

LES CHRONIQUES DU CIRAP

N° 40

Centre Interdisciplinaire de Recherche Appliquée au champ Pénitentiaire

La surpopulation carcérale Limites juridiques et adaptations pratiques

Marie-Caroline Urion – Enseignante-chercheuse en Droit privé et sciences criminelles au CIRAP

Introduction

Il est des sujets intarissables dont la simple évocation suscite une réaction de la part d'un public même averti, et qui ne cessent malheureusement pas d'appartenir à une actualité brûlante. La surpopulation carcérale fait partie de ces problèmes pérennes, en ce qu'elle est régulièrement dénoncée et néanmoins systématiquement rencontrée. Et pourtant, elle n'est pas nécessairement synonyme d'un état de fait laissé à l'abandon du droit, et qui serait la résultante de conséquences plurielles que le droit ne serait pas à même d'appréhender. Bien que la surpopulation carcérale ne soit pas un état de fait juridiquement déterminé, l'absence de définition légale la concernant n'empêche pas sa circonscription. Il s'agit d'un phénomène complexe ayant un intérêt juridique certain car ses causes mais aussi ses conséquences disposent de fondements juridiques ou pourraient être traitées juridiquement. L'étude repose pour partie sur une enquête de terrain menée dans un centre pénitentiaire et dans une maison d'arrêt ainsi que sur certaines analyses de ma thèse.

Une définition objective incomplète

Phénomène structurel d'envergure territoriale, la surpopulation carcérale est souvent considérée comme un élément objectif matériellement constatable dans les établissements pénitentiaires. Factuellement, l'existence de la surpopulation se traduirait par une inadéquation entre le nombre de détenus et le nombre de places disponibles en établissement. Malgré un métrage au sol réglementairement déterminé en droit interne, la notion de places n'est pas spécifiquement délimitée en droit international puisqu'elle ne fait pas l'objet d'un consensus – certains pays préférant, par exemple, se fonder aussi sur le volume –. Pour autant, la place « disponible » en établissement varie majoritairement entre les places « théoriques », dont la capacité est établie au moment de la construction de l'établissement¹, et celles « opérationnelles », matériellement disponibles pour l'administration à un instant précis. Il s'agirait d'ailleurs de l'une des notions les « plus obscures de celles en usage dans l'administration pénitentiaire »².

Il est à noter que la caractérisation de la surpopulation carcérale objective dans un établissement ne signifie pas nécessairement la présence de matelas au sol, puisque des places opérationnelles peuvent être ajoutées en établissement, par l'introduction de lits superposés dans des cellules initialement pourvues de lits simples, sans que le nombre de places théoriques n'ait été modifié.

La surpopulation fait l'objet d'une conception objective par la quantification du taux d'occupation de l'établissement à l'aide de données statistiques de source nationale ou internationale. Bien que celles-ci restent nécessaires en ce qu'elles permettent d'avoir connaissance de la situation de l'établissement et de pouvoir opérer une comparaison entre ces derniers, elles ne reflètent pas avec précision la réalité vécue de la situation carcérale locale ; ce qui a d'ailleurs été relevé par les personnels interrogés dans le cadre de mon étude. Ces statistiques y englobent en effet la situation de l'ensemble de l'établissement, prenant en compte des quartiers où l'encellulement individuel est de rigueur ainsi que ceux qui sont surpeuplés. En outre, cette objectivité atteint même certaines limites dans son appréhension par les personnels pénitentiaires, car certains considèrent qu'une situation de surpopulation carcérale est caractérisée dès lors qu'il y a plus de détenus que de places théoriques en établissement, alors même que des places opérationnelles peuvent être disponibles. D'autres relèvent plutôt que seule l'absence de places opérationnelles disponibles est un facteur de caractérisation, puisqu'il induira la disposition de matelas au sol. Enfin, d'autres encore soulignent que la surpopulation carcérale n'apparaît que lorsqu'il n'y a plus de places pour poser des matelas au sol, considérant ces derniers comme des places à part entière.

