

Conseil de l'Europe
Conférence sur la surpopulation carcérale

*SESSION V : PHASE DE MISE EN APPLICATION : EXÉCUTION
TRANSPARENTE DES PEINES*

Intervention M. Romain PERAY
sous-directeur des missions
Direction de l'administration pénitentiaire - France

24 avril 2019

Retrouvez-nous sur
justice.gouv.fr

La transparence dans l'exécution des peines

La transparence dans l'exécution des peines : enjeux et modalités

Enjeux

- Disposer d'un cadre juridique (loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, code de procédure pénale) et de son effectivité,
- le respect des droits de la personne détenue,
- la compréhension par la société et par les victimes,
- nourrir le débat et la réflexion sur le dispositif pénal et l'organisation pénitentiaire,
- proposer et faire émerger des évolutions,
- permettre des prises de décision politiques.

Les différentes formes de contrôle

- L'information institutionnelle et les publications régulières de données clés
- Le rôle des partenaires du service public pénitentiaire
- Les contrôles institutionnels
- Les médias

Les publications régulières de données clés

La diffusion des chiffres de l'incarcération

Et Des statistiques du milieu ouvert



Statistique trimestrielle du milieu ouvert

Situation au 1er janvier 2019
Mouvements au cours du 4ème trimestre 2018

Ministère de la Justice

MESURE MENSUELLE DE L'INCARCERATION Au 1^{er} mars 2019



INDICATEURS CLES AU 1^{er} MARS

OCCUPATION DES PLACES		2019	2018	2019		2018
Nombre de places opérationnelles		60 867	59 902	Places inoccupées	4 335	4 681
Densité carcérale globale		116,7%	116,7%	Détenus en surnombre	14 505	14 658
Densité carcérale en maison d'arrêt (hors places mineurs)		138,9%	140,7%	Nombre de matelas au sol	1 570	1 648
Nombre de détenus dans une structure suroccupée	à + de 120 %	40 501	38 648	Taux d'encellulement individuel	40,5%	39,4%
	à + de 150 %	19 728	20 428			

STRUCTURE		2019	2018	2019		2018
Nombre de détenus		71 037	69 879	Non détenus	11 817	11 488
Nombre de prévenus		20 475	20 788	Part des non détenus parmi les écroués	14,3%	14,1%
Part des prévenus parmi les détenus		28,8%	29,8%	Placements sous surveillance électronique	11 208	10 907

DEMOGRAPHIE		2019	2018	2019		2018
Nombre de femmes		3 239	3 134	Nombre de mineurs	817	842
Part des femmes		3,9%	3,9%	Part des mineurs	1%	1%

DEFINITIONS

- **Places opérationnelles** : Nombre de places en fonction de la superficie au plancher (circ. AP8805G B402 du 3 mars 1988, définissant le mode de calcul de la capacité de chaque établissement) et effectivement disponibles (les places en travaux ne sont donc pas comptabilisées)
- **Densité carcérale** : Rapport entre le nombre de personnes détenues et le nombre de places opérationnelles.
- **Places inoccupées** : Différence entre le nombre de détenus et le nombre de places opérationnelles dans les quartiers ou établissements dont la densité carcérale est inférieure à 100% (en distinguant les quartiers mineurs).
- **Détenus en surnombre** : Différence entre le nombre de places opérationnelles et le nombre de détenus dans les quartiers et établissements dont la densité carcérale est supérieure à 100% (en distinguant les quartiers mineurs).

DESRIPTIF DE L'OCCUPATION DES ETABLISSEMENTS

Nombre de matelas au sol au 1^{er} mars 2019: 1 570

Type d'établissement	Densité carcérale globale	Nombre d'établissements ou quartiers	Nombre d'établissement ou quartier en situation de suroccupation supérieure à 120 %	Nombre de personnes détenues dans une structure suroccupée à plus de 120 %
MA et qMA (hors places mineurs)	138%	132	94	39 526
CD et qCD	91%	66	2	330
MC et qMC	76%	13	0	0
CPA et qCPA	65%	9	1	42
CSL et qCSL	76%	30	2	203
EPM (et places mineurs)	70%	49	0	0
CNE et qCNE	63%	3	0	0
Ensemble	117%	260	99	40 501

MA : Maison d'arrêt / CD : Centre de détention / MC : Maison centrale / CPA : Centre pour peine aménagée / CSL : Centre de semi-liberté / EPM : Etablissement pénitentiaire pour mineurs / CNE : Centre national d'évaluation / q : quartier
* : 55 quartiers ou établissements pénitentiaires disposent de places mineurs

