



N° 2941

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 2010.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 2753 rectifié) de MM. DOMINIQUE RAIMBOURG, JEAN-MARC AYRAULT ET PLUSIEURS DE LEURS COLLÈGUES, *visant à instaurer un mécanisme de **prévention de la surpopulation pénitentiaire***,

PAR M. DOMINIQUE RAIMBOURG,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA SURPOPULATION PÉNITENTIAIRE : UNE SITUATION INACCEPTABLE</b> .....	8
A. UNE SITUATION ANCIENNE ET CRITIQUE DE SURPOPULATION PÉNITENTIAIRE .....	8
1. La surpopulation pénitentiaire : un problème ancien unanimement dénoncé .....	8
2. Les chiffres éloquentes de la surpopulation pénitentiaire.....	9
B. LES CONSÉQUENCES DE LA SURPOPULATION PÉNITENTIAIRE SUR LES CONDITIONS DE DÉTENTION ET LE SENS DE LA PRIVATION DE LIBERTÉ .....	10
1. Des conditions de détention indignes, contraires à la loi et condamnées par la justice .....	11
<i>a) Des conditions de détention contraires à la loi</i> .....	11
<i>b) Des conditions de détention condamnées par la justice</i> .....	12
2. La surpopulation pénitentiaire : un frein à la mise en œuvre effective des Règles pénitentiaires européennes et de la loi pénitentiaire .....	15
<b>II. LA SEULE RÉPONSE POSSIBLE : L'INSTAURATION D'UN MÉCANISME DE PRÉVENTION DE LA SURPOPULATION PÉNITENTIAIRE</b> .....	18
A. LE MÉCANISME DE PRÉVENTION DE SURPOPULATION PÉNITENTIAIRE PROPOSÉ .....	19
1. L'interdiction du dépassement de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires et la régulation des flux d'entrée et de sortie .....	19
2. La mise en place d'une libération conditionnelle de droit aux deux tiers de la peine .....	22
<i>a) La nécessité de relancer la libération conditionnelle</i> .....	22
<i>b) La libération conditionnelle de droit aux deux tiers de la peine</i> .....	25
B. UNE SOLUTION HUMAINE, PRAGMATIQUE ET CONFORME À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES AMÉNAGEMENTS DE PEINE .....	26
1. Le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire proposé permettrait de garantir la dignité des conditions de détention .....	26

2. Le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire proposé s'inscrit pleinement dans la logique du développement des aménagements de peine et de la recherche d'efficacité des peines exécutées en milieu fermé .....	27
3. Les arguments opposés au mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire proposé sont peu convaincants.....	28
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	31
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	37
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (Chapitre 1er bis [nouveau], section 1 [nouvelle], art. 712-1 A [nouveau], section 2 [nouvelle] et art. 712-1 B à 712-1 F [nouveaux] du code de procédure pénale) : Interdiction de dépassement de la capacité maximale d'accueil des établissements pénitentiaires et création d'un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire .....	37
<i>Article 2</i> (art. 733-1 A à 733-1 B [nouveaux] du code de procédure pénale) : Libération conditionnelle de droit aux deux tiers de la peine.....	37
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	39
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	45
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR ET PERSONNES AYANT ADRESSÉ UNE CONTRIBUTION ÉCRITE</b> .....	51
<b>DÉPLACEMENT EFFECTUÉ PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	52

MESDAMES, MESSIEURS,

Combien de temps encore faudra-t-il accepter l'inacceptable ? La plupart de nos maisons d'arrêt sont, nous le savons depuis longtemps, surpeuplées. Cette situation, depuis longtemps, choque les citoyens et leurs élus. Chacun est prêt à convenir qu'il faut lutter contre la surpopulation pénitentiaire, source de promiscuité, de conditions d'hygiène déplorables, de violence tant entre détenus qu'à l'encontre des personnels pénitentiaires et de conditions de travail très dégradées pour ces personnels.

Mais au-delà du constat et au-delà de l'affirmation incantatoire selon laquelle « *il faut faire quelque chose* », quelle politique est aujourd'hui menée pour lutter contre ce fléau ? Initiée depuis 2002 par les lois dites « Perben I » et « Perben II » puis poursuivie par la loi pénitentiaire<sup>(1)</sup> et l'annonce récente par la garde des Sceaux, Mme Michèle Alliot-Marie d'un nouveau programme immobilier, la politique actuelle de résorption de la surpopulation pénitentiaire repose sur deux piliers, présentés comme d'égale importance. D'une part, cette politique consiste à augmenter les capacités du parc pénitentiaire, ce qu'a permis la LOPJ de 2002 à travers un programme de construction de 13 200 places et ce que doit encore permettre le nouveau programme immobilier de 5 000 places annoncé par Mme Alliot-Marie à l'occasion de la présentation des crédits de la mission « Justice » dans le projet de loi de finances pour 2011. Ce nouveau programme doit permettre de porter à 68 000 places la capacité d'accueil du parc pénitentiaire français, dont plus de la moitié aura été ouverte après 1990. D'autre part, à la suite du rapport présenté en 2003 au garde des Sceaux par M. Jean-Luc Warsmann<sup>(2)</sup>, le Gouvernement a fait le choix de développer les aménagements de peine, choix affirmé dans la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et approfondi dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

---

(1) Lois n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (dite aussi LOPJ de 2002), n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(2) Jean-Luc Warsmann, Rapport sur les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison, *La documentation française*, 2003.

Votre rapporteur ne saurait, naturellement, désapprouver une politique immobilière qui aura permis de réhabiliter une large partie du parc pénitentiaire français et de fermer définitivement un certain nombre d'établissements vétustes qui n'étaient plus dignes de notre siècle – ni même, d'ailleurs, du siècle précédent. Il ne saurait davantage désapprouver le choix politique pertinent de développer les aménagements de peine : l'exécution du plus grand nombre possible des peines d'emprisonnement en milieu ouvert, dans le cadre d'aménagements, est le choix de la raison et de l'efficacité dans la prévention de la récidive.

Cette politique apparaît donc cohérente et susceptible, dans une certaine mesure, de résorber partiellement et temporairement la surpopulation pénitentiaire. Pour autant, cette politique apparaît malgré tout insuffisante. Pour tout dire, votre rapporteur ne croit pas en son efficacité, pour trois raisons.

Premièrement, quelles garanties avons-nous que, lorsque la capacité du parc pénitentiaire aura été portée en 2017 à 68 000 places, il n'y ait pas 75 000 personnes détenues ? Si le système des peines plancher voté en 2007 continue de s'appliquer à cette date, ce risque est réel. Comme le souligne Mme Martine Herzog-Evans, *« construire des prisons n'a jamais amélioré durablement la situation des détenus. C'est, en premier lieu, parce que nombre de ces nouvelles prisons remplacent des établissements trop vieux, dans un état de délabrement avancé, qu'il faut alors supprimer purement et simplement. C'est, en deuxième lieu, parce que les politiques pénales étant à l'origine de la surpopulation (...), d'aggravation en aggravation de la réponse répressive, les prisons se remplissent encore et encore, en sorte que les constructions ne suffisent pas à répondre à cette demande croissante »*<sup>(1)</sup>.

En outre, le choix de l'augmentation de la capacité du parc pénitentiaire se heurte à une recommandation du Conseil de l'Europe du 30 septembre 1999 qui prévoit que *« l'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement »*<sup>(2)</sup>. Si, tout comme les Règles pénitentiaires européennes, cette recommandation n'a pas la valeur *« supérieure à celle des lois »* reconnue à un traité, il n'en demeure pas moins que cette recommandation constitue *a minima* un engagement de la France à tendre vers le respect de cette règle.

Deuxièmement, la politique immobilière menée permet surtout de répondre au problème de la vétusté et de l'insalubrité, ce qu'il convient naturellement de saluer, mais ne permet ni ne permettra dans l'avenir de répondre au problème de la surpopulation, tant que le dépassement des capacités maximales théoriques d'accueil des établissements demeurera possible. Or, si, dans l'appréciation du respect de la dignité des personnes détenues qu'effectue le juge

---

(1) Martine Herzog-Evans, *Le juge administratif qualifié de contraires à la dignité humaine les conditions de détention d'une maison d'arrêt*, Dalloz 2008, page 1959.

(2) Recommandation n° 99-22 du 30 septembre 1999 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale (annexe, I, 2).

administratif ou européen, la question de l'hygiène et de la salubrité des locaux de détention joue un rôle certain, la question de la surface dont dispose individuellement chaque détenu est également décisive<sup>(1)</sup>. Dès lors, quand bien même la politique immobilière menée permet de faire disparaître les établissements les plus insalubres et vétustes, des condamnations de l'État pour atteinte à la dignité des personnes détenues en raison d'un espace individuel insuffisant sont probables dans l'avenir, si le remède apporté à l'insalubrité n'est pas complété par un traitement adapté du problème de la surpopulation.

Troisièmement, si les déclarations du Gouvernement actuel semblent accorder la même importance aux constructions de places et au développement des aménagements de peine, et si les textes votés donnent le sentiment de vouloir favoriser le développement des aménagements de peine, il n'en demeure pas moins que le Gouvernement, à travers ses choix budgétaires, axe l'essentiel de sa politique sur la construction et l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires. L'ensemble des augmentations de crédits dont a pu bénéficier au cours des dernières années le programme « Administration pénitentiaire » est absorbé par les dépenses immobilières et par le recrutement des surveillants nécessaires au fonctionnement des nouveaux établissements. Le milieu ouvert demeure, quant à lui, le « parent pauvre » de l'administration pénitentiaire, avec des hausses d'effectifs très largement insuffisantes pour absorber l'augmentation attendue des aménagements de peine. Cette insuffisance des moyens affectés au milieu ouvert, qui dans de nombreux cas empêche les personnels d'insertion et de probation d'assurer un suivi et un contrôle réels sur les condamnés dont ils ont la charge, porte en germe le risque d'une remise en cause du bien-fondé des aménagements de peine, par exemple à la suite de la commission d'un crime ou d'un délit par une personne exécutant une peine aménagée.

C'est donc pour remédier à l'insuffisance de la politique pénitentiaire menée depuis 2002 que les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche ont déposé la proposition de loi visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, objet du présent rapport.

Dans le cadre des travaux menés en amont de l'examen en commission de la proposition de loi, votre rapporteur a procédé à plusieurs auditions et sollicité la remise de contributions écrites de la part des acteurs de la question pénitentiaire dont l'avis sur le texte proposé devait être recueilli. Il adresse ses remerciements aux personnes entendues et à celles ayant répondu à sa sollicitation de remise d'une contribution écrite, ainsi qu'à la direction de l'administration pénitentiaire pour les statistiques et éléments de jurisprudence transmis et à l'École nationale d'administration pénitentiaire pour la communication de documents consacrés à la question de la surpopulation pénitentiaire.

---

(1) Sur la question de la surface minimale dont doit disposer chaque personne détenue, voir infra.

Votre rapporteur a également visité la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, dans les Yvelines, qui connaissait au jour de sa visite un taux de suroccupation de 150 % (750 détenus hébergés pour une capacité théorique de 501 places). Il remercie l'équipe de direction et l'ensemble des personnels de l'établissement qu'il a rencontrés pour la qualité des informations communiquées, et tient à souligner leur profond dévouement et leur grand professionnalisme pour assurer le meilleur fonctionnement possible de l'établissement dans des conditions par essence difficiles et rendues plus difficiles encore par la situation de surpopulation chronique de l'établissement.

Après avoir rappelé en quoi la surpopulation pénitentiaire est une situation inacceptable (I), le présent rapport montrera pourquoi l'instauration d'un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire apparaît aujourd'hui comme la seule solution possible (II).

## **I. LA SURPOPULATION PÉNITENTIAIRE : UNE SITUATION INACCEPTABLE**

Ancienne mais toujours aussi critique, la situation de surpopulation pénitentiaire des maisons d'arrêt françaises a de lourdes conséquences non seulement en termes de dignité des conditions de détention mais aussi de sens de la privation de liberté.

### **A. UNE SITUATION ANCIENNE ET CRITIQUE DE SURPOPULATION PÉNITENTIAIRE**

#### **1. La surpopulation pénitentiaire : un problème ancien unanimement dénoncé**

Le problème de la surpopulation pénitentiaire est ancien et était déjà dénoncé au XIX<sup>e</sup> siècle par Victor Hugo. Sans remonter aussi loin dans le temps, les deux commissions d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui s'étaient penchées en 2000 sur la question pénitentiaire <sup>(1)</sup>, avaient dans des conclusions convergentes fermement dénoncé la situation de surpopulation carcérale et les conditions de détention attentatoires à la dignité dans un grand nombre des établissements qu'elles avaient visités. Déplorant ces conditions de détention, la commission d'enquête du Sénat avait intitulé son rapport : « *Les prisons : une humiliation pour la République* ».

---

(1) Rapport (n° 449, session ordinaire de 1999-2000) de M. Guy-Pierre Cabanel au nom de la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France ; rapport (n° 2521, XI<sup>e</sup> législature) de M. Jacques Floch au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises.

Dix ans après, les choses ont-elles changé ? La politique de construction de nouveaux établissements et de développement des aménagements de peine a-t-elle permis de résoudre cette situation ? La réponse, malheureusement, est négative.

Dans son premier rapport public pour l'année 2008, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté avait constaté dans les établissements pénitentiaires des « *conditions de vie dans lesquelles l'intimité n'a que peu de place* » : « *La promiscuité est quasi-obligatoire en cellule, reflet du surpeuplement des lieux de détention en maison d'arrêt ; ce sont couramment deux voire trois détenus qui sont entassés dans une cellule de 7 à 10 m<sup>2</sup>, conçue à l'origine pour un seul détenu. Ce constat, unanimement dénoncé, est une source de violence carcérale aujourd'hui scandaleuse, au regard des missions de l'institution* » <sup>(1)</sup>.

