



N° 2753 (rectifié)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2010.

PROPOSITION DE LOI

*visant à instaurer un mécanisme de prévention
de la surpopulation pénitentiaire,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Dominique RAIMBOURG, Jean-Marc AYRAULT, Serge BLISKO, Jean-Jacques URVOAS, George PAU-LANGEVIN, Jacques VALAX, Catherine LEMORTON, Michèle DELAUNAY, Marc GOUA, Martine MARTINEL, Laurence DUMONT, Jean-Patrick GILLE, Jean-Michel CLÉMENT, et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (1) et apparentés (2),

députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Patricia Adam, Sylvie Andrieux, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Delphine Batho, Jean-Louis Bianco, Gisèle Biémouret, Serge Blisko, Patrick Bloche, Daniel Boissérie, Maxime Bono, Jean-Michel Boucheron, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Monique Boulestin, Pierre Bourguignon,

Danielle Bousquet, François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Martine Carrillon-Couvreur, Laurent Cathala, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Catherine Coutelle, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Claude Darciaux, Pascal Deguilhem, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Michel Delebarre, François Deluga, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Odette Duriez, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Laurent Fabius, Albert Facon, Martine Faure, Hervé Féron, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Pierre Forgues, Valérie Fourneyron, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Guillaume Garot, Jean Gaubert, Catherine Génisson, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Gaëtan Gorce, Pascale Got, Marc Goua, Jean Grellier, Elisabeth Guigou, David Habib, Danièle Hoffman-Rispal, François Hollande, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Jean-Louis Idiart, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Marietta Karamanli, Jean-Pierre Kucheida, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Marylise Lebranchu, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Annick Lepetit, Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, François Loncle, Victorin Lurel, Jean Mallot, Louis-Joseph Manscour, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Gilbert Mathon, Didier Mathus, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Arnaud Montebourg, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Marie-Renée Oget, Françoise Olivier-Coupeau, Michel Pajon, George Pau-Langevin, Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Marie-Françoise Pérol-Dumont, Martine Pinville, Philippe Plisson, François Pupponi, Catherine Quéré, Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Marie-Line Reynaud, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Bernard Roman, René Rouquet, Alain Rousset, Patrick Roy, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Odile Saugues, Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Jean-Louis Touraine, Marisol Touraine, Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhét, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet et Philippe Vuilque.

(2) Chantal Berthelot, Guy Chambefort, Gérard Charasse, René Dosière, Paul Giacobbi, Annick Girardin, Joël Giraud, Christian Hutin, Serge Letchimy, Albert Likuvalu, Jeanny Marc, Dominique Orliac, Sylvia Pinel, Simon Renucci, Chantal Robin-Rodrigo et Christiane Taubira.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La prison, l'exécution des peines, la chaîne pénale sont aujourd'hui en crise. La surpopulation carcérale est telle que des tribunaux administratifs condamnent l'État français à indemniser des détenus en raison des conditions de détention, (Rouen mars 2008, Nantes juillet 2009). Le nombre très important de presque 10 000 détenus en surnombre, à rapporter aux près de 56 000 places opérationnelles, est de plus à considérer selon une très inégale répartition selon les établissements. 82 000 peines d'emprisonnement ferme sont en attente d'exécution selon un rapport des services de l'inspection du ministère de la justice. La plupart des sorties de prison sont « sèches » : 6 057 libérations conditionnelles contre 61 320 fin de peines en 2007. Il faut se souvenir que moins de 3 000 conseillers d'insertion et de probation sont en charge des 63 000 prisonniers et de plus de 150 000 condamnés en milieu ouvert (Sursis avec mise à l'épreuve, libérés conditionnels, Tigistes, porteurs de bracelets électroniques etc.). Enfin, de fait, l'Administration Pénitentiaire limite l'entrée dans les Maisons Centrales et les Centres de Détention, en concentrant la surpopulation dans les Maisons d'Arrêts (qui abritent théoriquement les condamnés à des peines de moins d'un an et les prévenus). Nous avons là toutes les contraintes d'une norme sur le taux d'occupation de certains établissements, sans aucun des avantages qui pourraient en être tirés pour l'ensemble de la population pénitentiaire, pour les conditions de travail des personnels pénitentiaires, et pour l'efficacité des peines au profit de la sécurité de tous.

Les rapports parlementaires dénonçant l'indignité de nos prisons n'ont rien changé. Il est donc temps :

- de redonner du sens à la sanction,
- de faire fonctionner la justice et la chaîne pénale,
- d'aider à la réinsertion,
- de lutter contre la récidive en encadrant les sorties de prison,
- d'offrir des conditions de travail décentes aux personnels pénitentiaires,
- de protéger les victimes en évitant les sorties sèches.