Type d'établissement	Nombre de personnes détenues	Nombre de places opérationnelles (*)	Places inoccupées (**)	Détenu en surnombre
MA et qMA (hors places mineurs)	48 507	34 913	705	14 299
CD et qCD	18 429	20 252	1 932	109
MC et qMC	1 675	2 340	565	0
CPA et qCPA	400	611	231	20
CSL et qCSL	1 013	1 352	410	71
EPM et qEM	811	1 180	375	6
CNE et qCNE	202	319	117	0
Ensemble	71 037	60 867	4 335	14 505

Direction interrégionale	Nombre de personnes détenues	Nombre de places opérationnelles (*)	Densité carcérale globale	Places inoccupées (**)	Détenu en surnombre	Taux d'encellulement individuel
Bordeaux	5 344	5 260	102%	631	625	56%
Dion	4 684	4 248	110%	300	743	49%
Lille	7 229	6 502	111%	693	1 421	44%
Lyon	6 659	5 956	112%	372	1 023	48%
Marseille	7 533	6 547	115%	253	1 210	50%
Outre-mer	5 167	4 485	115%	305	1 048	26%
Paris	13 737	10 035	137%	329	4 348	46%
Rennes	8 416	7 681	110%	689	1 370	42%
Strasbourg	8 096	5 633	108%	359	910	36%
Toulouse	6 072	4 430	137%	168	1 807	28%
France entière	71 037	60 867	117%	4 059	14 505	41%

* **Places opérationnelles** : Nombre de places en fonction de la superficie au plancher (circ. AP8805G B402 du 3 mars 1988, définissant le mode de calcul de la capacité de chaque établissement) et effectivement disponibles (les places en travaux ne sont donc pas comptabilisées)

** Une place peut ne pas être occupée parce qu'en cours d'attribution, parce que destinée à une catégorie spécifique de personnes détenues (ex. une place femme vacante dans une cellule ne peut accueillir un détenu homme). Il peut également s'agir de places disponibles dans des zones géographiques à plus faible besoin ou trop éloignées pour permettre le maintien des liens familiaux.

Le rôle des partenaires du service public pénitentiaire

La présence des partenaires associatifs dans les établissements pénitentiaires et leur participation à la mise en œuvre des mesures en milieu ouvert

« **Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire** sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, **avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées** (...) »

Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 – article 2-1

Les contrôles institutionnels

Les visites des autorités administratives internes (inspection générale de la Justice) ou externes (inspection générale des affaires sanitaires et sociales, etc.) ;

les autorités judiciaires (juge de l'application des peines, juge d'instruction, président de la chambre de l'instruction, procureur de la République, procureur général) réalisent des visites régulières ou d'inspection;

les parlementaires : les députés, sénateurs ainsi que les représentants au Parlement européen élus en France, peuvent visiter à tout moment les établissements pénitentiaires.

Le conseil d'évaluation en établissement pénitentiaire (article 5 de la loi du 24 novembre 2009) : instance pluridisciplinaire, présidée par le préfet, il évalue, au moins 1 fois par an, le fonctionnement et propose toutes mesures d'amélioration. Il évalue aussi les politiques en terme d'aménagement de peine.

Les contrôles institutionnels

Deux **autorités administratives indépendantes** ont compétence pour vérifier que les droits fondamentaux des personnes détenues sont bien respectés.

- **Le Défenseur des droits:** autorité constitutionnelle, indépendante.
- **Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL):** contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté (dont les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires) afin de s'assurer du respect des droits fondamentaux.

Deux institutions du Conseil de l'Europe sont habilitées à intervenir en prison :

- **Le comité européen de prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants (CPT)**
- **Le Commissaire européen aux droits de l'homme**

Les leviers permettant de garantir la
diversité et l'effectivité des peines

Faire de l'incarcération l'exception

Les axes prioritaires

La régulation suppose un cadre juridique repensé et adapté ET l'information des juridictions sur la situation de la personne et sur son environnement:

- pour décider d'une mesure de sûreté dans la phase préalable au procès :
 - enjeu sur le recours à la détention provisoire
- pour déterminer la peine prononcée lors du jugement :
 - réviser l'échelle des peines ET faire que la prison ne soit prononcée qu'en dernier recours
- pour déterminer ses modalités d'exécution :
 - dynamiser les aménagements de peine

Développer les mesures alternatives à la détention provisoire

71 037 détenus dont 20 475 prévenus , soit **28,8 % de détenus en détention provisoire** (au 1^{er} mars 2019)

Le placement et les renouvellements de détention provisoire

Développer **l'assignation à résidence sous surveillance électronique** (ARSE)

Le rôle de plusieurs acteurs : les autorités judiciaires, les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Et le rôle des avocats.