## 2. Les chiffres éloquentes de la surpopulation pénitentiaire

Au 1<sup>er</sup> juillet 2010, le nombre de personnes détenues était de 62 113 pour une capacité opérationnelle du parc de 56 419 places, soit un taux moyen d'occupation de 110 %. Mais ce taux global de suroccupation, qui pourrait paraître raisonnable voire acceptable, cache, d'une part, la différence des situations en fonction des types d'établissement, et, d'autre part, de très fortes disparités locales.

Tout d'abord, il est important de rappeler qu'un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, qui constitue de fait un véritable *numerus clausus*, existe d'ores et déjà en France dans les établissements pénitentiaires pour peines. En effet, dans ces établissements pour peines – centres de détention et maisons centrales –, le principe « une place, un détenu » est appliqué strictement : lorsqu'un établissement pour peines a une capacité maximale théorique fixée à 100 places, il accueille, au plus, 100 détenus. Comme l'indique Mme Martine Herzog-Evans, « *les établissements pour peines pratiquent un numerus clausus de fait : ils n'accueillent pas plus de détenus qu'ils n'ont de place et il doit y avoir un, voire deux (plutôt en centre de détention) détenu(s) par cellule. C'est que l'affectation en établissement pour peine ne relève pas de l'autorité judiciaire, mais de l'autorité administrative. Surtout, en opportunité, il n'est pas envisageable d'encombrer à leur tour les établissements pour peine qui deviendraient ingérables et où aucune resocialisation ne serait envisageable* » <sup>(2)</sup>. En conséquence de l'application de ce *numerus clausus*, le taux global d'occupation des centres de détention est de 94 % (10 514 détenus pour 11 203 places), tandis que celui des maisons centrales est de 79,5 % (1 209 détenus pour 1 518 places).

---

(1) Contrôleur général des lieux de privation de liberté, rapport d'activité pour 2008, Dalloz, 2009, page 95.

(2) Martine Herzog-Evans, *Les voies du droit contre la surpopulation carcérale*, in Le champ pénal, Mélanges en l'honneur du Professeur Reynald Ottenhof, Dalloz, 2006, page 197.

En revanche, le taux global d'occupation des 101 maisons d'arrêt que compte notre pays <sup>(1)</sup>, qui accueillent des prévenus, mais aussi des condamnés à des peines de moins de deux ans ainsi que des condamnés à des peines d'une durée supérieure dans l'attente de leur transfert dans un établissement pour peines, s'élève à 124 % (20 888 détenus pour 25 964 places). Le niveau de suroccupation des quartiers maison d'arrêt (QMA) était, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, similaire à celui des maisons d'arrêt, avec un taux de 122 % (13 962 détenus pour 11 432 places). Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, le nombre total de détenus en maison d'arrêt et en quartier maison d'arrêt était de 41 401 pour 33 265 places. Concrètement, cela signifie qu'il y a donc, en moyenne dans l'ensemble des maisons d'arrêt, cinq détenus pour quatre places disponibles.

Mais ce taux global d'occupation de 124 % masque également de très fortes disparités locales. Ainsi, sur ces 101 maisons d'arrêt, si 26 ont un taux d'occupation inférieur à 100 %, 56 ont un taux compris entre 100 et 150 %, 14 un taux compris entre 150 et 200 % et 5 un taux supérieur à 200 %. Il paraît important de citer ces dernières, tant leur situation de surpopulation rend insupportables les conditions de vie des personnes qui y sont détenues et les conditions de travail des personnels : il s'agit des maisons d'arrêt de Fontenay-le-Comte (205 %), Orléans (206 %), Tours (210 %), Majicavo (235 %) <sup>(2)</sup> et La Roche-sur-Yon (255 %). Sur les près de 26 000 personnes écrouées en maison d'arrêt, 8 500 sont détenues dans des établissements dont le taux d'occupation est compris entre 125 et 150 %, 4 400 dans des établissements dont le taux d'occupation est compris entre 150 et 200 % et 900 dans des établissements dont le taux d'occupation est supérieur à 200 %.

## **B. LES CONSÉQUENCES DE LA SURPOPULATION PÉNITENTIAIRE SUR LES CONDITIONS DE DÉTENTION ET LE SENS DE LA PRIVATION DE LIBERTÉ**

La conséquence de la surpopulation dans nos maisons d'arrêt est double : d'une part, elle crée des conditions de détention que l'on ne saurait qualifier par aucun autre adjectif que celui d'« indignes », et qui sont à la fois contraires à la loi et condamnées par la justice ; d'autre part, elle constitue un frein à la mise en œuvre effective tant des Règles pénitentiaires européennes que de la loi pénitentiaire.

---

(1) Maisons d'arrêt au sens strict, auxquelles il convient d'ajouter 40 centres pénitentiaires, qui comprennent à la fois des quartiers maison d'arrêt (QMA) et des quartiers centre de détention.

(2) La population de la maison d'arrêt de Majicavo a, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010, baissé de façon significative, passant sous la barre des 200 %.

## **1. Des conditions de détention indignes, contraires à la loi et condamnées par la justice**

Quiconque a, un jour, visité un établissement pénitentiaire dans lequel trois ou quatre détenus <sup>(1)</sup> étaient hébergés dans une cellule prévue pour une ou deux personnes, avec un ou des matelas au sol <sup>(2)</sup>, n'a pu qu'être choqué par de telles conditions de détention. Cette densité extrême de personnes dans un espace confiné, insupportablement chaud l'été et insupportablement froid l'hiver dans les établissements anciens, est d'autant plus problématique que, dans les maisons d'arrêt confrontées à ces situations de surpopulation, l'insuffisance des activités proposées aux détenus aboutit à ce que ceux-ci passent l'essentiel de leurs journées – et pas seulement leurs nuits –, oisifs, en cellule.

Dans de telles conditions de détention, il y a bien plus que la simple privation de liberté : il y a la promiscuité, l'insalubrité, l'humiliation, la violence entre codétenus ; il y a aussi, inévitablement, le ressentiment qui naît contre la justice et l'ensemble des institutions publiques. Inévitablement, toute personne détenue dans de telles conditions ne peut que s'interroger : quelle est cette justice, d'un pays qui se revendique des droits de l'Homme, qui me contraint à vivre dans ces conditions insupportables ?

Mais au-delà de ce constat qu'a pu faire par elle-même toute personne ayant visité une maison d'arrêt surpeuplée, la surpopulation pénitentiaire pose deux difficultés d'ordre juridique qui ne sauraient être ignorées. D'une part, ces conditions de détention sont contraires à deux dispositions importantes de la loi pénitentiaire. D'autre part, l'État a d'ores et déjà été condamné par les juridictions administratives en raison de l'indignité des conditions de détention dans certains établissements ; or, il est à craindre que de telles condamnations ne demeurent pas longtemps isolées.

### ***a) Des conditions de détention contraires à la loi***

La loi pénitentiaire comprend deux dispositions importantes – l'une que l'on pourrait qualifier de générale et l'autre de spéciale – que la situation de surpopulation conduit à ne pas respecter. Tout d'abord, l'article 22 de la loi pénitentiaire prévoit que « *L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits* ». Les conditions de détention décrites précédemment apparaissent indéniablement contraires à ce droit au respect de la dignité proclamé par la loi pénitentiaire.

---

(1) *Voire plus, certains établissements ayant encore des dortoirs collectifs, même s'il convient de reconnaître que cette situation tend aujourd'hui à devenir exceptionnelle.*

(2) *Même si, ici encore, force est de reconnaître que cette pratique semble en voie de résorption.*

Ensuite, l'article 716 du code de procédure pénale<sup>(1)</sup>, issu de l'article 87 de la loi pénitentiaire, dispose en son dernier alinéa que « *Lorsque les personnes mises en examen, prévenus et accusés sont placés en cellule collective, les cellules doivent être adaptées au nombre des personnes détenues qui y sont hébergées* ». Quel sens convient-il de donner à cette notion d'adaptation des cellules au nombre de personnes qui y sont hébergées ? Sur ce point, les recommandations formulées par le Comité de prévention de la torture (CPT), qui inspirent désormais largement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière de conditions de détention, apportent des éléments de réponse. Résumées par M. Jean-Paul Céré, ces recommandations conduisent à la conclusion que « *la surface disponible ne doit pas être inférieure à 6 m<sup>2</sup> par prisonnier. Un seuil de tolérance est cependant accepté pour les cellules abritant plusieurs détenus, étant entendu que les dortoirs à grande capacité sont considérés comme inadaptés aux prisons, indépendamment de tout constat de surpeuplement. C'est ainsi que l'on peut considérer que, pour le CPT, un minimum de 6 m<sup>2</sup> carrés est tolérable pour un seul détenu, de 9 m<sup>2</sup> pour deux détenus et de 4 m<sup>2</sup> par personne au-delà. Il s'agit bien d'une surface minimale acceptable. La taille souhaitable d'une cellule abritant un détenu devrait être de 9 à 10 m<sup>2</sup> environ* »<sup>(2)</sup>. En comparant ces recommandations du CPT, qui permettent d'interpréter la notion d'adaptation des cellules au nombre de personnes qui y sont hébergées figurant dans la loi pénitentiaire, avec la réalité des établissements pénitentiaires surpeuplés, dans lesquels il est encore fréquent que trois détenus cohabitent dans moins de 10 m<sup>2</sup> et quelques dortoirs collectifs existent encore, l'on voit que la France ne respecte pas cette disposition de la loi pénitentiaire.

Votées il y a moins d'un an, ces deux dispositions de la loi pénitentiaire (article 22 de la loi pénitentiaire elle-même et article 716 du code de procédure pénale) ne sont donc aujourd'hui pas partout – loin s'en faut – respectées dans les établissements pénitentiaires français.

### ***b) Des conditions de détention condamnées par la justice***

Plusieurs juridictions administratives ont d'ores et déjà condamné l'État à indemniser des requérants en raison des conditions dans lesquelles ils étaient ou avaient été détenus. Parmi les décisions condamnant l'État, l'on peut citer la décision du tribunal administratif de Rouen en date du 27 mars 2008. Après avoir relevé que « *si l'administration pénitentiaire peut déroger au principe de l'encellulement individuel du fait de la distribution intérieure des maisons d'arrêt, elle ne peut le faire que dans le respect de conditions satisfaisantes d'hygiène et*

---

(1) Cet article réaffirme le principe de l'encellulement individuel pour les prévenus tout en définissant les motifs pouvant justifier un encellulement collectif. L'article 100 de la loi pénitentiaire prévoit toutefois que « Dans la limite de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, il peut être dérogé au placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application ».

(2) Jean-Paul Céré, conférence prononcée le 18 septembre à Salvador de Bahia sur la surpopulation carcérale entre contraintes européennes et réalité française, à l'occasion du colloque « Système pénal : perceptions et perspectives, Conférence ibéro-américaine de droit pénal/deuxième séminaire national de politique criminelle et pénitentiaire/Rencontres régionale du nord est et d'éducation en prison », actes à paraître.

*de salubrité et le respect de la dignité inhérente à la personne humaine* », le tribunal a examiné les conditions matérielles dans lesquelles le requérant avait été détenu pendant une durée de quatre ans, soulignant qu'il avait été détenu en permanence avec deux autres codétenus dans plusieurs « *cellules, d'une superficie de 10,80 à 12,36 mètres carré, [qui] ne comportaient pas de ventilation spécifique du cabinet d'aisance ni de cloisonnement véritable avec la pièce principale* ». Ayant estimé que ces conditions de détention constituaient « *un manquement aux règles d'hygiène et de salubrité* » et que le requérant était « *fondé à soutenir qu'il a été incarcéré dans des conditions n'assurant pas le respect de la dignité inhérente à la personne humaine* », le tribunal a conclu que « *ces manquements constituent un comportement fautif de nature à engager la responsabilité de l'administration pénitentiaire* ».

Plus récemment, le juge des référés du tribunal administratif de Poitiers s'est prononcé les 14 et 15 septembre 2010 sur dix-sept actions de détenus tendant à l'allocation d'une provision du fait de leurs conditions de détention à la maison d'arrêt de Poitiers et à la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré. Ont été accueillies onze demandes de provision, concernant des détenus de la maison d'arrêt de Poitiers, aujourd'hui fermée, tandis que six autres demandes ont été rejetées par le juge des référés, soit en raison de l'insuffisance des preuves apportées par les requérants, soit en raison de conditions de détention jugées acceptables (le détenu concerné était seul en cellule). Dans les onze décisions ordonnant le versement d'une provision, le juge des référés a considéré que les conditions de détention des plaignants à la maison d'arrêt de Poitiers, en raison notamment de l'absence de respect de leur intimité, étaient contraires à la dignité de la personne humaine et que cette faute, de nature à engager la responsabilité de l'État, leur avait occasionné un préjudice moral. Selon les informations communiquées à votre rapporteur par la direction de l'administration pénitentiaire, les montants alloués aux détenus s'échelonnent entre 500 et 2 500 euros, en fonction du temps passé en détention.

Le tableau ci-après, réalisé à partir des données communiquées par la direction de l'administration pénitentiaire, illustre la tendance à l'accroissement du nombre des demandes, du nombre des condamnations et du montant des indemnisations accordées aux détenus.

