchées sérieusement sur le sujet, demandent un mécanisme national et contraignant de régulation.

En janvier 2024, plus de 30 organisations du milieu prison justice unissaient leur voix pour demander la mise en place en urgence d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale.

Mais aussi :

- Septembre 2023 : CGLPL⁹
- Toujours septembre 2023 : CESE¹⁰
- Mai 2024 : CNCDH, qui consacre un avis sur cette recommandation déjà formulée 2 ans plus tôt¹¹.
- Novembre 2024 – DDD¹²

Et toutes ces organisations et institutions sont appuyées au niveau international :

- Juin 2021 – CPT du Conseil de l'Europe¹³
- Juillet 2023 – dans le cadre de l'Examen Périodique Universel (Conseil des droits de l'Homme des NU)¹⁴
- Octobre 2023, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ¹⁵.
- Avril 2025 – CAT NU¹⁶
- En mars 2024¹⁷ et de nouveau en juin 2025¹⁸ : Comité des ministres du Conseil de l'Europe, dans le cadre du suivi de la condamnation de la France par la CEDH (J.M.B et autres contre France)

Ces recommandations de toutes parts ont donné lieu, au Parlement, à plusieurs PPL ou amendements :

étaient libérées 18 jours avant leur date de libération automatique (à 50% de la peine pour la plupart des personnes détenues)[9]. Un seuil progressivement avancé à 70 jours en mai 2024[10], donnant lieu à environ 10 000 libérations anticipées[11]

⁹ [inscription dans la loi d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale](#)

¹⁰ Avis du Conseil économique, social et environnemental sur proposition de la commission permanente des affaires sociales et de la santé, Le sens de la peine, Journal officiel de la République française, Alain Dru et Danièle Jourdain Menninger, 13 septembre 2023. « Une régulation carcérale à la sortie » permettrait la « dignité de la peine ». « Elle implique qu'au-delà d'un certain seuil d'occupation des établissements, une nouvelle entrée en prison impose l'identification, par les autorités judiciaires et les services pénitentiaires et de la réinsertion, de solutions pour libérer une place dans les établissements ».

¹¹ Du constat aux remèdes pour réduire la surpopulation carcérale et le recours à l'enfermement (A-2022-5), 24 mars 2022, JORF n° 0079 du 3 avril 2022

¹² appelle « les autorités à examiner sérieusement et rapidement la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-11/Defenseur_des_droits_Communication_Lesdroitsdespersonnesdetenues.pdf

¹³ appelle le gouvernement à « tirer les leçons de l'inefficacité des mesures prises depuis trente ans » et à adopter une « stratégie globale en matière pénale et pénitentiaire afin de réduire drastiquement le taux d'occupation des prisons françaises et d'offrir des conditions d'incarcérations dignes »

¹⁴ notamment reco de la Norvège : « Ramener le taux d'occupation des prisons à 100 % ou moins de la capacité d'accueil en établissant un mécanisme juridique de régulation qui s'applique à l'ensemble des acteurs de la justice pénale »

¹⁵ invitait « les autorités à expérimenter un mécanisme contraignant de régulation carcérale »

¹⁶ L'expert a recommandé la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale

¹⁷ « invitent aussi les autorités à examiner sérieusement et rapidement l'idée d'introduire un mécanisme national contraignant de régulation carcérale »

¹⁸ « renouvellent vivement leur invitation aux autorités à examiner sérieusement et rapidement l'idée d'introduire un mécanisme national contraignant de régulation carcérale »

- En 2022, au Sénat, une proposition de loi était déposée¹⁹, similaire à une PPL déposée à l'AN en... 2010²⁰
- Juillet 2023, des député.e.s déposaient également une PPL en ce sens²¹
- Quelques jours plus tard, toujours à l'Assemblée nationale, après 5 mois de travaux et une cinquantaine d'auditions, c'était la mission d'information menée par Caroline Abadie et Elsa Faucillon²², qui les conduisaient à déposer des amendements dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice²³
- Plus récemment, un amendement avait été voté en première lecture du projet de loi de finances pour 2025 par la commission des finances de l'Assemblée nationale²⁴, sans être retenu dans la suite des débats.