L'appréhension de la surpopulation carcérale objective semble donc se heurter rapidement à certaines limites face à la réalité concrète vécue au sein des établissements, qui découlent du fait que chaque acteur développe une perception singulière de la situation, à partir de ses propres contraintes et intérêts.

¹ Circulaire du 17 mars 1988 relative au mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires en fonction de la superficie au plancher.

² DELARUE, J.-M., 2015, « Préface », in CHOLET, D. (dir.), Nouvelles prisons, enquête sur le nouvel univers carcéral français, PUR, Coll. Essais, 384 p., p. 18.

Un droit limité face à l'ampleur de la surpopulation objective

L'ampleur du phénomène a rapidement montré les limites des dispositifs législatifs ou judiciaires de lutte contre la surpopulation carcérale, puisque l'existence de mécanismes favorisant les sorties anticipées n'a pas permis de compenser des flux carcéraux entrants en établissement, toujours plus soutenus. Certains outils propices à une régulation se trouvent ainsi neutralisés à cause de logiques paradoxales, comme la création de la libération sous contrainte de plein droit (favorisant les flux sortants)³ parallèlement à la réduction du champ d'application des aménagements de peine à celles inférieures à un an (favorisant les flux entrants)⁴.

Le traitement actuel du surpeuplement carcéral se traduit donc par une surpopulation qui s'alimente elle-même indéfiniment, puisque ce phénomène est progressivement considéré comme un élément justificatif au déploiement de mesures – majoritairement juridiques –, tout en devenant aussi une conséquence première de ces dernières. Il s'agit dès lors d'un phénomène circulaire que le droit peine à juguler, faute de la création d'un mécanisme de régulation carcérale.

Le droit révèle aussi ses propres limites dans le traitement des situations individuelles en détention. Organe de contrôle majeur de celles-ci, le juge administratif semble avoir atteint les limites de sa compétence en ce qu'il ne peut pas enjoindre à l'administration de réaliser des mesures structurelles⁵ ou portant sur des choix de politiques publiques⁶. Quant au nouveau recours contre l'indignité des conditions de détention⁷ prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale, il reste encore insuffisant⁸. À titre subsidiaire, il convient toutefois de relever que si la surpopulation carcérale peut être un facteur aggravant permettant de constater l'indignité des conditions de détention, elle n'en est pas forcément une condition préalable.

En outre, la gestion quotidienne des établissements reste marquée par ce souci indéniable de se conformer aux exigences légales, malgré leur réalité locale. L'impossibilité matérielle pour le droit de contenir cette surpopulation carcérale pose des difficultés pratiques, en ce qu'elle place les agents concernés dans des situations parfois inextricables. L'exemple du remplacement d'un lit simple dans une petite cellule par un lit superposé illustre un des paradoxes de la gestion carcérale. De fait, la cellule qui auparavant ne pouvait accueillir que deux détenus – dont un aurait dormi au sol –, accueillera désormais trois personnes détenues. Cette situation questionne ainsi l'équilibre fragile entre la garantie de la dignité du détenu par l'introduction d'un lit superposé et la création potentielle d'une situation d'indignité dans une petite cellule de trois détenus.

Par ailleurs, certaines normes juridiques, justifiées en théorie, apparaissent parfois neutralisées dans un contexte local de gestion de flux incessants, comme celles relatives à l'affectation des détenus selon leur catégorie pénale⁹ ou aux modalités d'encellulement¹⁰.

Ce décalage transparaît aussi dans le dévoiement progressif de certains mécanismes, comme au quartier arrivant, qui devient une zone de temporisation des flux entrants, parfois pérenne eu égard au profil des personnes détenues, notamment dans les petits établissements disposant de peu de places.

