



NOTE CONCEPTUELLE

Depuis ses premières visites dans les Etats membres du Conseil de l'Europe dans les années 1990, le CPT a observé des situations de surpopulation dans les établissements pénitentiaires visités. Ces problèmes, parfois ponctuels, avaient le plus souvent des causes plus profondes. Dans son dernier rapport annuel¹, le CPT souligne que le nombre de personnes incarcérées en Europe n'a cessé d'augmenter depuis la pandémie du Covid-19, si bien que de nombreux systèmes pénitentiaires sont aujourd'hui surpeuplés. En particulier, le nombre de personnes en détention provisoire a fortement augmenté dans certains pays.

La nature structurelle du problème de la surpopulation carcérale et la nécessité d'y remédier ont été reconnues par la Cour européenne des droits de l'homme dans des arrêts à propos de la Pologne en 2009², suivis par des arrêts similaires concernant notamment les prisons russes³, italiennes⁴, belges⁵, bulgares⁶, hongroises⁷, roumaines⁸ ainsi que, plus récemment, portugaises⁹ et françaises¹⁰. A ce jour, treize Etats ont des arrêts en cours de surveillance soutenue à ce sujet devant le Comité des ministres et quatre Etats en surveillance standard.

Pour la Cour comme pour le CPT, l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme exige que les personnes privées de liberté le soient dans des conditions compatibles avec le respect de leur dignité humaine et ne soient pas soumises à une détresse ou une épreuve excédant le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention. Les mauvaises conditions matérielles de détention ne peuvent être justifiées par un manque de ressources, tandis que toute détention doit être gérée afin de faciliter la réintégration des personnes détenues¹¹.

La surpopulation, présente surtout en détention provisoire, est aggravée par le fait que les personnes détenues sont souvent enfermées 23 heures par jour dans un état d'oisiveté forcée, aggravant les tensions entre elles et avec le personnel pénitentiaire. Le manque d'espace et d'intimité met en particulier en danger les personnes les plus vulnérables, dont celles présentant des troubles de la santé mentale. La surpopulation engendre également des coûts importants pour la société, notamment en termes financiers et de sécurité (travail de réinsertion compromis et risque accru de récidive), tout en contraignant les personnels à travailler dans des conditions dégradées.

Les causes de la surpopulation sont multifactorielles. Elles peuvent trouver leurs origines dans des carences structurelles, un accroissement ou une transformation de la criminalité comme dans les choix budgétaires ou

¹ 35^e rapport général, activités 2025, CPT.

² *Orchowski et Norbert Sikorski c. Pologne*, arrêts du 22 octobre 2009 (Résolution finale [CM/ResDH\(2016\)254](#)).

³ Arrêt pilote *Ananyev et autres c. Russie* du 10 janvier 2012, § 239, [en cours d'exécution](#).

⁴ Arrêt pilote *Torreggianni et autres c. Italie* du 8 janvier 2013 (Résolution finale [CM/ResDH\(2016\)28](#)).

⁵ *Vasilescu c. Belgique*, arrêt du 25 novembre 2014, [en cours d'exécution](#).

⁶ Arrêt pilote *Neshkov et autres c. Bulgarie* du 27 janvier 2015 (Résolution finale [CM/ResDH\(2024\)118](#) ; [suivi des questions restantes dans le cadre de l'affaire Kehayov](#) (2005), sous la procédure de surveillance standard).

⁷ Arrêt pilote *Varga et autres c. Hongrie* du 10 mars 2015, [en cours d'exécution](#).

⁸ Arrêt pilote *Rezmives et autres c. Roumanie* du 25 avril 2017, [en cours d'exécution](#) (Résolution finale adoptée dans le cadre de l'affaire *Bragadireanu* (2008), compte tenu des progrès accomplis : [CM/ResDH\(2025\)393](#)).

⁹ *Petrescu c. Portugal*, arrêt du 3 décembre 2019, [en cours d'exécution](#).

¹⁰ *J.M.B. et autres c. France*, arrêt du 30 janvier 2020, [en cours d'exécution](#).

¹¹ Voir notamment la [Recommandation Rec\(2006\)2-rev](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes, révisées et amendées le 1^{er} juillet 2020.

l'adoption de politiques pénales plus sévères (hausse de criminalisation, du recours à la détention provisoire et de sa durée et de celle des peines). La pandémie du Covid-19 a montré la capacité de nombreux Etats à adopter rapidement des mesures efficaces pour diminuer la pression carcérale. Les baisses constatées à cette époque n'ont toutefois pas eu un effet durable, en l'absence de stratégie à long terme pour lutter durablement contre la surpopulation, tel que recommandée de longue date par le CPT.

Des mesures alternatives à la détention existent dans tous les États européens mais ne bénéficient pas toujours des ressources humaines, budgétaires et normatives suffisantes pour atteindre leur plein objectif, en particulier concernant la détention provisoire, tandis que les mesures de probation n'entraînent pas systématiquement une réduction pérenne de la population incarcérée. De plus, le développement d'alternatives à la détention entraîne parfois une hausse du nombre de personnes concernées par des mesures pénales, sans pour autant réduire le nombre de détenus. Ce phénomène de « net widening » a été relevé dans plusieurs Etats. Des budgets importants sont consacrés à augmenter les capacités carcérales sans constituer une solution durable à la surpopulation¹², générant même parfois un « effet d'aspiration » (hausse du nombre des détenus). La capacité des alternatives à la détention à satisfaire le devoir de protection de la société apparaît parfois sous-estimée, tout comme l'exécution de peines dans la collectivité ou les programmes de réhabilitation.

Enfin, selon le CPT, une limite supérieure absolue pour le nombre de personnes détenues (« *numerus clausus* ») devrait être fixée pour chaque prison, obligeant les autorités, en cas de dépassement, à adopter des mesures appropriées pour veiller à ce que l'ensemble des personnes incarcérées bénéficie de conditions de détention acceptables¹³.

¹² En ce sens déjà, la Recommandation (99)22 du Comité des Ministres.

¹³ CPT/Inf(2022)05 – part « lutter contre la surpopulation carcérale », extrait du 31^{ème} Rapport général du CPT.