Donc, pour synthétiser,

- On a, au niveau local des expérimentations menées par les acteurs et actrices les plus investis, investies au point de créer des espaces d'échanges, des protocoles, etc. alors même qu'ils font face à surcharge de travail déjà structurelle, avec des acteurs et actrices qui disent eux-mêmes que ces expérimentations sont par essence insuffisantes et demandent un mécanisme contraignant et national
- on a des initiatives au niveau national, qui sont bloquées par l'absence de loi, avec des magistrat.e.s qui disent que la régulation carcérale ne peut être contraignante que si elle est prévue par la loi
- on a des dizaines et dizaines d'organisations au niveau national, européen et international qui urgent l'Etat d'agir
- et on a des exemples étrangers qui montrent que c'est possible et qu'il s'agit de volonté politique

Maintenant, soit le G agit, mais il a clairement dit qu'il ne le ferait pas, soit le législateur agit.

¹⁹ [Proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale, déposée au Sénat le 5 septembre 2022.](#)

²⁰ Assemblée nationale, Proposition de loi de MM. Dominique Raimbourg et Jean-Marc Ayrault et plusieurs de leurs collègues visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, n° 2753 rectifié, déposée le 13 juillet 2010. « Le premier aspect du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire prévu par la proposition de loi figure à son article 1er, qui crée dans le code de procédure pénale un nouveau chapitre intitulé « Du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire ». Le fondement du dispositif proposé réside dans l'affirmation, dans un nouvel article 712-1 A, qu'« aucune détention ne peut ni être effectuée ni mise à exécution dans un établissement pénitentiaire, au-delà du nombre de places disponibles ». Située dans un titre du code de procédure pénale relatif à « l'exécution des sentences pénales », cette règle d'interdiction du dépassement de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires conduirait à la sortie d'un condamné en cas de nouvelle incarcération, que celle-ci ait lieu en application d'une décision de détention provisoire ou en exécution d'une condamnation à une peine d'emprisonnement, mais ne pourrait pas donner lieu à la libération d'un prévenu qui ne peut être décidée que par l'autorité judiciaire. »

²¹ [Proposition de loi n°1460 visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, déposée à l'Assemblée nationale le 4 juillet 2023.](#) Elle vise à compléter le code pénitentiaire : « Art. L. 213-10. – L'administration pénitentiaire définit un seuil de criticité pour chaque établissement, correspondant à un taux d'occupation à partir duquel les services des établissements ne sont plus en mesure de fonctionner sans affecter durablement la qualité de la prise en charge et les droits fondamentaux des personnes écrouées. « Le dépassement de ce seuil entraîne la saisine de la commission de l'application des peines, qui doit envisager des mesures de régulation et de prévention. « Un décret précise les modalités de définition de ce seuil de criticité pour chaque établissement. [...] ».

²² [Rapport d'information n°1539 sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, commission des lois de l'Assemblée nationale, 19 juillet 2023.](#)

²³ [Amendement n°594 discuté en séance publique à l'Assemblée nationale lors de la 1^e lecture du projet de loi d'orientation et programmation du ministère de la justice 2023-2027, 29 juin 2023.](#)

²⁴ [Amendement n°II-CF968](#), adopté le 31 octobre 2024 : mettre en œuvre « des procédures d'aménagement de peines pour certains détenus en fin de peine » afin « de désengorger les prisons et d'engager des procédures de réinsertion pour les détenus ». Il s'agissait de réorienter une partie du budget actuellement dédié à la construction de nouvelles places de prison vers la création d'un fonds visant à expérimenter un mécanisme contraignant de régulation carcérale. Ce fonds, de 87,5 millions d'euros sur cinq ans, devait permettre de financer 50 magistrats, 50 greffiers, 250 personnels d'insertion et de probation, ainsi que la création de places en milieu ouvert nécessaires à l'aménagement des peines de prison ferme.

Je conclurai avec la mission d'urgence relative à l'exécution des peines menée par l'Inspection générale de la justice (IGJ)²⁵, commandée par le gouvernement lui-même, qui appelait en mars 2025, à « prendre la mesure de la gravité et de la situation d'urgence générée par la surpopulation carcérale et d'en tirer les conséquences en termes de régulation au titre d'un sujet de société fondamental, par une loi ».

Avec, en recommandation : « *Inscrire dans la loi un dispositif pérenne de maîtrise des effectifs au sein des établissements pénitentiaires par l'intervention annuelle du législateur* ».

- Dispositifs et vigilances [Cécile] [10 mn]

Je suis Cécile DELAZZARI, secrétaire générale de l'Association nationale des juges de l'application des peines, et je m'exprime devant vous au nom des X organisations nommées.