Une nouvelle échelle des peines

Enjeux

- Empêcher les courtes peines
- S'assurer que le parquet et la juridiction de jugement disposent d'une échelle des peines révisée et bénéficient d'éléments très concrets pour déterminer la possibilité de prononcer telle ou telle peine.
- Le rôle des avocats dans la défense de leurs clients non pas seulement sur la question de la culpabilité, mais également sur celle du choix de la peine la plus pertinente.

Une nouvelle échelle des peines (loi du 23 mars 2019)

- Les peines d'emprisonnement ferme de **moins d' 1 mois seront interdites.**
- **Entre 1 et 6 mois:** la juridiction devra prononcer, par principe, **une peine autre que l'emprisonnement.**
création d'une peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) qui pourra être prononcée pour une durée de 15 jours à six mois; et le sursis probation.
- **Entre 6 mois et 1 an:** c'est le tribunal correctionnel qui prononcera directement la peine.
- **Au-delà d'1 an:** une peine d'emprisonnement prononcée devra être réellement exécutée.

L'information du juge pour déterminer les modalités d'exécution de la peine (1/2)

Qui prend les décisions relatives à l'exécution des peines ?

1/ c'est le rôle du juge de l'application des peines (JAP) et du tribunal de l'application des peines de superviser l'application de la peine: il fixe les modalités d'exécution et contrôle son déroulement.

2/ Cela concerne les peines d'emprisonnement ET les autres types de peines

[= le suivi socio-judiciaire, l'interdiction de séjour, le travail d'intérêt général, les mesures de sursis probation].

3/ Le JAP est également compétent pour octroyer, contrôler et sanctionner les mesures d'aménagement de peine.

4/ Le tribunal de l'application des peines (TAP) (composé de trois juges de l'application des peines) est compétent pour l'aménagement des peines les plus lourdes et pour certaines autres mesures (ex: relèvement de la période de sûreté ; certaines libérations conditionnelles ; etc.)

Nota :

- L'**appel** des décisions du JAP ou du TAP est porté devant la chambre de l'application des peines de la cour d'appel du ressort.
- **Pour les mineurs** : le juge des enfants et le tribunal pour enfants. En cas d'appel, c'est la chambre spéciale des mineurs de la cour d'appel qui est compétente.

L'information du juge pour déterminer les modalités d'exécution de la peine (2/2)

Eclairer la décision du juge : le JAP prend sa décision après avoir entendu la commission de l'application des peines (CAP):

- **l'administration pénitentiaire donne son avis préalablement à la décision du Juge de l'application des peines (JAP):** sur les réductions de peine , les permissions de sortir. les aménagements de peine
- **Pluridisciplinarité** : la CAP est présidée par le JAP et composée du procureur, du chef d'établissement, et du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Nouveauté de loi du 23 mars 2019 : **possibilité pour le directeur d'établissement pénitentiaire de décider des permissions de sortir** (après que la 1^{ère} ait été accordée par le JAP)

Les aménagements de peine: éviter les sorties sèches et contribuer ainsi à la prévention de la récidive.

La juridiction de l'application des peines peut aménager les peines d'emprisonnement ferme en prononçant l'une des **mesures suivantes** :

- [libération conditionnelle](#) (5 000),
- suspension de peine pour raisons médicales,
- [semi-liberté](#) (1 869),
- [placement à l'extérieur](#) (934)
- ou détention sous surveillance électronique (11 208).

Focus sur **la libération sous contrainte (loi du 23 mars 2019) rendue systématique aux deux tiers de la peine:**

La libération sous contrainte prévoit qu'une personne condamnée à une peine d'une durée inférieure ou égale à 5 ans doit achever le dernier tiers de sa peine en dehors de la détention pour éviter les sorties sèches.

Pour développer cette mesure, la libération sous contrainte sera **octroyée par principe**, le juge de l'application des peines ne pouvant la refuser que par une décision spécialement motivée.

Accompagner la mise en œuvre des dispositions relatives aux alternatives et à l'exécution des peines

10 sites, marqués par une surpopulation, seront particulièrement accompagnés : il s'agit de disposer d'une vision claire de la population détenue : connaître le nombre de peines prononcées par le tribunal ; le nombre de détenus éligibles à la libération sous contrainte ; de prévenus susceptibles de bénéficier d'une assignation à résidence sous bracelet électronique.

L'évolution du parc pénitentiaire : construction, maintenances, typologie des établissements (structures d'accompagnement vers la sortie)

Les enjeux du recrutement et de l'évolution des métiers

L'évolution des systèmes d'information

L'adaptation des formations initiales et continues : autorités judiciaires, services de l'administration pénitentiaire et partenaires de l'administration (ex: associations), et des **avocats** (plaider la peine).