Malgré ces limites, le droit reste néanmoins le référentiel principal pour encadrer la réalité quotidienne de la surpopulation carcérale. Les règles juridiques préexistantes continuent ainsi de guider l'action des agents pénitentiaires dans leur pratique quotidienne, qui s'efforcent à leur niveau de maintenir des conditions de détention acceptables, par certaines modulations locales. Il n'en demeure pas moins que la surpopulation engendre un certain malaise chez les personnels, confrontés à cette pression constante, qui peuvent se trouver démunis, eu égard à une gestion quotidienne tournée vers le management des flux, au détriment d'un réel accompagnement des détenus. Face à la surpopulation carcérale, le droit semble donc avoir été adapté par le biais d'initiatives pratiques et locales. Cette souplesse illustre l'évolution potentielle du droit, dans sa dimension constitutive¹¹, tout en révélant ses limites, que la pratique tente de pallier faute de réforme majeure.

Dans les faits, les praticiens s'efforcent d'appliquer le droit, tout en étant parfois contraints de s'en écarter, faute de moyens adéquats face à l'ampleur de cette surpopulation, que le droit lui-même peine à endiguer. Les pratiques développées sur le terrain ne sauraient donc être réduites à de simples ajustements provisoires et devraient permettre d'alimenter une nouvelle réflexion juridique. L'agrégation des décisions ponctuelles des agents contribue paradoxalement à stabiliser la surpopulation carcérale.

Une surpopulation carcérale duale

Face à une réalité plurielle, il est nécessaire de repenser les logiques d'analyse de la surpopulation carcérale qui ne saurait se résumer à des données quantitatives seulement objectives, par le biais d'informations chiffrées mensuelles, annuelles, nationales ou internationales. Pour pouvoir saisir de manière efficiente la réalité de l'ampleur du phénomène, une double approche s'impose.

Bien que la surpopulation doive continuer d'être appréhendée par un prisme objectif, reposant sur des éléments statistiques aisément quantifiables, il est nécessaire de concevoir

3 CPP, art. 720.

4 CPP, art 723-15.

5 Cour. EDH, 30 janvier 2020, J.M.B et autres c. France, Req. n°9671/15 et 31 autres, § 217.

6 CE, 19 octobre 2020, req. n°439372, Rec., considérant n°16.

7 Loi n°2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention.

8 PERRIER, J.-B., 2021, « Détention et conditions indignes : création d'un recours (in)effectif (Loi n°2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention) », RSC, p. 469.

9 C. pénit., art. D. 213-1.

10 C. pénit., art. L. 213-4.

11 ISRAËL, L., « Question(s) de méthodes. Se saisir du droit en sociologue », Droit et Société, n°68, 2008, p. 390, cité par DURAND, C., 2019, Les reconfigurations de la relation carcérale, Thèse pour le doctorat de sociologie, Paris, EHESS, 559 p., pp. 31-32.

aussi une approche subjective. Celle-ci repose sur la réalité quotidienne, relativement à l'espace carcéral ou à la pratique pénitentiaire, et plus spécifiquement, à la manière dont les personnels perçoivent la situation objective de surpopulation de leur établissement.

Cette lecture croisée permet ainsi d'appréhender les réalités carcérales que la seule lecture objective ne saurait circonscrire.

La nécessité d'un prisme subjectif

Ces deux approches sont complémentaires en ce qu'elles permettent d'appréhender l'ensemble d'une situation propre à un bâtiment ou à un établissement. Des thématiques récurrentes influençant durablement le ressenti des agents face à la détermination d'une situation de surpopulation carcérale ont pu être dégagées lors des études menées sur le terrain et peuvent être regroupées en deux catégories : l'espace carcéral et la pratique pénitentiaire. Ces dernières sont complémentaires car l'espace influence les pratiques pénitentiaires ; et celles-ci peuvent aboutir elles-mêmes à une réorganisation de l'espace.