- On se tourne donc vers vous, vers le législateur ; même si évidemment le mécanisme national de régulation carcérale dont nous demandons instamment la création, impliquera aussi des déclinaisons au plan local pour responsabiliser tous les acteurs de terrain et tenir compte des spécificités locales
- Ce mécanisme national, c'est la responsabilité du législateur de le créer. Pourquoi ?
 - Parce que art. 34 Constitution Loi fixe les règles concernant la procédure pénale, ainsi que les crimes et délits et peines applicables
 - Parce qu'aussi, art. 24, le Parlement contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques.
 - Or l'enjeu ici est la façon dont s'exécutent les peines privatives de liberté ainsi que les résultats des politiques gouvernementales en matière pénale et pénitentiaire ; comme indiqué en intro, leurs conditions d'exécution aujourd'hui les vident de sens et la situation actuelle décrite par les intervenants précédents est en lien direct avec les politiques publiques menées ces dernières années.
 - Vous êtes la représentation nationale ; donc vous représentez tous les citoyens et citoyennes, y compris celles et ceux qui sont incarcérés dans ces conditions ; lesquels sont au surplus incarcérés sur la base de lois que vous avez votées au nom de l'ensemble des citoyens et citoyennes que vous représentez
 - On pourrait dire en somme que vous avez participé aux différents éléments qui ont créé la surpopulation carcérale que connaît aujourd'hui notre pays, et vous avez la possibilité d'y apporter les solutions durables, concrètes et urgentes qu'elle nécessite
- On ne vient pas vous dire qu'on a la solution parfaite, d'abord parce qu'il est probable qu'on ne serait pas tous d'accord sur ce en quoi elle consiste, ensuite parce

²⁵ 3 ans après le rapport des [États généraux de la justice](#) en avril 2022, qui proposait un mécanisme de concertation qui s'activerait à partir d'un certain taux d'occupation

qu'il y a plein de solutions possibles, enfin parce que c'est le rôle du parlement de se pencher dessus et d'y réfléchir.

- Mais on vient vous dire qu'il existe déjà de nombreux outils disponibles dans la Loi sur lesquelles on pourrait s'appuyer, en les étendant et/ou en les combinant, pour créer les différentes modalités d'un mécanisme national et effectif de régulation carcérale
- Rien à inventer donc, juste des dispositions à adapter vers un objectif de régulation carcérale qui doit être fixé par la Loi comme une obligation de résultat, en donnant aux juges, aux procureurs et à l'Administration pénitentiaire les moyens de la mettre en œuvre

- Quelques exemples de dispositifs existants qui pourraient être facilement utilisés :
 - Lois d'amnistie qui étaient pratiquées jusqu'en 2002 et existent encore même si elles ne sont plus utilisées

- Les réductions de peine
 - RPE : C'est un dispositif classique du CPP pour récompenser certains comportements exceptionnels.

C'est aussi une modalité qui a été utilisée pendant le Covid pour solutionner une crise sanitaire, et qui pourrait tout à fait être réutilisé pour solutionner une crise de suroccupation

- Un coefficient multiplicateur des RP : Actuellement le juge de l'application des peines prend ses décisions d'octroi ou de rejet de RP sur des critères tenant au bon comportement et aux efforts d'insertion réalisés en détention. Soit des obligations impossibles à réaliser

En conservant ce système, on pourrait introduire quand on dépasse le seuil de criticité, un coefficient multiplicateur des RP, qui restera donc en lien avec les critères habituels d'octroi ou de rejet mais rapprochera les fins de peine et aura donc un effet immédiat ou rapide sur la surpopulation

- Les aménagements de peine
 - Reprise de l'extension des conditions de la conversion de peine faites par l'ordonnance covid, art. 29, aux reliquats de moins de six mois et pas seulement aux peines prononcées de moins de 6 mois (en TIG par ex, ou en SPR pour des gens qui n'auraient pas de mesure prévue à la sortie)
 - Recours accru à la procédure sans débat sur proposition de l'Administration pénitentiaire avec

- orientation depuis le quartier arrivants, en cas notamment de dépassement d'un seuil d'alerte (proche des 100% d'occupation)
- Extension des conditions de la LSC et de la libération conditionnelle ; financement accru de places d'hébergement dans le secteur associatif afin de faciliter leur mise en œuvre pour les personnes en situation de précarité et sans logement, nombreuses en détention