**CONTENTIEUX ADMINISTRATIF LIÉ AUX CONDITIONS DE DÉTENTION**

		2008	2009	2010
<b>Nombre de demandes</b>	<b>Demandes en désignation d'expert</b>	7	38	25
	<b>Demandes indemnitaires</b>	20	25	77
	<b>Total</b>	27	63	102
<b>Décisions sur les demandes indemnitaires</b>	<b>Rejets</b>	2	7	11
	<b>Condamnations</b>	1	6	30
	<b>Autre (irrecevabilité...)</b>	1	0	0
	<b>Total</b>	4	13	41
<b>Montant des condamnations</b>	<b>Total</b>	3 000 €	46 000 €	140 250 €
	<b>Moyenne</b>	3 000 €	7 667 €	4 675 €

Source : Données communiquées par la direction de l'administration pénitentiaire

Le montant total des réparations accordées pourrait être jugé relativement modeste par comparaison avec le budget total de la mission « Justice ». Pour autant, outre le fait que toute condamnation de l'Etat pour atteinte à la dignité de la personne est embarrassante sur le plan des principes, l'augmentation du nombre de demandes accueillies pourrait, à terme, créer une réelle charge financière pour l'administration pénitentiaire, venant grever un budget qui serait plus utilement employé à la réhabilitation d'établissements ou au contrôle et au suivi des condamnés en milieu ouvert.

Constituant la réalité quotidienne d'un grand nombre de personnes détenues en maison d'arrêt, ces conditions de détention condamnées par la justice administrative française pourraient aussi, un jour prochain, être condamnées par la justice européenne des droits de l'Homme. Dans un arrêt *Kalashnikov contre Russie* du 15 juillet 2002, la Cour européenne des droits de l'Homme avait conclu à une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui interdit les traitements inhumains et dégradants, en raison des conditions de détention subies par le requérant : toilettes dans la cellule, saleté et absence d'intimité, vermine... L'on pourrait objecter que, dans cette affaire, le degré de promiscuité qu'avait dû subir le requérant dépassait celles pouvant exister dans les établissements pénitentiaires français, y compris les plus surpeuplés, puisque M. Kalashnikov avait dû se contenter de 0,9 à 1,9 m<sup>2</sup>. Toutefois, doivent ici être pris en compte, d'une part, la tendance de la Cour à se montrer toujours plus

exigeante vis-à-vis des États membres <sup>(1)</sup>, et, d'autre part, le fait que la question de la superficie des cellules n'est pas seule en jeu, l'hygiène et la salubrité apparaissant tout aussi importantes dans l'appréciation *in concreto* à laquelle se livre la Cour.

Dès lors, l'on ne saurait exclure que la France soit un jour condamnée par la CEDH dans une affaire comme celle jugée par le tribunal administratif de Rouen, où le requérant disposait d'un espace compris entre 3,5 à 4 m<sup>2</sup> et où les conditions d'hygiène et de salubrité imposées au détenu avaient été jugées contraires à la dignité humaine. L'analyse des dernières décisions de la Cour de Strasbourg <sup>(2)</sup> révèle que la possibilité d'une telle condamnation pour les conditions de détention actuelles dans certains établissements pénitentiaires français touchés par une forte surpopulation ne saurait être écartée. En effet, comme le relève Mme Pierrette Poncela, la jurisprudence récente de la Cour sur la question de la surpopulation peut être résumée ainsi : « *dans les cas où la personne détenue ne dispose pas individuellement d'au moins 3 m<sup>2</sup>, ce manque d'espace justifie à lui seul un constat de violation de l'article 3 de la Convention ; dans les autres cas, divers aspects des conditions de détention doivent aussi être pris en compte, tels que la durée de la privation de liberté, les possibilités d'accès à la promenade ou autres activités, l'éclairage naturel et l'aération de la cellule, l'usage privatif des toilettes, le chauffage, la condition mentale et physique de la personne détenue* » <sup>(3)</sup>.

La surpopulation pénitentiaire est donc la source d'une indiscutable indignité des conditions de détention. Elle constitue également un frein à la mise en œuvre effective des Règles pénitentiaires européennes et de la loi pénitentiaire.

## **2. La surpopulation pénitentiaire : un frein à la mise en œuvre effective des Règles pénitentiaires européennes et de la loi pénitentiaire**

De façon tout aussi incontestable qu'elle porte atteinte à la dignité, la surpopulation pénitentiaire constitue un frein à la mise en œuvre des Règles pénitentiaires européennes (RPE) et de la loi pénitentiaire. Accepter de laisser perdurer plus longtemps la surpopulation, c'est accepter que les Règles pénitentiaires européennes ne puissent être respectées et que la loi pénitentiaire ne soit pas pleinement appliquée.

S'agissant tout d'abord de l'application des RPE, l'administration pénitentiaire s'efforce, avec un volontarisme qu'il importe de souligner et de saluer en ce qu'il marque une réelle volonté de moderniser les pratiques

---

(1) La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme est qualifiée par Mme Pierrette Poncela d'« évolutive et persévérante » dans un article à paraître dans la *Revue de science criminelle et de droit comparé* : *Quelques aspects du respect de la dignité en droit de l'exécution des peines, choix de jurisprudence 2009/2010*, RSC 2010 n° 3, à paraître.

(2) En particulier l'arrêt Sulejmanovic contre Italie, 16 juillet 2009, requête n° 22635/03.

(3) Pierrette Poncela, *Quelques aspects du respect de la dignité en droit de l'exécution des peines, choix de jurisprudence 2009/2010*, op. cit..

professionnelles, de mettre en œuvre les RPE relatives à la phase d'accueil des détenus dans les établissements pénitentiaires<sup>(1)</sup>. Dans cette phase d'accueil, les établissements doivent assurer la mise en œuvre d'un dispositif particulier d'accueil des personnes détenues de jour comme de nuit. Ils doivent, durant la phase d'accueil dont la durée minimale est fixée à une semaine, assurer un accompagnement individualisé de chaque personne détenue. Enfin, à l'issue de la période d'accueil, un examen de la situation de chaque nouveau détenu est réalisé par les membres de l'équipe pluridisciplinaire (personnels pénitentiaires, partenaires médicaux, responsables des secteurs de la formation, du travail et de l'enseignement) en vue de mettre en place un parcours en détention adapté à son profil : définition du type d'encellulement adapté, besoins en formation, aptitudes et aspirations en termes de travail...

Lorsque les établissements sont en situation de surpopulation, leur capacité à mettre en œuvre ces procédures d'accueil se trouve limitée. Dans nombre de maisons d'arrêt, la durée minimale d'une semaine ne peut être respectée, du fait d'un nombre hebdomadaire d'entrées supérieur aux capacités du quartier arrivants. La conséquence en est une évaluation tronquée, moins précise que ce qu'elle pourrait et devrait être. L'une des conséquences de cette moindre précision dans l'évaluation des détenus est que la tâche des personnels pénitentiaires chargés de décider de l'affectation en cellule des détenus se trouve rendue plus difficile encore. En effet, décider, en dehors de tout problème de surpopulation, quels détenus sont aptes à cohabiter ensemble dans une cellule collective dont le nombre de places correspond au nombre de détenus à héberger, n'est déjà pas chose aisée pour les personnels. Or, comme le souligne Mme Pierrette Poncela, *« les conséquences d'une erreur, voire d'une faute, peuvent être graves, principalement pour les détenus (suicide, agression de codétenu), mais aussi pour les personnels (responsabilité disciplinaire, voire pénale). L'État, quant à lui, peut voir sa responsabilité pour faute engagée, responsabilité reconnue plus aisément que par le passé. En dehors de toute faute, le choix est redoutable, et peut revêtir un caractère dramatique, entre le risque de suicide dans une cellule individuelle ou le risque d'agression grave en cellule collective »*<sup>(2)</sup>. Dans un contexte de surpopulation, où les personnels sont contraints de faire cohabiter dans une même cellule davantage de détenus que celle-ci ne peut héberger, la difficulté de la tâche et, partant, le risque d'erreur, sont significativement accrus.

S'agissant des dispositions de la loi pénitentiaire, plusieurs d'entre elles voient leur application effective contrariée sinon empêchée par la surpopulation. Votre rapporteur insistera sur quatre d'entre elles : l'obligation pour l'administration pénitentiaire de proposer des activités à tous les détenus, le droit au maintien des liens familiaux, le droit à la santé et le droit à l'encellulement individuel.

---

(1) Voir *Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'administration pénitentiaire*, Direction de l'administration pénitentiaire, 2007.

(2) Pierrette Poncela, *La crise du logement pénitentiaire*, RSC 2008, page 972.

En premier lieu, l'article 27 de la loi pénitentiaire prévoit que « *toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité* ». Cette obligation d'activité pour les personnes condamnées a pour contrepartie l'obligation pour l'administration pénitentiaire de proposer à toutes les personnes condamnées une ou des activités ayant pour finalité sa réinsertion. Dans un contexte de surpopulation, cette obligation relève de la gageure, voire de la mission impossible. La réalité des maisons d'arrêt est que le travail – en atelier ou en service général – y est rare et que l'offre de formation professionnelle y est insuffisante pour répondre aux besoins de la population pénale.

Lors de sa visite de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, votre rapporteur a pu constater la réalité de cette difficulté. Sur un total de 750 détenus hébergés au jour de la visite, 93 étaient classés au service général, 174 étaient classés pour travailler en atelier et 35 étaient engagés dans une formation professionnelle, soit un total de 302 détenus susceptibles d'exercer une activité rémunérée<sup>(1)</sup>. Or, ce niveau constitue, en fait, quasiment un niveau maximal d'activités que l'établissement est en mesure d'offrir, compte tenu de l'espace disponible et de l'offre de travail. En pratique, cela signifie donc que, avec un niveau d'occupation de l'établissement de 150 %, seuls 40 % des détenus peuvent bénéficier d'une activité rémunérée.

Deuxièmement, les articles 34 à 36 affirment le droit des détenus au maintien des relations avec les membres de leur famille. Aux termes de l'article 35, ce droit « *s'exerce soit par les visites que ceux-ci leur rendent, soit, pour les condamnés et si leur situation pénale l'autorise, par les permissions de sortir des établissements pénitentiaires* ». S'agissant des modalités des visites, outre les visites dans le cadre de parloirs classiques prévues par l'article 35, l'article 36 prévoit que « *toute personne détenue peut bénéficier à sa demande d'au moins une visite trimestrielle dans une unité de vie familiale ou un parloir familial, dont la durée est fixée en tenant compte de l'éloignement du visiteur* ». Or, outre le fait que ces structures – unités de vie familiale et parloirs familiaux – n'existent pas aujourd'hui dans la majorité des maisons d'arrêt, leurs capacités d'accueil lorsqu'elles existent<sup>(2)</sup> ne permettent de respecter ni la fréquence trimestrielle ni la fixation de la durée en fonction de l'éloignement du visiteur, pourtant prévues par la loi. La surpopulation apparaît donc comme un facteur de limitation du droit des détenus au maintien de leurs liens familiaux, alors que l'on sait que le maintien de ces liens joue un rôle déterminant dans leur réinsertion.

La troisième disposition de la loi pénitentiaire dont la surpopulation empêche la mise en œuvre effective est le droit à la santé des personnes détenues, et plus particulièrement le droit à « *la qualité et la continuité des soins (...) dans*

---

(1) Ce qui ne signifie pas nécessairement qu'ils exerçaient effectivement une telle activité, un détenu classé aux ateliers pouvant ne pas travailler si l'offre de travail ne permet pas de fournir du travail à tous les détenus classés.

(2) En pratique, dans les centres pénitentiaires récents.

*des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population* » prévu par l'article 46. Tous les témoignages des professionnels de santé exerçant dans des établissements touchés par la surpopulation sont concordants : compte tenu de l'état général de santé des personnes incarcérées, en moyenne moins bon que celui de l'ensemble de la population, la surpopulation pénitentiaire entraîne un allongement souvent conséquent des délais dans la mise en place des traitements dont ont besoin les personnes détenues.

Enfin, le droit à l'encellulement individuel pour les prévenus, réaffirmé par l'article 87 de la loi pénitentiaire, ne saurait ici être passé sous silence, quand bien même l'article 100 de la loi pénitentiaire permet à l'administration pénitentiaire d'y déroger pendant une durée de cinq ans à compter de la loi « *au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application* ». Votre rapporteur est convaincu que ce droit à l'encellulement individuel, qui n'est pas respecté aujourd'hui, ne le sera pas davantage le 25 novembre 2014, date d'expiration du moratoire de cinq ans de l'article 100 de la loi pénitentiaire. Ni les constructions de nouvelles places de détention, ni la politique mise en œuvre de développement des aménagements de peine ne permettront de maintenir la population pénale en deçà de la future capacité du parc pénitentiaire.

Pour répondre à l'indignité des conditions de détention et à l'impossibilité d'appliquer les RPE et la loi pénitentiaire dans les maisons d'arrêt, la seule réponse possible réside aujourd'hui dans l'instauration d'un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire.

## **II. LA SEULE RÉPONSE POSSIBLE : L'INSTAURATION D'UN MÉCANISME DE PRÉVENTION DE LA SURPOPULATION PÉNITENTIAIRE**

Comme indiqué précédemment, la politique de résorption de la surpopulation pénitentiaire menée par l'actuel Gouvernement repose sur deux piliers : construire de nouvelles places de détention, d'une part, développer les aménagements de peine, d'autre part. Ces deux moyens n'apparaissent suffisants ni pour redonner de la dignité aux conditions de détention dans les maisons d'arrêt françaises ni pour permettre une mise en œuvre pleine et entière des dispositions de la loi pénitentiaire au sein des établissements pénitentiaires.

Avant la préparation du projet de loi pénitentiaire, le Comité d'orientation restreint de préparation de cette loi (COR) avait préconisé dans son rapport de créer une procédure « alerte surpopulation » : « *L'état de surpopulation importante de nombre de maisons d'arrêt doit constituer une préoccupation, y compris pour l'autorité judiciaire prescriptrice de la privation de liberté. Le comité préconise à cette fin la mise en place d'une procédure "alerte surpopulation" permettant au chef d'établissement de sensibiliser non seulement l'échelon régional des services pénitentiaires mais encore les autorités judiciaires*

*locales, principales productrices des flux de population pénale accueillie dans sa structure, sur le franchissement de seuils de surencombrement »<sup>(1)</sup>.*

Une telle solution – que n’a pas retenue la loi pénitentiaire, mais qui existe en pratique dans de nombreux départements sous la forme d’échanges plus ou moins formels et réguliers entre autorités judiciaires et pénitentiaires – n’est pas sans intérêt et mérite d’être considérée. Cependant, votre rapporteur considère qu’elle ne peut permettre, au mieux, que de juguler le problème de la surpopulation dans des proportions qui constitueraient une forme d’excès raisonnable. De façon plus ambitieuse et plus humaine, mais au travers d’une politique pragmatique et conforme à la politique de développement des aménagements de peine, votre rapporteur préconise d’adopter le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire prévu par la proposition de loi (A). Ce mécanisme constituera une solution humaine, pragmatique et conforme à la politique de développement des aménagements de peine (B).