L'espace carcéral comprend ainsi des thématiques concernant l'environnement et l'organisation de la structure, alors que la pratique pénitentiaire englobe la gestion de la population carcérale et la gestion des missions des personnels de détention. La pluralité de ces thématiques affine l'analyse de la réalité carcérale vécue par l'agent et pourrait, grâce à des pondérations statistiques, servir de fondement à un « *indicateur de surpopulation carcérale ressentie (InSCRe)* ». Celui-ci permettrait, par exemple, de classer ou de déterminer des tendances partagées entre établissements. Il pourrait aussi être considéré comme un outil intéressant pouvant être sollicité dans le cadre de projets de rénovation ou de construction d'établissements, ou pour avoir connaissance de la manière dont les personnels perçoivent leurs conditions de travail, voire même être une aide à l'appréhension de leur santé mentale dans l'exercice de leurs fonctions.

Il faut toutefois rappeler que les conséquences matérielles de la surpopulation carcérale touchent aussi – et en premier lieu – les détenus, bien qu'écartés de la présente étude. Dès lors, la surpopulation subjective relevée pour les personnels devrait être complétée par une recherche empirique interrogeant la manière dont les détenus perçoivent la surpopulation objective et développent des mécanismes de protection, d'adaptation ou de résilience face à ce phénomène. Leur propre grille d'analyse pourrait ainsi être déterminée par rapport à leur ressenti de la surpopulation carcérale, qui ne relèverait pas forcément les mêmes thématiques que celles des personnels pénitentiaires, et qui pourrait enrichir les réflexions doctrinales sur la qualité de la peine, c'est-à-dire non seulement sur l'exécution de la peine, mais aussi sur les conditions de son exécution.

Cette double lecture pourrait alimenter, aux côtés d'une surpopulation carcérale objective incomplète, une réflexion plus globale sur les représentations de l'institution carcérale en contexte de surpeuplement, et sur la manière dont celle-ci influence quotidiennement les individus qui la subissent.

Des évolutions juridiques attendues

La capacité d'adaptation des praticiens semble aujourd'hui atteindre un point de saturation face à la pérennité du phénomène et à un cadre juridique contraint et aux nombreuses limites intrinsèques. Pour autant, le droit demeure l'outil principal pour juguler cette surpopulation, de par son caractère contraignant. Il serait susceptible de corriger progressivement les adaptations contraintes observées en pratique en maison d'arrêt. Par la suite, une résorption définitive de la surpopulation pourrait nourrir une redéfinition juridique du cadre de la maison d'arrêt. Départie de toute surpopulation carcérale, il s'agirait de repenser les pratiques ainsi que le type de régime de détention, afin de favoriser la redynamisation de la prise en charge des détenus.

En somme, il serait bon de considérer que la surpopulation carcérale n'est pas inévitable, mais qu'elle est l'expression de déséquilibres juridiques qu'il appartiendra au droit de régler définitivement.

En sus de réformes d'envergure, la notion de « *surpopulation carcérale* » supposerait enfin une définition juridique strictement délimitée, qui correspondrait davantage à la réalité carcérale, et qui pourrait être la suivante : « *il s'agit d'un phénomène objectivement appréhendé ou subjectivement apprécié, qui apparaît majoritairement lors d'un amoindrissement des ressources carcérales disponibles, aussi bien humaines que matérielles, par rapport au nombre de détenus incarcérés. Il peut, de manière subsidiaire, être ressenti en l'absence de variations de ressources disponibles lorsqu'il se fonde sur des caractéristiques intrinsèques du personnel pénitentiaire interrogé ou du bâtiment envisagé* ». Cette définition devra être complétée par l'approche subjective des personnes détenues.

Bien que la redéfinition de la surpopulation soit nécessaire pour garantir son adéquation au réel, il faut néanmoins souligner que « *toute théorie, y compris scientifique, ne peut pas épuiser le réel et enfermer son objet dans ses paradigmes* »¹², de sorte que l'étude de ce phénomène – objet mouvant aux ramifications nombreuses – est rapidement confrontée à l'évolution de ses causes, de ses conséquences et de son traitement par les praticiens et les politiques pénales. Dès lors, les résultats de l'étude ont assurément vocation à évoluer.