 - Il est courant que l'on vienne opposer à l'hypothèse de la mise en œuvre d'un mécanisme national et contraignant de régulation carcérale, des arguments qui en empêcheraient la création. Et pourtant,
 - Cela n'atteint pas l'indépendance des magistrats :
 - Car un tel mécanisme n'empêche pas le prononcé ou la mise à exécution de peines d'emprisonnement qui, au contraire, seraient exécutées dans de meilleures conditions ;
 - Car cette indépendance n'est pas mise en cause par les dispositifs ci-dessus rappelés, qui existent déjà, et pour l'application desquels les juges conservent un pouvoir d'appréciation dans le cadre des critères fixés par la Loi, ainsi que pour sanctionner d'éventuelles difficultés qui se poseraient par exemple dans le cadre d'une sortie aménagée.
 - Car la Loi prévoit déjà que le juge et notamment le juge de l'application des peines doit tenir compte des conditions d'occupation des établissements pénitentiaires dans ses décisions 707 CPP
 - Cela ne vient pas contrevenir à l'égalité entre les personnes détenues :
 - Rappelons d'abord et au contraire que la situation actuelle est tout ce qu'il y a de plus inégalitaire :
 - Suivant le type d'établissement
 - Suivant la région dans laquelle on est incarcéré
 - Rappelons ensuite que le Conseil constitutionnel a validé la dérogation au principe pour des raisons d'intérêt général.²⁶ Tant la des personnes détenues que la prévention de la récidive sont à l'évidence des objectifs d'intérêt général
 - Cela ne relève pas d'un laxisme qui risquerait de favoriser la récidive :
 - Exécuter une peine en aménagement n'est pas une inexécution, mais une exécution selon d'autres modalités ; ce n'est pas forcément plus faciles, ce n'est pas une faveur, c'est une progression vers le retour à la liberté dans un cadre contenant et d'observation
 - Les études sont unanimes sur le fait que sorties sèches sont ce qui favorise le plus la récidive, alors même que les sorties accompagnées permettent de la réduire notablement

²⁶CC, décision du 9 avril 1996, no 1996-375 DC. Le Conseil constitutionnel a précisé que ce principe d'égalité « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit »

- Enfin l'exécution d'une peine dans les conditions de surpopulation empêche l'accès aux dispositifs de prévention de la récidive que sont les soins, le travail, les activités culturelles, etc.. et rendent la peine inefficace, comme rappelé ci-dessus
- Rapport de la mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale de votre Assemblée en 2023 : «la surpopulation d'aujourd'hui est très probablement la récidive de demain, installant un cercle vicieux dont il convient de sortir »²⁷

- Conclusion & Synthèse [Amélie] [5 mn]

Je suis Amélie MORINEAU, Président de la commission Libertés et droits de l'Homme du Conseil national des barreaux, et je m'exprime devant vous au nom des X organisations nommées.

- Ce groupe de travail, représente tous les acteurs de la chaîne pénale, défendent le plus souvent des positions contraires, sont rarement d'accord. C'est ce consensus, si exceptionnel, qu'il nous a semblé indispensable de porter à votre connaissance. Avocats, de mis en cause comme de victimes, magistrats, associations, acteurs de terrain et pénitentiaire, nous partageons tous le constat d'une urgence absolue.
- Acteurs du quotidien nous sommes aussi des professionnels raisonnables. Il n'est pas question de révolution, mais de pragmatisme.
- Je le redis : la surpopulation...
 - Pas que des conséquences matérielles, même si il fait aujourd'hui 40° imaginez là bas, à quelques kilomètres, dans les cellules de Villepinte ou de Bois d'Arcy, de Fleury ou de Fresnes.
 - Risques très immédiats, brutaux, visibles, d'émeutes et de violences au sein des établissements
 - Mais surtout, moins visible, en incarcérant toujours plus pour toujours plus longtemps, nous privons collectivement le système judiciaire de sa capacité à prévenir la récidive, à préparer l'insertion ou la réinsertion des personnes sous main de justice, à diagnostiquer et prendre en charge médicalement ceux qui devraient l'être.
- Si nous nous présentons ici, ce n'est pas seulement pour alerter, mais aussi pour vous appeler à l'aide.
- Les acteurs ont bien tenté de faire sans la loi, mais qu'il s'agisse des moyens du secteur de l'insertion ou de la surpopulation, force est de constater que les efforts locaux ne suffisent pas.
- Donc la création d'un mécanisme national et contraignant est juridiquement possible. Elle a déjà de nombreuses bases existantes.
- On ne vous livre ni une solution, ni un mécanisme clefs en main ; à vous de réfléchir. Mais maintenant que vous êtes nécessairement convaincus, toutes nos associations seront bien entendu disponibles pour d'autres auditions.

²⁷ Assemblée nationale, Mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale 2023