## **A. LE MÉCANISME DE PRÉVENTION DE SURPOPULATION PÉNITENTIAIRE PROPOSÉ**

La proposition de loi prévoit la mise en place d’un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire fondé sur deux mesures : d’une part, l’interdiction du dépassement des capacités d’accueil des établissements pénitentiaires et la régulation des flux d’entrée et de sortie ; d’autre part, la mise en place d’une libération conditionnelle de droit aux deux tiers de la peine.

### **1. L’interdiction du dépassement de la capacité d’accueil des établissements pénitentiaires et la régulation des flux d’entrée et de sortie**

Le premier aspect du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire prévu par la proposition de loi figure à son article 1<sup>er</sup>, 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.

---

(1) Comité d’orientation restreint de la loi pénitentiaire, *Orientations et préconisations*, novembre 2007, page 50.

Donnant une valeur légale au *numerus clausus* mis en œuvre dans les établissements pour peines, la règle d'interdiction du dépassement de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires va plus loin en écartant le placement en détention provisoire ou la mise à exécution de toute peine au-delà des capacités d'accueil de tout établissement pénitentiaire, y compris donc des maisons d'arrêt.

Pour autant, l'objectif du mécanisme proposé n'étant naturellement pas de favoriser l'inexécution des décisions de justice pénale, le second alinéa du nouvel article 712-1 A du code de procédure pénale prévoit que « *pour permettre l'incarcération immédiate des nouveaux condamnés, des places sont réservées dans chaque établissement, afin de mettre en œuvre le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire prévu à l'alinéa précédent. Un décret définit la proportion de places nécessaire à la mise en œuvre de ce mécanisme* ». Ainsi, lorsque le parquet estimera nécessaire de ramener immédiatement à exécution une peine d'emprisonnement, ou lorsqu'un placement en détention provisoire sera décidé par un juge des libertés et de la détention, l'incarcération immédiate sera possible en permanence grâce à l'utilisation du volant de places réservées.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Laurent de Galard, directeur adjoint de l'Administration pénitentiaire, a indiqué que le bon fonctionnement de ce mécanisme supposerait que le décret définissant l'importance du volant de places réservées fixe un plancher – par exemple, de 5 % de la capacité de l'établissement – mais que le niveau effectif de places réservées dans chaque établissement soit fixé localement, en fonction des besoins réels d'incarcérations d'urgence.

La régulation de la surpopulation s'opérera alors par la mise en œuvre du mécanisme prévu aux nouveaux articles 712-1 B à 712-1 F. Ainsi, aux termes de l'article 712-1 B, lorsque l'admission d'un détenu obligera à utiliser l'une de ces places réservées, la direction de l'établissement devra mettre en œuvre l'une des possibilités d'aménagement de peine prévues par la loi pour une des personnes détenues dans l'établissement et éligible à l'un de ces aménagements. Selon les cas, il pourra s'agir soit d'un aménagement de peine *stricto sensu* (placement extérieur, semi-liberté, suspension de peine, fractionnement de peine, placement sous surveillance électronique, libération conditionnelle) qui sera décidé dans les formes simplifiées prévues aux articles 723-19 à 723-27 du code de procédure pénale, soit d'un placement sous surveillance électronique (PSE) « fin de peine » prévu à l'article 723-28 du code de procédure pénale. Quel que soit le cadre dans lequel elle se réalisera, cette libération sera naturellement subordonnée au respect par le condamné des conditions prévues par les textes tant en ce qui concerne les durées de peine prononcées ou restant à subir que s'agissant des garanties d'insertion. Lors de son audition par votre rapporteur, M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, a estimé que le mécanisme proposé, adossé au mécanisme simplifié d'aménagement de peine voté dans la loi pénitentiaire qui prévoit que l'aménagement est proposé par le directeur du SPIP et homologué par le juge de l'application des peines (JAP), apparaissait pertinent.

Afin de permettre que l'aménagement de peine ou le PSE « fin de peine » soient matériellement préparés et mis en œuvre par le SPIP, ce qui ne saurait être exactement concomitant de l'incarcération en surnombre, la proposition de loi prévoit que « *la décision d'aménagement de peine ou de mise en œuvre du placement sous surveillance électronique prévu par l'article 723-28 du code de procédure pénale doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la date d'écrou du détenu entré en surnombre. Elle doit être mise en œuvre sans délai* ». Loin d'aboutir à des libérations sèches ou à des libérations dans le cadre d'aménagements mal préparés, le mécanisme proposé agira en fait simplement comme un accélérateur d'un aménagement de peine qui, dans tous les cas, aurait fini par être décidé un peu plus tard.

Pour le cas, en principe exceptionnel, où aucun détenu ne pourrait être libéré dans le cadre d'un aménagement ou d'un PSE « fin de peine » dans le délai de deux mois, un nouvel article 712-1 D prévoit l'octroi, au bénéfice du « *détenu le plus proche de la fin de peine dans l'établissement, choisi parmi ceux condamnés à une ou des peines d'emprisonnement dont le cumul est égal ou inférieur à deux ans ou ceux condamnés à une ou des peines dont le cumul est inférieur ou égal à cinq ans et dont le reliquat de peine est égal ou inférieur à deux ans (...), d'un crédit de réduction de peine égal à la durée de l'incarcération qu'il lui reste à subir* ». Les articles 712-1 E et 712-1 F prévoient qu'« *en cas d'égalité de situation entre deux ou plusieurs personnes condamnées* », le crédit de réduction de peine prévu à l'article 712-1 D est octroyé en prenant en compte, dans cet ordre, les critères suivants : en premier lieu, l'absence ou le plus faible nombre de procédures disciplinaires ; en second lieu, la durée de peine prononcée la plus courte. La décision d'octroi du crédit de peine devrait intervenir dans les huit jours de l'expiration du délai de deux mois prévu précédemment.

Cet octroi d'une réduction particulière de réduction de peine a néanmoins vocation à rester subsidiaire : compte tenu des flux d'entrée et de sortie permanents des maisons d'arrêt, l'impossibilité absolue d'aménager une peine d'un détenu de l'établissement en remplissant les conditions apparaît peu vraisemblable. Du reste, cette réduction de peine exceptionnelle serait non seulement subsidiaire, mais aussi résiduelle : ici encore, les flux d'entrée et de sortie dans les maisons d'arrêt sont tels qu'il y a, chaque semaine voire chaque jour dans les établissements les plus importants, un ou plusieurs détenus sortants.

Le tableau ci-après, communiqué par la direction de l'administration pénitentiaire, révèle ainsi que, à un instant donné (ici, la date du 1<sup>er</sup> novembre 2010), 21 % de la population des condamnés hébergés ont un reliquat de peine inférieur ou égal à trois mois.

**NOMBRE DE CONDAMNÉS HÉBERGÉS EN MAISON D'ARRÊT ET QUARTIER  
MAISON D'ARRÊT SELON LE RELIQUAT DE PEINE AU 1<sup>ER</sup> NOVEMBRE 2010**

Reliquat	Effectif	Proportion
Trois mois et moins	5 406	21 %
Entre 3 et 6 mois	6 190	24 %
Entre 6 mois et un an	6 512	26 %
Entre un et deux ans	4 234	17 %
Plus de deux ans	2 976	12 %
<b>Ensemble</b>	<b>25 318</b>	<b>100 %</b>

*Source : Direction de l'administration pénitentiaire*

Un condamné sur cinq, détenu en maison d'arrêt, se trouvant en permanence à moins de trois mois de la sortie, la mise en œuvre du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire permettrait donc de procéder sans difficulté aux incarcérations d'urgence indispensables, soit en accélérant la mise en place d'un aménagement de peine prévu, soit en permettant la mise en place d'un tel aménagement, soit en abrégant de quelques jours la peine d'un condamné.

Enfin, un paragraphe final de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit que les dispositions relatives au mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire entrent en vigueur dix-huit mois après la promulgation de la loi. Ce délai permettra aux autorités pénitentiaires de se préparer à sa mise en œuvre et au Gouvernement d'adapter les moyens humains et matériels des services pénitentiaires de milieu ouvert aux nouveaux besoins d'accompagnement et de contrôle des condamnés libérés.

**2. La mise en place d'une libération conditionnelle de droit aux deux tiers de la peine**

Le deuxième volet du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire est contenu dans l'article 2 de la proposition de loi : il consiste à prévoir la libération conditionnelle de droit pour tous les condamnés lorsqu'ils atteignent les deux tiers de leur peine, sous réserve d'opposition du juge de l'application des peines.

***a) La nécessité de relancer la libération conditionnelle***

En préambule de la présentation de ce mécanisme, votre rapporteur tient à souligner que, parmi les associations et personnes qu'il a entendues ou consultées dans le cadre de ses travaux réalisés avant l'examen de la présente proposition de

loi, une seule <sup>(1)</sup> a remis en cause l'efficacité – voire le principe même – de la libération conditionnelle. Toutes les autres personnes entendues ou consultées ont exprimé l'opinion que la libération conditionnelle était un moyen efficace de prévention de la récidive. C'est notamment ce qu'exprime le Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (SNEPAP-FSU) dans la contribution écrite qu'il a adressée à votre rapporteur en indiquant que *« loin de constituer une "faveur" accordée à une personne détenue "méritante", la libération conditionnelle devrait être considérée comme une modalité normale d'exécution de la peine, instaurant une progressivité de celle-ci dans un objectif de prévention de la récidive »*.

Les évolutions contenues dans la présente proposition de loi s'appuient donc sur la conviction, largement partagée par les acteurs de la justice et de l'exécution des peines, de l'efficacité du mécanisme de la libération conditionnelle dans une politique de prévention de la récidive.

Définie dans son objet et ses conditions par l'article 729 du code de procédure pénale, la libération conditionnelle *« tend à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive »*. Aujourd'hui, peuvent en bénéficier *« les condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté (...) s'ils manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale »* et justifiant de l'une des cinq situations suivantes : *« exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou de leur assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle »*, *« participation essentielle à la vie de leur famille »*, *« nécessité de suivre un traitement médical »*, *« efforts en vue d'indemniser leurs victimes »* ou *« implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion »*.

Sous réserve des dispositions du code pénal relatives aux périodes de sûreté, l'article 729 prévoit que *« la libération conditionnelle peut être accordée lorsque la durée de la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine lui restant à subir »*. Toutefois, pour les condamnés en état de récidive, cette mesure ne peut intervenir *« que si la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la durée de la peine restant à subir »*. Dans le cas particulier des personnes condamnées pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru, l'article 729 prévoit que la libération conditionnelle ne peut être accordée si la personne *« refuse pendant son incarcération de suivre le traitement qui lui est proposé par le juge de l'application des peines »* et si elle *« ne s'engage pas à suivre, après sa libération, le traitement qui lui est proposé »*.

Les dispositions actuelles du code de procédure pénale présentent un défaut majeur : la libération conditionnelle n'y est conçue que comme un dispositif facultatif, accordé aux détenus les plus sûrs en termes de risque de récidive, ce qu'atteste le faible nombre de libérations conditionnelles accordées

---

(1) L'Institut pour la justice, dans la contribution écrite qu'il a adressée à votre rapporteur.

chaque année. Ainsi, en 2009, à peine 7 800 mesures de libération conditionnelle ont été accordées, pour 51 000 condamnés écroués au cours de l'année. Comparées aux données de 2000, où 5 500 mesures de libération conditionnelle avaient été prononcées pour 32 000 condamnés écroués, le taux de prononcé des mesures de libération conditionnelle a donc baissé en dix ans, passant de 17 libérés conditionnels pour 100 condamnés en 2000 à 15 libérés conditionnels pour 100 condamnés en 2009.

Dans la mesure où la libération conditionnelle est une mesure qui permet un retour à la liberté à la fois accompagné et contrôlé, pouvant s'inscrire pour les peines plus longues dans une démarche de retour progressif à la liberté en faisant suite à une semi-liberté ou un placement sous surveillance électronique probatoire, votre rapporteur estime qu'il serait logique et cohérent de placer sous ce régime le plus grand nombre possible de condamnés. Cette réflexion est d'ailleurs partagée par la direction de l'administration pénitentiaire, qui, dans son rapport d'activité pour 2009 qu'elle a communiqué à votre rapporteur, s'interrogeait sur les moyens qui pourraient permettre de développer la libération conditionnelle : *« Bénéficier d'une libération conditionnelle nécessite un projet particulièrement structuré. Accordée tardivement ou allongeant la durée du contrôle, elle n'est plus attractive. Le développement de cette mesure passe nécessairement par des modifications des conditions de son octroi. Sa relance pourrait passer, comme pour d'autres pays européens, par un système automatique, passage obligé vers une libération définitive »* <sup>(1)</sup>.