12 MORIN, E., 1986, *Le paradigme perdu : la nature humaine*, Éditions du Seuil, Paris, 256 p., p. 229.

À lire et à voir

Atelier du CIRAP

Le CIRAP ainsi que la Mission Culture de l'ÉNAP et le Département Cultures, Communication et Langues d'Audencia s'associent pour organiser des Ateliers du Cirap semestriels intitulés « Arts, Sciences humaines et sociales, Prison ».

Par la rencontre, la confrontation et la réflexion partagée entre des intervenants artistes et des chercheurs, ces ateliers visent à réinterroger la place, le rôle, les effets et les conditions de possibilités de l'art, ainsi que les fonctions sociales de la prison.

Ils sont ouverts à l'ensemble des acteurs du champ carcéral et des sphères culturelles et artistiques, ainsi qu'aux chercheurs en sciences humaines et sociales intéressés par ces questions de société.

Le premier atelier aura lieu le **20 novembre 2025 de 14h à 16h** à l'amphithéâtre Mariani – ÉNAP – Agen. Il sera également accessible en distanciel à l'adresse suivante :

Atelier du CIRAP "Arts, Sciences humaines et sociales, Prison" | Réunion-Joindre | Microsoft Teams

Nous aurons le plaisir d'échanger avec Arnaud Théval (Artiste et enseignant-chercheur à l'école d'architecture de Strasbourg) autour de la question de l'éthique.

Colloque sur La Transition Écologique dans l'Administration pénitentiaire

Colloque sur La Transition Écologique dans l'Administration pénitentiaire.

L'ÉNAP organise les 26 et 27 novembre 2025 son colloque annuel, consacré à « La transition écologique dans l'administration pénitentiaire : enjeux et perspectives ».

À travers des interventions de chercheurs français, de référents nationaux de l'administration centrale et de praticiens de terrain, cet événement offrira un éclairage pluridisciplinaire sur les défis environnementaux auxquels notre institution est confrontée, et sur les initiatives en cours ou à venir.



Cliché réalisé dans le cadre du concours photos « Lumière sur l'administration pénitentiaire » organisé par la DAP et l'ÉNAP EN 2023 - Établissement pénitentiaire pour mineur de Meyzieu, DISP de Lyon. « L'humain en détention » Rachid Belaid

COLLOQUE

LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
dans l'administration
pénitentiaire :

enjeux et perspectives

**26 et 27
NOVEMBRE 2025**

Contact : ☎ 33 (0)5 53 98 90 91
magalie.cazanobes@justice.fr

LES CHRONIQUES DU CIRAP

Directeur de publication : Sophie Bondil - **Rédacteur en chef :** Paul Mbanzoulou
Rédaction : Marie-Caroline Urion, Enseignante-chercheuse en Droit privé et sciences criminelles au CIRAP
Relecture : Sara Di Santo Prada
Maquette, Impression : ÉNAP - DRD - Unité édition / reprographie
Contact : magalie.cazanobes@justice.fr
ISSN : 2266-6796 (imprimé) ; 2681-4463 (en ligne) - Dépôt légal : octobre 2025
Pour consulter la version électronique : www.enap.justice.fr/les-chroniques-du-cirap

 Les PRESSES de l'ÉNAP

Sous le pilotage de la direction de la recherche, et de la diffusion de l'ÉNAP, les PresSES de l'ÉNAP proposent 2 collections d'ouvrages à destination de toutes les personnes s'intéressant au champ pénitentiaire.



ÉNAP - 440 av. Michel Serres - CS 100 28 47916 AGEN cedex 9 - FRANCE -
+33 (0)5 53 98 98 98
Site Internet : www.enap.justice.fr
Site Intranet : <http://intranet.justice.gouv.fr/site/enap/>