Afin de répondre à cette nécessité d'augmenter la proportion de détenus achevant d'exécuter leur peine sous le régime de la libération conditionnelle, votre rapporteur vous propose d'adopter le dispositif de l'article 2 de la proposition de loi, qui complète le titre III du livre V du code de procédure pénale par sept nouveaux articles 733-1 A à 733-1 G. Celui-ci institue la règle de la libération conditionnelle de droit, qui existe dans plusieurs pays européens, ainsi que l'a relevé une étude de législation comparée du Sénat : *« Deux pays accordent la libération conditionnelle de façon automatique : les Pays-Bas, ainsi que l'Angleterre et le pays de Galles. Tous les condamnés bénéficient de la libération conditionnelle automatique aux Pays-Bas, tandis que seuls les détenus a priori considérés comme les moins dangereux en bénéficient en Angleterre et au pays de Galles. Aux Pays-Bas, aucune condition n'est requise de la part du détenu, dont la libération à mi-peine est automatique, sauf dans certains cas particuliers »* <sup>(2)</sup>. Le mécanisme proposé a notamment reçu l'appui de la FARAPEJ, qui plaide pour un mécanisme *« construit sur un mélange sur un mélange de système discrétionnaire et d'office selon que le condamné se trouve à mi-peine ou aux deux tiers de la peine »* <sup>(3)</sup>, mécanisme proche de celui de l'article 2 de la proposition de loi.

---

(1) Direction de l'administration pénitentiaire, rapport d'activité pour 2009.

(2) Sénat, étude de législation comparée n° 152, novembre 2005, page 8. L'étude portait sur l'Allemagne, l'Angleterre et le pays de Galles, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas.

(3) Contribution écrite adressée par la FARAPEJ (Fédération des associations réflexion action prison et justice).

### ***b) La libération conditionnelle de droit aux deux tiers de la peine***

Dans le texte proposé par l'article 2 de la proposition de loi, les articles 729 et suivants du code de procédure pénale ne seraient pas modifiés. Le placement sous le régime de la libération conditionnelle demeurerait donc, pour les condamnés qui n'étaient pas en état de récidive, facultatif à compter de la moitié de leur peine, mais deviendrait, aux termes du nouvel article 733-1 A, de droit « *lorsque la durée de la peine accomplie est égale au double de la durée de la peine restant à subir et ce sauf avis contraire du juge de l'application des peines* », c'est-à-dire aux deux tiers de la peine, naturellement sous réserve des dispositions relatives à la période de sûreté. Pour les récidivistes, qu'il convient surtout de ne pas exclure de cette règle de la libération conditionnelle de droit afin de garantir qu'ils ne sortent pas de prison sans accompagnement ni contrôle, le moment où ils deviendraient éligibles à la libération conditionnelle coïnciderait avec le moment où celle-ci serait de droit, toujours sous réserve d'opposition du juge de l'application des peines.

Afin de permettre la mise en place selon une procédure simplifiée de cette libération conditionnelle de droit, le nouvel article 733-1 B prévoit que le dossier de chacun des condamnés éligibles est examiné en temps utile par le directeur du SPIP, « *afin de déterminer, après avis du chef d'établissement pénitentiaire, la mesure de libération conditionnelle la mieux adaptée à sa personnalité et à sa situation matérielle, familiale et sociale* ». Conformément à la procédure simplifiée d'aménagement prévue depuis la loi pénitentiaire par les articles 723-19 et suivants du code de procédure pénale et hormis en cas d'absence de projet sérieux d'insertion ou de réinsertion ou d'impossibilité matérielle de mettre en place une mesure de libération, il incomberait ensuite au directeur du SPIP, après avoir obtenu l'accord du condamné à la mesure qui lui est proposée, d'adresser au procureur de la République, en vue de la saisine du juge de l'application des peines (JAP), une proposition de libération comprenant, le cas échéant, une ou plusieurs des obligations et interdictions énumérées à l'article 132-45 du code pénal. Le procureur de la République disposerait alors d'une alternative entre transmettre la proposition pour homologation au juge de l'application des peines, lequel devrait dans un délai de trois semaines accorder ou refuser l'homologation, ou informer le juge de l'application des peines qu'il n'estime pas la proposition justifiée, le JAP disposant de la faculté d'accorder l'aménagement proposé ou un autre aménagement malgré l'avis contraire du procureur de la République.

En application du nouvel article 733-1 C, la décision de refus d'homologation devrait être prise par une ordonnance motivée du JAP, qui serait susceptible de recours par le condamné et par le procureur de la République devant le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel. À défaut de réponse du JAP dans le délai de trois semaines, le nouvel article 733-1 D prévoit que le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation pourrait, « *sur instruction du procureur de la République, ramener à exécution la mesure d'aménagement* ». Cette décision, qui serait préalablement notifiée au

JAP, constituerait alors une mesure d'administration judiciaire insusceptible de recours.

Le nouvel article 733-1 F prévoit que, après homologation par le JAP ou mise à exécution par le directeur du SPIP de la proposition d'aménagement, la mesure d'aménagement sera « *directement mise en œuvre dans les meilleurs délais par le service pénitentiaire d'insertion et de probation. En cas d'observation par le condamné de ses obligations, le directeur du service saisit le juge de l'application des peines aux fins de révocation de la mesure conformément aux dispositions de l'article 712-6. Le juge peut également se saisir d'office à cette fin, ou être saisi par le procureur de la République* ».

Enfin, dans une logique de préparation à la sortie et de retour progressif et encadré à la liberté, le nouvel article 733-1 G permet au directeur du SPIP d'« *adresser au procureur de la République, aux fins de saisine du juge de l'application des peines, une proposition de permission de sortir* » destinée à préparer le futur aménagement.

## **B. UNE SOLUTION HUMAINE, PRAGMATIQUE ET CONFORME À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES AMÉNAGEMENTS DE PEINE**

### **1. Le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire proposé permettrait de garantir la dignité des conditions de détention**

En interdisant les incarcérations au-delà des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires et en accroissant le nombre de mesures de peines aménagées sous forme de libération conditionnelle, le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire proposé permettrait de garantir effectivement la dignité des personnes détenues.

Permettant d'appliquer effectivement le dernier alinéa de l'article 716 du code de procédure pénale, aux termes duquel « *Lorsque les personnes mises en examen, prévenus et accusés sont placés en cellule collective, les cellules doivent être adaptées au nombre des personnes détenues qui y sont hébergées* » et « *Leur sécurité et leur dignité doivent être assurées* », le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire proposé apporterait, enfin, une réponse humaine au problème chronique de surpopulation pénitentiaire qui n'a que trop duré.

Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Martine Lebrun, présidente de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP), a salué l'objectif poursuivi par la proposition de loi et le fait que son inscription à l'ordre du jour permettrait de mettre en débat la question de la surpopulation pénitentiaire, que n'a pas réglée la loi pénitentiaire.

## **2. Le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire proposé s'inscrit pleinement dans la logique du développement des aménagements de peine et de la recherche d'efficacité des peines exécutées en milieu fermé**

Tel qu'il est prévu par la proposition de loi et a été présenté précédemment, le mécanisme proposé ne saurait être regardé comme une solution utopiste ou laxiste. En effet, l'instauration d'un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire ne se traduirait nullement par un accroissement de l'inexécution des peines. Au contraire, loin d'avoir pour objet ou même pour effet d'aboutir à l'inexécution des peines, le mécanisme proposé utiliserait le levier des aménagements de peine – que le législateur a fait le choix délibéré et résolu de développer largement depuis plusieurs années – comme un moyen d'améliorer l'exécution des peines en milieu fermé.

La solution proposée est donc une solution pragmatique et qu'il convient de ne pas caricaturer, car, comme le souligne Mme Pierrette Poncela, « *la facilité de cette solution n'est qu'apparente* »<sup>(1)</sup>. La solution proposée par la proposition de loi ne consiste nullement à ne pas exécuter les peines d'emprisonnement prononcées lorsque la capacité maximale des établissements est atteinte, mais, lorsque cette situation se présente et qu'il apparaît indispensable d'incarcérer une personne en surnombre, à rechercher quelle peine d'emprisonnement jusque-là exécutée en milieu fermé peut se poursuivre et s'achever dans le cadre d'un aménagement de peine. Comme l'a souligné le Contrôleur général des lieux de privation de liberté lors de son audition par votre rapporteur, un mécanisme de ce type pourrait contribuer à encourager une politique plus dynamique d'aménagements de peine, indispensable pour réguler à long terme le problème de la surpopulation pénitentiaire.

Quant aux peines qui seront exécutées en milieu fermé, elles le seront dans de meilleures conditions, permettant la mise en œuvre effective des dispositions de la loi pénitentiaire dont votre rapporteur a montré précédemment qu'elle était impossible dans un contexte de surpopulation pénitentiaire.

Le mécanisme proposé est donc en pleine cohérence avec la logique de développement des aménagements de peine et d'évitement des sorties sèches – qui sont le pire ennemi de la prévention de la récidive – ainsi qu'avec l'objectif de donner du sens et de l'efficacité à la peine de prison. Comme l'a souligné le SNEPAP-FSU dans la contribution écrite qu'il a adressée à votre rapporteur, « *la qualité et l'efficacité du service public pénitentiaire dépendent de l'instauration d'un tel mécanisme* » de prévention de la surpopulation pénitentiaire.

Plutôt que d'« entasser » des détenus dans des conditions non seulement indignes mais aussi inefficaces, l'alternative proposée par la proposition de loi est donc à la fois humaine et pragmatique : un détenu pour une place, pour des peines d'emprisonnement exécutées en milieu fermé dans des conditions plus dignes et

---

(1) Pierrette Poncela, *La crise du logement pénitentiaire*, op. cit..

plus efficaces ; davantage de peines aménagées, pour une prévention plus efficace de la récidive.

### **3. Les arguments opposés au mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire proposé sont peu convaincants**

Les opposants à l'instauration d'un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire font généralement valoir deux arguments : d'une part, il serait un facteur d'insécurité et d'inexécution des peines ; d'autre part, un tel mécanisme aurait pour effet de créer une inégalité territoriale.

Le premier argument opposé au mécanisme proposé consiste à lui reprocher de créer le risque d'autoriser le maintien en liberté d'une personne dont le placement en détention apparaîtrait indispensable pour des raisons de sécurité publique, ou d'empêcher la mise à exécution d'une peine d'emprisonnement pour laquelle aucun aménagement n'apparaîtrait ni souhaitable ni raisonnablement possible.

Or, l'examen attentif du dispositif proposé montre que tel ne serait évidemment pas le cas. À chaque fois qu'une incarcération sera jugée totalement indispensable par l'autorité judiciaire, que ce soit dans le cadre d'une détention provisoire ou dans celui de l'exécution d'une peine, celle-ci sera possible grâce au recours au volant de places réservées. L'évolution – la révolution – consistera dans le fait que cette incarcération d'urgence devra être contrebalancée par une sortie légèrement anticipée d'un condamné éligible à un aménagement de peine.

Le second argument généralement avancé pour s'opposer au mécanisme proposé réside dans son caractère prétendument inégalitaire. Ce mécanisme pourrait conduire à ce que, selon qu'une personne sera condamnée à Brest ou à Strasbourg et selon le niveau d'occupation des établissements de la zone, elle n'exécutera pas sa peine selon le même régime. Cet argument n'apparaît pas davantage recevable que le premier, pour deux raisons.

D'une part, l'on sait déjà que, selon que l'on se trouve dans une zone rurale ou une zone urbaine, le niveau des peines prononcées pour une même infraction peut être très différent. La justice des hommes est intrinsèquement inégalitaire et, si la République est une et indivisible, l'on ne pourra jamais changer le fait que le corps social présente des particularités régionales aboutissant à ce qu'un même comportement puisse être jugé de façon clémente ici et sévère là, selon que l'infraction en question y est fréquente ou rare.

D'autre part, le principe d'égalité entre les personnes condamnées doit-il conduire, au nom de l'égalité, à faire exécuter des peines de prison non aménagées dans des conditions de surpopulation contraires au principe de la dignité humaine ? Entre ces deux maux que sont une certaine inégalité de traitement sur le territoire et l'exécution de peines de prison dans des conditions indignes, le premier apparaît préférable. Le principe du respect de la dignité humaine doit primer sur ce que l'on pourrait qualifier – si le sujet se prêtait à l'ironie – de « droit égal de tous les détenus à être hébergés dans des conditions indignes ».

\*

\* \*

En conclusion, votre rapporteur est évidemment conscient du fait que la mise en œuvre du mécanisme proposé supposera, pour absorber l'amplification supplémentaire du nombre des peines aménagées qu'il engendrera, une augmentation significative des moyens humains et matériels des services pénitentiaires d'insertion et de probation, en charge du suivi et du contrôle des condamnés en milieu ouvert. C'est ce que souligne Mme Pierrette Poncela lorsqu'elle indique que l'instauration d'un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire « *ne serait envisageable qu'accompagnée d'une véritable politique de développement des alternatives à la détention provisoire et aux courtes peines d'emprisonnement, incluant un accroissement sensible des moyens matériels et humains dont dispose l'administration pénitentiaire pour le milieu ouvert* »<sup>(1)</sup>.

Votre rapporteur partage ce point de vue sur la nécessité d'augmenter les effectifs et les moyens des SPIP, mais considère que les adaptations budgétaires et d'effectifs doivent suivre la politique que l'on souhaite mener. Ce n'est pas parce que les effectifs des SPIP sont aujourd'hui insuffisants qu'il faut renoncer à développer les aménagements de peine : au contraire, c'est parce qu'il est nécessaire de développer les aménagements de peine et de réduire le nombre de personnes incarcérées qu'il faut développer les moyens des SPIP.

Entre l'augmentation des capacités du parc pénitentiaire, potentiellement sans fin s'il n'est pas mis un terme à la politique actuelle d'inflation carcérale, et une politique réellement ambitieuse – et pas uniquement substitutive – de développement des aménagements de peine, votre rapporteur choisit la seconde solution, non seulement parce qu'elle est la plus humaine, mais aussi parce qu'elle sera la plus efficace contre la récidive.

---

(1) Pierrette Poncela, *La crise du logement pénitentiaire*, op. cit..



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Au cours de sa séance du mercredi 10 novembre 2010, la Commission examine, sur le rapport de M. Dominique Raimbourg, la proposition de loi visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire (n° 2753 rectifié).*

*Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.*

**M. Serge Blisko.** Au nom de tous mes collègues du groupe SRC, je voudrais dire combien cette proposition de loi, dont je suis cosignataire, est novatrice et intéressante. Elle pose dans sa globalité un problème qui avait été débattu en 2009 lors de la discussion de la loi pénitentiaire et s'inscrit dans le prolongement de ce que, à l'issue d'une commission mixte paritaire productive, la loi pénitentiaire avait posé comme principes.

L'État est de plus en plus souvent condamné, tant au niveau européen que par la justice administrative, pour l'indignité des conditions de détention dans notre pays. C'est ainsi encore qu'un jeune homme qui avait été violé en 2001 par un codétenu, dont l'administration pénitentiaire ne pouvait ignorer la dangerosité, vient de se voir accorder une indemnisation de 10 000 euros – qui ne réparera évidemment pas son traumatisme.

Les gouvernements successifs ont lancé un programme, en voie d'achèvement, de 13 200 nouvelles places, auxquelles le Président de la République, dans un mouvement un peu inconsidéré, a ajouté 5 000 autres. Cela fait donc au total 18 000 places. Mais Mme la garde des sceaux elle-même a reconnu que si les nouvelles places apportent davantage de confort matériel, en revanche elles posent problème sur le plan de l'humanisation des prisons, tant pour les détenus que pour le personnel pénitentiaire – d'autant que les nouveaux établissements sont souvent très éloignés des centres urbains, ce qui, notamment, ne facilite pas les rapports avec la famille.

À ce programme de construction s'ajoute un programme de rénovation complète de 12 000 places, que nous n'avons jamais critiqué tant la situation est indigne.

Comme l'a dit notre collègue Raimbourg, – et il faut évoquer aussi la situation particulièrement difficile de l'outre-mer –, l'encombrement des prisons entraîne inégalités, mauvaises conditions de détention et difficultés de réinsertion. Ce que l'administration pénitentiaire pratique déjà, et depuis longtemps, en établissement pour peines et particulièrement en maison centrale, à savoir ce qu'il est convenu d'appeler un *numerus clausus*, mais qui est tout simplement l'adéquation entre les places et les besoins, reste impossible dans les maisons d'arrêt – où, je le rappelle, environ un tiers des détenus sont des prévenus, les autres étant condamnés à de courtes peines.

Voulons-nous allègrement piétiner une grande avancée de la loi pénitentiaire, la réaffirmation du principe de l'encellulement individuel ? On constate aussi, en dépit de ce que nous avons voté, le faible nombre de détenus en activité professionnelle ou en formation : pas plus du tiers au total, et certainement moins dans certains établissements. N'oublions pas non plus les difficultés du personnel pénitentiaire, souvent confronté à des détenus manifestant des troubles psychiatriques qui, à l'évidence, ne peuvent être qu'aggravés par la promiscuité.

Bref, nous avons toutes les raisons de souscrire à cette proposition de loi. Elle est équilibrée, mesurée, respectueuse des individus, mais aussi des juges – puisque, comme il est écrit dans l'exposé des motifs, le mécanisme proposé vise notamment à assurer « la mise à exécution immédiate de toute peine d'emprisonnement ». Elle n'est nullement laxiste, mais répond à la volonté que les peines soient exécutées dans des conditions dignes. Elle donne la place qui convient au service d'insertion et de probation et au juge de l'application des peines. Elle traduit une réelle volonté de prévention de la surpopulation pénitentiaire, sans se limiter à une déclaration de principe.

J'observe au passage que les lois sur les peines planchers et sur la récidive ont provoqué une forte augmentation du nombre des entrées pour de courtes peines. Par voie de conséquence, beaucoup de personnes condamnées – on parle de 30 000 à 40 000 – n'ont pas exécuté leur peine faute de place. La victime d'une agression peut ainsi continuer à croiser dans la rue son agresseur, pourtant condamné : c'est pour le moins curieux comme résultat, venant d'une majorité qui se prétend sécuritaire.

Ce texte apporte des solutions, sans obliger à construire toujours plus de places de prison – je rappelle que la journée coûte 80 euros, contre 15 euros pour un détenu non hébergé. Si l'on veut que la prison soit utile au détenu et à la société, il faut voter cette proposition de loi.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Monsieur Blisko, la majorité ne se prétend pas sécuritaire, elle travaille simplement à améliorer la sécurité de nos concitoyens.

**Mme Maryse Joissains-Masini.** La cause défendue à travers cette proposition de loi est généreuse, mais les solutions proposées ne sont pas acceptables. Il me paraît extrêmement dangereux d'introduire une notion d'automatisme en une telle matière. Comment imaginer que l'automatisme s'applique à un délinquant sexuel ? Restons-en au contrôle du juge, quitte à examiner comment il pourrait s'exercer plus rapidement. Pour ma part, je préfère que les peines de prison soient en principe exécutées jusqu'au bout ; et je souhaiterais surtout que l'on s'oriente vers la constitution de centres adaptés à chaque type de délinquance.

**M. Dominique Perben.** Cette proposition de loi mélange à tort la question de la surpopulation carcérale et les mécanismes de fin de peine.

S'agissant des fins de peine, nous avons fait ces dernières années de vrais progrès. Vous y êtes pour quelque chose, monsieur le président : vous avez œuvré pour introduire dans notre droit des mécanismes à visée pédagogique, afin qu'il n'y ait plus de sorties sèches et que, à chaque fois, la sortie soit adaptée en fonction de la manière dont le détenu s'est comporté. C'est extrêmement important, tant pour la réinsertion sociale du détenu après sa sortie que pour le fonctionnement des établissements, nécessairement meilleur si les prisonniers ont un intérêt à bien se conduire.

La surpopulation carcérale est un autre sujet. Je voudrais d'abord rappeler la nécessité, pour un État moderne, de construire régulièrement de nouvelles places de prison. Je regrette que depuis trente ans, seule la majorité à laquelle j'appartiens ait lancé des programmes de construction – même s'il est arrivé que d'autres les mettent en application. Ce mouvement de construction doit être poursuivi. Comme le disait Mme Joissains-Masini, il faudrait des établissements dédiés à différents types de condamnation : il est inutile d'incarcérer dans des établissements à sécurité renforcée des détenus condamnés à quelques mois de prison ; il faudrait avoir, pour l'accomplissement des courtes peines, des établissements à sécurité plus faible et plus proches des lieux où résident leurs familles.

Le nombre global de détenus est certes partiellement lié aux politiques pénales, mais il est surtout le résultat d'une multitude de décisions de juges indépendants. J'ajoute que pendant longtemps, la surpopulation carcérale a été gérée au moyen des grâces présidentielles du 14 juillet. Ce système assez détestable a heureusement été abandonné. Ce n'était pas un mécanisme automatique, mais cela y ressemblait terriblement...

Laissons donc à la loi de 2009 le temps d'être mise en application, veillons à ce que l'administration pénitentiaire ait les moyens nécessaires pour assurer l'aménagement des fins de peine ; et par ailleurs, faisons régulièrement le point sur la capacité d'accueil et finançons les programmes de construction et de rénovation dont nous avons besoin.

**M. Étienne Blanc.** Je ne pense pas que ce texte passerait aisément le contrôle de constitutionnalité. La contradiction avec le principe d'égalité me paraît en effet manifeste : une peine de prison ne s'exécute pas de la même façon en janvier ou au mois de juillet – puisque la population carcérale n'est pas la même tout au long de l'année ; et selon que l'on serait condamné dans une région de surpopulation carcérale ou dans une autre où les prisons sont moins pleines, on exécuterait ou non sa peine...

À un problème réel, ce texte me semble apporter des réponses simplistes : puisqu'il y a trop de monde dans les prisons, ouvrons les portes pour qu'elles se vident ! Les réponses de fond sont aujourd'hui apportées par le programme de construction qui se poursuit, par l'utilisation de peines alternatives – qui suppose notamment la recherche de nouveaux champs pour les TIG, domaine dans lequel peuvent s'impliquer des collectivités territoriales, des associations et même des

entreprises –, par les aménagements de peine – et il convient de renforcer les moyens à la disposition des juges d’application des peines et des services pénitentiaires d’insertion et de probation –, enfin par le suivi médical des personnes libérées.

**M. Philippe Gosselin.** Ce texte apporte en effet une mauvaise réponse à une vraie question. La solution se trouve dans le programme ambitieux de construction et de modernisation actuellement en cours, qui doit s’inscrire dans la durée. Et peut-être faut-il, comme l’ont dit certains collègues, des établissements plus différenciés.

Quant à la liberté conditionnelle, sans doute faut-il user de divers instruments pour la développer, mais la solution consistant à la rendre quasi-automatique à l’issue des deux tiers de la peine heurte le principe de l’examen au cas par cas.

Laissons vivre la loi de 2009, dont l’encre est à peine sèche... Et n’ouvrons pas trop vite la cage aux oiseaux !

**M. Julien Dray.** Monsieur le président, c’est la manière dont la majorité s’occupe des problèmes de sécurité qui ne nous convient pas – et qui depuis huit ans aboutit aux résultats que l’on sait.

Député de la circonscription où se trouve la prison de Fleury-Mérogis, la plus grande prison d’Europe, je ne l’ai jamais connue, en vingt-deux ans, autrement que surpeuplée. Tous les directeurs et membres du personnel de l’administration pénitentiaire m’ont dit qu’en créant des places, on donnait à l’institution judiciaire la facilité de remplir les prisons, au lieu de réfléchir, à chacune des étapes, aux solutions alternatives. Tout aussi régulièrement, le personnel m’a répété que moins on envoie de gens en prison, moins il y a de criminels. C’est le paradoxe de la situation actuelle : les prisons sont remplies de jeunes majeurs, pour qui la prison est moins une sanction que l’occasion de nouer des contacts – d’autant que les portables se généralisent dans les cellules... Aujourd’hui, des mafias se structurent à l’occasion du parcours carcéral.

La prison doit être réservée aux peines lourdes, destinées à mettre à l’écart des individus dangereux. Dans les autres cas, il faut développer les peines alternatives et tout ce qui permet la réinsertion, que la sanction a pour premier objet de préparer. L’administration pénitentiaire dit elle-même que dès le premier jour de la détention d’une personne, son travail devrait être de réfléchir à la sortie, notamment pour éviter la récidive.

Je ne fais qu’évoquer la situation sanitaire dramatique de certaines prisons, ou encore ce qui se passe dans les quartiers de sécurité. Si l’on ne met pas en place un mécanisme autoritaire pour limiter le nombre de détenus, la fuite en avant aboutira paradoxalement à une augmentation de la délinquance. C’est pourquoi j’approuve cette proposition de loi, utile à la construction d’une politique de sécurité qui distingue petits délinquants et gros délinquants.

**M. François de Rugy.** Les députés écologistes soutiennent cette proposition de loi. Personne ici n'est contre la construction de nouvelles prisons : il faut pouvoir accueillir les détenus, et les accueillir correctement. Il faut aussi des établissements différenciés. Mais par ailleurs, il faut des peines alternatives à la prison.

Je trouve regrettable que, de proposition de loi en proposition de loi de l'opposition, la majorité ne sache que se prononcer pour le rejet. Si nous partons d'un constat partagé, pourquoi ne pas débattre d'amendements à ce texte ? Je ne peux pas le laisser caricaturer : monsieur Blanc, croyez-vous qu'un seul député de la République propose d'ouvrir les portes et de vider les prisons ? Ce n'est pas sérieux !

**M. Jacques Alain Bénisti.** La délinquance a changé. Les délinquants sont beaucoup plus jeunes et beaucoup plus violents. L'incarcération n'est pas la meilleure des solutions : l'attaque du fourgon de Villiers-sur-Marne a été concoctée dans une prison entre des jeunes délinquants et le grand banditisme ; au vu de ce qui se passe aujourd'hui dans les prisons, il faut trouver des solutions alternatives.

Nous disposons notamment de centres éducatifs fermés : les derniers rapports sont assez concluants. C'est aux juges qu'il revient, alors que 40 000 peines ne sont pas effectuées, de déterminer les aménagements possibles et de lutter ainsi contre la surpopulation carcérale.

Cela fait vingt-deux ans que les prisons connaissent la surpopulation. Les constructions prévues par la loi de 2009 permettront de résoudre ce problème, mais il faut par ailleurs se préoccuper de celui des jeunes. Dans le cadre de la mission que le Premier ministre m'a confiée, je proposerai un certain nombre de solutions alternatives d'aménagement de peine. C'est par une approche très large que l'on peut avancer : même amendée, cette proposition de loi ne pourrait suffire à traiter le problème.

**M. Philippe Houillon.** La surpopulation carcérale et la situation que l'on sait en matière d'encellulement individuel n'honorent pas notre pays, dont on aime à rappeler pourtant qu'il est le pays des droits de l'homme.

À ce problème, il faut apporter des réponses immobilières et des réponses culturelles. En ce qui concerne les premières, Dominique Perben a fort bien rappelé que seule cette majorité a engagé des programmes de construction. Sur le plan de la culture, il s'agit de passer du tout-carcéral à l'aménagement des peines ; là encore, seule cette majorité a commencé à inverser la culture judiciaire, en introduisant dans les textes successifs des dispositions en ce sens.

La réponse proposée par notre collègue Raimbourg, pour qui j'ai beaucoup de considération, me fait un peu penser à M. Tapie déclarant le chômage illégal... L'un rentre, donc un autre sort : on ne peut pas raisonner de cette façon, sur la base de critères de sortie qui font penser aux critères de licenciement collectif et qui aboutissent à une loterie.

Enfin, comme l'a dit Étienne Blanc, ce texte pose un problème de constitutionnalité. Mieux vaut donc laisser la loi de 2009 produire ses fruits – ce qui ne veut pas dire refermer le dossier.

**M. Guénhaël Huet.** Le problème de fond qui sous-tend cette proposition de loi n'est contesté par personne, mais il faut y apporter des solutions de fond. Il ne suffit pas de quelques mécanismes procéduraux pour remédier à la surpopulation pénitentiaire. Un gros travail a été accompli lors de l'élaboration de la loi pénitentiaire, à l'occasion de laquelle chacun a pu s'exprimer et faire des propositions. La vraie réponse au problème qui nous occupe, c'est la mise en application de cette loi.

Au demeurant, ce n'est pas à l'opposition de donner des leçons sur ce thème, les programmes immobiliers ayant tous été décidés par cette majorité.

Enfin, je ne peux pas laisser dire que la première fonction de la détention est de préparer la réinsertion. Ce n'est que la deuxième, la première étant de protéger la société – ce que cette proposition de loi ne permettrait pas de faire, non plus d'ailleurs que de régler le problème de la surpopulation pénale.

**M. Bruno Le Roux.** Le débat a eu lieu à de nombreuses reprises. Il n'est pas une seule orientation de cette proposition de loi qui n'ait pas déjà figuré dans un rapport parlementaire. Celui de la commission d'enquête sur les prisons qui avait été constituée pendant la législature 1997-2002 avait été adopté à l'unanimité. Les représentants de l'actuelle majorité se sont donc engagés comme nous, à un moment quelconque, sur chacun des éléments proposés. Ce texte pragmatique et réaliste a simplement pour but de concrétiser ces engagements, alors que nos collègues trouvent sans cesse de bonnes raisons pour reculer.

**M. le rapporteur.** La surpopulation des prisons est ancienne. Une loi de 1875 promettait déjà un encellulement individuel, après lequel nous courons encore aujourd'hui. Il est donc temps de s'attaquer réellement au problème.

Certains d'entre vous ont critiqué l'automatisme de la libération conditionnelle, mais il ne s'agirait en fait que d'une automatisme apparente puisque le juge de l'application des peines pourrait toujours s'opposer à cette libération.

S'agissant de la constitutionnalité de ce texte, l'argument du non-respect du principe d'égalité, à première vue justifié, doit être écarté car les conditions actuelles d'incarcération, parfois particulièrement indignes, diffèrent tant d'un établissement à l'autre qu'elles sont bien plus inégalitaires encore.

Enfin, les collègues de la majorité me paraissent sous-estimer la neutralité du mécanisme proposé, lequel est compatible avec n'importe quelle politique pénale et n'importe quelle politique immobilière.

Si nous pouvions nous retrouver sur une partie des dispositions contenues dans ce texte, chers collègues, rien ne vous interdirait, d'ici à la discussion en séance publique, de déposer des amendements, par exemple pour écarter, si vous le jugez utile, ce qui concerne la libération conditionnelle.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(Chapitre Ier bis [nouveau], section 1 [nouvelle], art. 712-1 A [nouveau], section 2 [nouvelle] et art. 712-1 B à 712-1 F [nouveaux] du code de procédure pénale)

#### **Interdiction de dépassement de la capacité maximale d'accueil des établissements pénitentiaires et création d'un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire**

Cet article, qui constitue le premier volet du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire prévu par la proposition de loi, a pour objet, d'une part, d'instaurer une règle d'interdiction de dépassement de la capacité maximale d'accueil des établissements pénitentiaires, et, d'autre part, de créer un mécanisme de régulation des flux d'entrée et de sortie des établissements pénitentiaires.

*La Commission rejette l'article 1<sup>er</sup>.*

### *Article 2*

(art. 733-1 A à 733-1 B [nouveaux] du code de procédure pénale)

#### **Libération conditionnelle de droit aux deux tiers de la peine**

Cet article, qui constitue le deuxième volet du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, a pour objet de prévoir que la libération conditionnelle est de droit pour tous les condamnés lorsqu'ils atteignent les deux tiers de leur peine, sous réserve d'opposition du juge de l'application des peines.

*La Commission rejette l'article 2.*

*Elle rejette l'ensemble de la proposition de loi.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire (n° 2753 rectifié).*



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

**Proposition de loi visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire**

**Proposition de loi visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire**

Article 1<sup>er</sup>

Article 1<sup>er</sup>

*I. – Après l'article 712 du code de procédure pénale, il est inséré un chapitre I bis ainsi rédigé :*

**Rejeté**

*« Chapitre I<sup>er</sup> bis*

*« Du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire*

*« Section 1*

*« Du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire et des conditions de sa mise en place*

*« Art. 712-1 A. – Aucune détention ne peut ni être effectuée ni mise à exécution dans un établissement pénitentiaire, au-delà du nombre de places disponibles.*

*« Pour permettre l'incarcération immédiate des nouveaux condamnés, des places sont réservées dans chaque établissement, afin de mettre en œuvre le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire prévu à l'alinéa précédent. Un décret définit la proportion de places nécessaire à la mise en œuvre de ce mécanisme.*

*« Section 2*

*« De la mise en œuvre du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire par l'administration pénitentiaire et par le juge de l'application des peines*

*« Art. 712-1 B. – Lorsque l'admission d'un détenu oblige à utiliser l'une de ces places réservées, la direction doit :*

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

Code de procédure pénale

Art. 723-19 à 723-27. – Cf. annexe.

« – soit mettre en œuvre une procédure d'aménagement de peine pour une des personnes détenues condamnées à une ou des peines d'emprisonnement dont le cumul est égal à deux ans ou condamnées à une ou des peines dont le cumul est inférieur ou égal à cinq ans et dont le reliquat de peine est égal ou inférieur à deux ans selon la procédure simplifiée d'aménagement des peines prévue pour les condamnés incarcérés aux articles 723-19 à 723-27 du code de procédure pénale. Cet aménagement de peine peut prendre la forme d'un placement extérieur, d'une semi-liberté, d'une suspension de peine, d'un fractionnement de peine, d'un placement sous surveillance électronique, ou d'une libération conditionnelle ;

Art. 723-28. – Cf. annexe.

« – soit mettre en œuvre le placement sous surveillance électronique prévu comme modalité d'exécution de fin de peine d'emprisonnement à l'article 723-28 pour toute personne condamnée à laquelle il reste quatre mois d'emprisonnement à subir ou, pour les peines inférieures ou égales à six mois à laquelle il reste les deux tiers de la peine à subir.

Art. 723-28. – Cf. annexe.

« Le service d'insertion et de probation prépare sans délai cette mesure.

« Art. 712-1 C. – La décision d'aménagement de peine ou de mise en œuvre du placement sous surveillance électronique prévu par l'article 723-28 du code de procédure pénale doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la date d'écrou du détenu entré en surnombre. Elle doit être mise en œuvre sans délai.

« Art. 712-1 D. – À défaut de décision dans le délai de deux mois, le détenu le plus proche de la fin de peine dans l'établissement, choisi parmi ceux condamnés à une ou des peines d'emprisonnement dont le cumul est égal ou inférieur à deux ans ou ceux condamnés à une ou des peines dont le cumul est inférieur ou égal à cinq ans et dont le reliquat de peine est égal ou inférieur à deux ans bénéficie d'un crédit de réduction de peine égal à la durée de l'incarcération qu'il lui reste à subir.

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<b>Code pénal</b>	<p>« Art. 712-1 E. – En cas d'égalité de situation entre deux ou plusieurs personnes condamnées, le crédit de réduction de peine prévu à l'article 712-1 D est octroyé en prenant en compte les critères et l'ordre des critères suivants à :</p> <p>« – la personne détenue qui n'a pas fait l'objet de procédure disciplinaire, ou qui en compte le moins à son encounter ;</p> <p>« – la personne détenue qui a été condamnée à la peine la plus courte.</p> <p>« Art. 712-1 F. – La décision d'octroi du crédit de peine doit intervenir dans les huit jours à l'expiration du délai de deux mois prévu à l'article 712-1 D.</p> <p>II. Les dispositions du I entrent en vigueur dix-huit mois après la promulgation de la présente loi.</p>	<b>Article 2</b> <b>Rejeté</b>
Art. 132-23. – Cf. annexe.	<p><b>Article 2</b></p> <p>Après l'article 733 du code de procédure pénale, sont insérés les articles 733-1 A à 733-1 G ainsi rédigés :</p> <p>« Art. 733-1 A. – Sous réserve des dispositions de l'article 132-23 du code pénal, la libération conditionnelle est accordée de droit aux personnes condamnées lorsque la durée de la peine accomplie est égale au double de la durée de la peine restant à subir et ce sauf avis contraire du juge d'application des peines.</p> <p>« Art. 733-1 B. – Le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation examine en temps utile le dossier de chacun des condamnés relevant de l'article 723-19, afin de déterminer, après avis du chef d'établissement pénitentiaire, la mesure de libération conditionnelle la mieux adaptée à sa personnalité et à sa situation matérielle, familiale et sociale.</p> <p>« Sauf en cas d'absence de projet sérieux d'insertion ou de réinsertion ou d'impossibilité matérielle de mettre en place une mesure de libération, le directeur, après avoir obtenu l'accord du condamné à la mesure qui lui est propo-</p>	
<b>Code de procédure pénale</b>		
Art. 723-19. – Cf. annexe.		

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p><b>Code pénal</b> Art. 132-45. – Cf. annexe.</p>	<p>sée, adresse au procureur de la République, en vue de la saisine du juge de l'application des peines, une proposition de libération comprenant, le cas échéant, une ou plusieurs des obligations et interdictions énumérées à l'article 132-45 du code pénal. À défaut, il lui adresse, ainsi qu'au juge de l'application des peines, un rapport motivé expliquant les raisons pour lesquelles un aménagement de peine ne peut être proposé et en informe le condamné.</p>	
<p><b>Code de procédure pénale</b> Art. 712-6. – Cf. annexe.</p>	<p>« S'il estime la proposition justifiée, le procureur de la République transmet celle-ci pour homologation au juge de l'application des peines. Celui-ci dispose alors d'un délai de trois semaines à compter de la réception de la requête le saisissant pour décider par ordonnance d'homologuer ou de refuser d'homologuer la proposition.</p>	
	<p>« S'il n'estime pas la proposition justifiée, le procureur de la République en informe le juge de l'application des peines en lui transmettant cette proposition. Il avise également le condamné de sa position. Le juge de l'application des peines peut alors ordonner un aménagement de peine, d'office ou à la demande du condamné, à la suite d'un débat contradictoire conformément à l'article 712-6 du présent code. Il peut également le faire après avoir reçu le rapport prévu au deuxième alinéa du présent article.</p>	
	<p>« Art. 733-1 C. – Si le juge de l'application des peines refuse d'homologuer la proposition, il doit rendre une ordonnance motivée qui est susceptible de recours par le condamné et par le procureur de la République devant le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel selon les modalités prévues par le 1° de l'article 712-11.</p>	
	<p>« Art. 733-1 D. – À défaut de réponse du juge de l'application des peines dans le délai de trois semaines, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation peut, sur instruction du procureur de la République, ramener à exécution la mesure d'aménagement. Cette décision constitue une mesure d'administration judiciaire qui n'est pas susceptible de re-</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
Art. 733-2. – Cf. annexe.	<p><i>cours. Elle est préalablement notifiée au juge de l'application des peines.</i></p> <p><i>« Art. 733-1 E. – Le juge de l'application des peines ou le président de la chambre de l'appel saisis en application des dispositions de l'article 733-2 ou de l'article 733-3 peuvent substituer à la mesure de libération conditionnelle proposée une autre mesure d'aménagement : une semi-liberté, un placement à l'extérieur, un placement sous surveillance électronique. Ils peuvent de même modifier ou compléter les obligations et interdictions énumérées à l'article 132-45 du code pénal et accompagnant la mesure. La mesure est alors octroyée, sans débat contradictoire, par ordonnance motivée.</i></p>	
<b>Code pénal</b>		
Art. 132-45. – Cf. annexe.	<p><i>« Lorsqu'elle est rendue par le juge de l'application des peines, cette ordonnance peut faire l'objet d'un appel de la part du condamné ou du procureur de la République selon les modalités prévues par le 1° de l'article 712-11.</i></p>	
Art. 712-11. – Cf. annexe.	<p><i>« Art. 733-1 F. – Lorsque la proposition d'aménagement de la peine est homologuée ou qu'il est fait application des dispositions de l'article 733-1 D, l'exécution de la mesure d'aménagement est directement mise en œuvre dans les meilleurs délais par le service pénitentiaire d'insertion et de probation. En cas d'inobservation par le condamné de ses obligations, le directeur du service saisit le juge de l'application des peines aux fins de révocation de la mesure conformément aux dispositions de l'article 712-6. Le juge peut également se saisir d'office à cette fin, ou être saisi par le procureur de la République.</i></p>	
Art. 712-6. – Cf. annexe.	<p><i>« Art. 733-1 G. – Pour les condamnés mentionnés à l'article 723-19 et afin de préparer une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de placement sous surveillance électronique ou de libération conditionnelle selon les modalités prévues par le présent paragraphe, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation peut adresser au procureur de la République, aux fins de saisine du juge de l'application des peines, une proposition de permission de sortir, selon les modalités prévues par les articles 733-1 B à 733-1 F.</i></p>	
Art. 723-19. – Cf. annexe.		



## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

<b>Code pénal</b> .....	46
<i>Art. 132-23 et 132-45.</i>	
<b>Code de procédure pénale</b> .....	47
<i>Art. 712-6, 712-11, 723-19 à 723-27, 723-28, 733-2 et 733-3.</i>	

## Code pénal

*Art. 132-23.* – En cas de condamnation à une peine privative de liberté, non assortie du sursis, dont la durée est égale ou supérieure à dix ans, prononcée pour les infractions spécialement prévues par la loi, le condamné ne peut bénéficier, pendant une période de sûreté, des dispositions concernant la suspension ou le fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle.

La durée de la période de sûreté est de la moitié de la peine ou, s'il s'agit d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, de dix-huit ans. La cour d'assises ou le tribunal peut toutefois, par décision spéciale, soit porter ces durées jusqu'aux deux tiers de la peine ou, s'il s'agit d'une condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité, jusqu'à vingt-deux ans, soit décider de réduire ces durées.

Dans les autres cas, lorsqu'elle prononce une peine privative de liberté d'une durée supérieure à cinq ans, non assortie du sursis, la juridiction peut fixer une période de sûreté pendant laquelle le condamné ne peut bénéficier d'aucune des modalités d'exécution de la peine mentionnée au premier alinéa. La durée de cette période de sûreté ne peut excéder les deux tiers de la peine prononcée ou vingt-deux ans en cas de condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité.

Les réductions de peines accordées pendant la période de sûreté ne seront imputées que sur la partie de la peine excédant cette durée.

*Art. 132-45.* – La juridiction de condamnation ou le juge de l'application des peines peut imposer spécialement au condamné l'observation de l'une ou de plusieurs des obligations suivantes :

1° Exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ;

2° Établir sa résidence en un lieu déterminé ;

3° Se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation. Ces mesures peuvent consister en l'injonction thérapeutique prévue par les articles L. 3413-1 à L. 3413-4 du code de la santé publique, lorsqu'il apparaît que le condamné fait usage de stupéfiants ou fait une consommation habituelle et excessive de boissons alcooliques ;

4° Justifier qu'il contribue aux charges familiales ou acquitte régulièrement les pensions alimentaires dont il est débiteur ;

5° Réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile ;

6° Justifier qu'il acquitte en fonction de ses facultés contributives les sommes dues au Trésor public à la suite de la condamnation ;

7° S'abstenir de conduire certains véhicules déterminés par les catégories de permis prévues par le code de la route ;

8° Ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ou ne pas exercer une activité impliquant un contact habituel avec des mineurs ;

9° S'abstenir de paraître en tout lieu, toute catégorie de lieux ou toute zone spécialement désignés ;

10° Ne pas engager de paris, notamment dans les organismes de paris mutuels ;

11° Ne pas fréquenter les débits de boissons ;

12° Ne pas fréquenter certains condamnés, notamment les auteurs ou complices de l'infraction ;

13° S'abstenir d'entrer en relation avec certaines personnes, dont la victime, ou certaines catégories de personnes, et notamment des mineurs, à l'exception, le cas échéant, de ceux désignés par la juridiction ;

14° Ne pas détenir ou porter une arme ;

15° En cas d'infraction commise à l'occasion de la conduite d'un véhicule terrestre à moteur, accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière ;

16° S'abstenir de diffuser tout ouvrage ou œuvre audiovisuelle dont il serait l'auteur ou le co-auteur et qui porterait, en tout ou partie, sur l'infraction commise et s'abstenir de toute intervention publique relative à cette infraction ; les dispositions du présent alinéa ne sont applicables qu'en cas de condamnation pour crimes ou délits d'atteintes volontaires à la vie, d'agressions sexuelles ou d'atteintes sexuelles ;

17° Remettre ses enfants entre les mains de ceux auxquels la garde a été confiée par décision de justice ;

18° Accomplir un stage de citoyenneté ;

19° En cas d'infraction commise soit contre son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, soit contre ses enfants ou ceux de son conjoint, concubin ou partenaire, résider hors du domicile ou de la résidence du couple et, le cas échéant, s'abstenir de paraître dans ce domicile ou cette résidence ou aux abords immédiats de celui-ci, ainsi que, si nécessaire, faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique ; les dispositions du présent 19° sont également applicables lorsque l'infraction est commise par l'ancien conjoint ou concubin de la victime, ou par la personne ayant été liée à elle par un pacte civil de solidarité, le domicile concerné étant alors celui de la victime.

### **Code de procédure pénale**

*Art. 712-6.* – Les jugements concernant les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et suspension des peines, de placement sous surveillance électronique et de libération conditionnelle sont rendus, après avis du représentant de l'administration pénitentiaire, à l'issue d'un débat contradictoire tenu en chambre du conseil, au cours duquel le juge de l'application des peines entend les réquisitions du ministère public et les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celles de son avocat. Si le

condamné est détenu, ce débat peut se tenir dans l'établissement pénitentiaire. Il peut être fait application des dispositions de l'article 706-71.

Le juge de l'application des peines peut, avec l'accord du procureur de la République et celui du condamné ou de son avocat, octroyer l'une de ces mesures sans procéder à un débat contradictoire.

Le juge de l'application des peines peut également, chaque fois qu'il l'estime nécessaire, décider, d'office ou à la demande du condamné ou du ministère public, de renvoyer le jugement de l'affaire devant le tribunal de l'application des peines. Le juge ayant ordonné ce renvoi est membre du tribunal qui statue conformément à l'article 712-7. La décision de renvoi constitue une mesure d'administration judiciaire qui n'est pas susceptible de recours.

Les dispositions du présent article sont également applicables, sauf si la loi en dispose autrement, aux décisions du juge de l'application des peines concernant les peines de suivi socio-judiciaire, d'interdiction de séjour, de travail d'intérêt général, d'emprisonnement avec sursis assorti de la mise à l'épreuve ou de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, ou les mesures d'ajournement du prononcé de la peine avec mise à l'épreuve.

*Art. 712-11.* – Les décisions du juge de l'application des peines et du tribunal de l'application des peines peuvent être attaquées par la voie de l'appel par le condamné, par le procureur de la République et par le procureur général, à compter de leur notification :

1° Dans le délai de vingt-quatre heures s'agissant des ordonnances mentionnées aux articles 712-5 et 712-8 ;

2° Dans le délai de dix jours s'agissant des jugements mentionnés aux articles 712-6 et 712-7.

*Art. 723-19.* – Les personnes détenues condamnées à une ou des peines d'emprisonnement dont le cumul est inférieur ou égal à deux ans ou condamnées à une ou des peines d'emprisonnement dont le cumul est inférieur ou égal à cinq ans et dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans bénéficient, sauf impossibilité matérielle et si leur personnalité et leur situation le permettent, d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'un placement sous surveillance électronique ou d'une libération conditionnelle, conformément à la procédure prévue par le présent paragraphe. Les durées de deux ans prévues par le présent article sont réduites à un an si le condamné est en état de récidive légale.

*Art. 723-20.* – Le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation examine en temps utile le dossier de chacun des condamnés relevant de l'article 723-19, afin de déterminer, après avis du chef d'établissement pénitentiaire, la mesure d'aménagement de la peine la mieux adaptée à sa personnalité et à sa situation matérielle, familiale et sociale.

Sauf en cas d'absence de projet sérieux d'insertion ou de réinsertion ou d'impossibilité matérielle de mettre en place une mesure d'aménagement, le directeur, après avoir obtenu l'accord du condamné à la mesure qui lui est proposée, adresse au procureur de la République, en vue de la saisine du juge de l'application des peines, une proposition d'aménagement comprenant, le cas échéant, une ou plusieurs des obligations et interdictions énumérées à l'article 132-45 du code pénal. À défaut, il lui adresse, ainsi qu'au juge de l'application des peines, un rapport motivé expliquant les raisons pour lesquelles un aménagement de peine ne peut être proposé et en informe le condamné.

S'il estime la proposition justifiée, le procureur de la République transmet celle-ci pour homologation au juge de l'application des peines. Celui-ci dispose alors d'un délai de trois semaines à compter de la réception de la requête le saisissant pour décider par ordonnance d'homologuer ou de refuser d'homologuer la proposition.

S'il n'estime pas la proposition justifiée, le procureur de la République en informe le juge de l'application des peines en lui transmettant cette proposition. Il avise également le condamné de sa position. Le juge de l'application des peines peut alors ordonner un aménagement de peine, d'office ou à la demande du condamné, à la suite d'un débat contradictoire conformément à l'article 712-6 du présent code. Il peut également le faire après avoir reçu le rapport prévu au deuxième alinéa du présent article.

*Art. 723-22.* – Si le juge de l'application des peines refuse d'homologuer la proposition, il doit rendre une ordonnance motivée qui est susceptible de recours par le condamné et par le procureur de la République devant le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel selon les modalités prévues par le 1° de l'article 712-11.

*Art. 723-24.* – À défaut de réponse du juge de l'application des peines dans le délai de trois semaines, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation peut, sur instruction du procureur de la République, ramener à exécution la mesure d'aménagement. Cette décision constitue une mesure d'administration judiciaire qui n'est pas susceptible de recours. Elle est préalablement notifiée au juge de l'application des peines.

*Art. 723-25.* – Le juge de l'application des peines ou le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel saisis en application des dispositions de l'article 723-20 ou de l'article 723-22 peuvent substituer à la mesure d'aménagement proposée une des autres mesures prévues par l'article 723-19. Ils peuvent de même modifier ou compléter les obligations et interdictions énumérées à l'article 132-45 du code pénal et accompagnant la mesure. La mesure est alors octroyée, sans débat contradictoire, par ordonnance motivée.

Lorsqu'elle est rendue par le juge de l'application des peines, cette ordonnance peut faire l'objet d'un appel de la part du condamné ou du procureur de la République selon les modalités prévues par le 1° de l'article 712-11.

*Art. 723-26.* – Lorsque la proposition d'aménagement de la peine est homologuée ou qu'il est fait application des dispositions de l'article 723-24, l'exécution de la mesure d'aménagement est directement mise en œuvre dans les meilleurs délais par le service pénitentiaire d'insertion et de probation. En cas d'inobservation par le condamné de ses obligations, le directeur du service saisit le juge de l'application des peines aux fins de révocation de la mesure conformément aux dispositions de l'article 712-6. Le juge peut également se saisir d'office à cette fin, ou être saisi par le procureur de la République.

*Art. 723-27.* – Pour les condamnés mentionnés à l'article 723-19 et afin de préparer une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de placement sous surveillance électronique ou de libération conditionnelle selon les modalités prévues par le présent paragraphe, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation peut adresser au procureur de la République, aux fins de saisine du juge de l'application des peines, une proposition de permission de sortir, selon les modalités prévues par les articles 723-19 à 723-24.

*Art. 723-28.* – Pour les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, lorsqu'aucune mesure d'aménagement n'a été ordonnée six mois avant la date d'expiration de la peine, toute personne condamnée à laquelle il reste quatre mois d'emprisonnement à subir ou, pour les peines inférieures ou égales à six mois, à laquelle il reste les deux tiers de la peine à subir, exécute le reliquat de sa peine selon les modalités du placement sous surveillance électronique sauf en cas d'impossibilité matérielle, de refus de l'intéressé, d'incompatibilité entre sa personnalité et la nature de la mesure ou de risque de récidive.

Le placement est mis en œuvre par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation sous l'autorité du procureur de la République qui peut fixer les mesures de contrôle et les obligations énumérées aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal auxquelles la personne condamnée devra se soumettre.

En l'absence de décision de placement, la personne condamnée peut saisir le juge de l'application des peines pour qu'il statue par jugement après débat contradictoire conformément à l'article 712-6.

Un décret précise les modalités d'application du présent article.

*Art. 733-2.* – En cas d'inexécution d'un travail d'intérêt général, le juge de l'application des peines peut, d'office ou sur réquisitions du procureur de la République, ordonner par décision motivée la mise à exécution de l'emprisonnement et de l'amende prononcés par la juridiction de jugement en application des dispositions du deuxième alinéa des articles 131-9 et 131-11 du code pénal. L'exécution peut porter sur tout ou partie de cette peine.

Cette décision est prise à l'issue d'un débat contradictoire, conformément aux dispositions de l'article 712-6.

En cas d'inexécution du travail d'intérêt général, les dispositions de l'article 712-17 sont applicables.

*Art. 733-3.* – La permission de sortir autorise un condamné à s'absenter d'un établissement pénitentiaire pendant une période de temps déterminée qui s'impute sur la durée de la peine en cours d'exécution.

Elle a pour objet de préparer la réinsertion professionnelle ou sociale du condamné, de maintenir ses liens familiaux ou de lui permettre d'accomplir une obligation exigeant sa présence.

## **PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR ET PERSONNES AYANT ADRESSÉ UNE CONTRIBUTION ÉCRITE**

### *Personnes entendues*

— M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté

— M. Laurent de Galard, directeur adjoint de l'Administration pénitentiaire

— Mme Martine Lebrun, présidente de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)

### *Personnes ayant adressé une contribution écrite*

— Mme Sophie Desbruyères, secrétaire générale du Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (SNEPAP/FSU)

— M. Pierre Delmas, président de la Fédération des associations réflexion action prison justice (FARAPEJ)

— Mme Catherine Némou, présidente de l'Institut pour la justice

— Mme Pierrette Poncela, professeure à l'Université Paris-Ouest Nanterre, directrice du Centre de droit pénal et de criminologie

— M. Jean-Paul Céré, maître de conférences à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, directeur du Master « Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme »

## DÉPLACEMENT EFFECTUÉ PAR LE RAPPORTEUR

### **Maison d'arrêt de Bois d'Arcy (Yvelines)**

- M. Arnaud Soleranski, directeur de la maison d'arrêt
- Mme Chloé Gardenal, directrice adjointe de la maison d'arrêt
- M. Kamel Laghoueg, directeur adjoint de la maison d'arrêt
- Mme Ghislaine Ronzenfarb, directrice adjointe de la maison d'arrêt
- M. Julien Delis, chef de détention
- M. Stéphane Lebecque, officier responsable du travail
- Mme Jeanne Peyronny, personnel administratif en charge de la formation professionnelle
- M. Vincent Lys, premier surveillant responsable du quartier arrivants
  
- Mme Claire Mérigonde, directrice du service pénitentiaire d'insertion et de probation des Yvelines
  
- Dr François Moreau, médecin chef de l'Unité de consultations et de soins ambulatoires