Deux premières mesures peuvent permettre d'avancer dans ces directions. Tout d'abord instaurer un mécanisme qui limite le nombre des détenus au nombre de places. Ensuite instaurer une mesure de libération conditionnelle automatique à 2/3 de peine, sauf avis contraire du juge d'application des peines pour éviter les sorties sèches. Ce dernier mécanisme vient en complément des dispositions qui permettent aux détenus (non récidivistes), de solliciter une libération conditionnelle à partir de la mi-peine.

1° Du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire.

Le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire permet, dans un délai de dix-huit mois après sa promulgation, d'assurer :

1/ Une sortie de prison préparée, conditionnée et suivie,

2/ Des conditions de détention dignes, permettant une responsabilisation des détenus, et propices à la construction d'un projet de réinsertion,

3/ La mise à exécution immédiate de toute peine d'emprisonnement.

Nous savons que la détention jusqu'au dernier jour de la peine initialement prononcée n'est pas un facteur de réinsertion, bien au contraire. Nous savons que les libérations conditionnelles, préparées et suivies sont à l'inverse, la méthode apportant le plus de garanties à la société contre le risque de récidive.

Est créée une réserve de places de détention, affectée à l'accueil des nouveaux entrants lorsque plus aucune place ordinaire n'est disponible. Ces places ne sont occupées que le temps pour le mécanisme ci-après proposé de permettre la libération d'une place ordinaire. Ceci assure tout à la fois la mise à exécution sans délais des peines et des conditions normales de détention. Ceci est de nature à contribuer significativement à l'objectif de réinsertion sociale et économique des détenus. Enfin, la limitation des bénéficiaires de l'article 712-1 D écarte la critique de voir des détenus lourdement condamnés bénéficier du mécanisme exceptionnel prévu en cas de défaut de décision du juge d'application des peines.

Atteindre ces objectifs nécessitera une période de transition pour le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Sont donc prévus dix-huit mois entre la promulgation de la loi et sa mise en application,

devant servir à ramener le nombre de détenus au seuil d'application du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire.

Il est donc proposé de poser dans le code de procédure pénale, le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire et de prévoir les procédures adéquates pour faciliter le placement en détention des condamnés et éviter les sorties sèches des détenus qui seront maintenus sous main de justice et appelés à exécuter hors prison la fin de leur peine. Ce mécanisme de prévention s'applique à tous les établissements pénitentiaires. Il permet ainsi l'affectation des condamnés à une peine de plus d'un an dans les établissements pour peine, alors que l'article 717 du code de procédure pénale n'est à ce jour pas respecté.

À cette fin un chapitre *I bis* vient compléter les dispositions du Livre V du code de procédure pénale consacré aux procédures d'exécution et plus spécialement son titre 1^{er} qui traite de l'exécution des sentences pénales. Il est placé directement après le chapitre 1^{er} du même titre consacré aux dispositions générales.

Exclusivement consacré au mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, ce nouveau chapitre *I bis* est partagé en deux sections.

La section 1 pose le mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire et les conditions de sa mise en place. Il est affirmé tout d'abord qu'un établissement pénitentiaire ne peut accueillir de détenus au-delà des places disponibles (*Article 712-1 A, alinéa 1*). Comme il reste indispensable que l'exécution soit immédiate afin d'éviter une attente qui ruine le sens de la peine, des places libres sont réservées dans chaque établissement pénitentiaire. L'importance de ce volant de réserve est déterminée par décret simple. (*Article 712-1 A, alinéa 2*).

La section 2 traite respectivement du rôle assigné à l'administration pénitentiaire, au procureur de la république et au juge de l'application des peines pour la mise en œuvre du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire.

Lorsque l'admission d'un détenu oblige à utiliser l'une de ces places réservées, la direction doit mettre en œuvre :

– soit la procédure simplifiée d'aménagement de peine d'ores et déjà prévue par les articles 723-19 à 723-27 du code de procédure pénale tels qu'ils résultent du vote de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ;

– soit le placement sous surveillance électronique prévu comme modalité d'exécution des fins de peine d'emprisonnement par l'article 723-28 du code de procédure pénale tel qu'il résulte du vote de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Le service d'insertion et de probation intervient sans délai pour préparer cette mesure (*Article 712-1 B*) qui 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. (*Article 712-1 B*).

La décision soit d'aménagement de peine soit de placement sous surveillance électronique doit intervenir dans les deux mois de l'entrée du détenu en surnombre.

À défaut de décision dans les délais de deux mois, le détenu le plus proche de la fin de peine dans l'établissement visé bénéficie d'un crédit de réduction de peine égal à la durée de la détention restant à subir. En application de l'actuel article 721 du code de procédure pénale, les crédits de réduction de peine sont révocables en cas de nouvelle condamnation pour des faits commis après la libération pendant la durée de la réduction. Seuls les condamnés à des peines relativement courtes peuvent bénéficier de ce crédit de réduction de peine (soit cumul de peines égal ou inférieur à deux ans, soit reliquat égal ou inférieur à deux ans après un cumul de peines égal ou inférieur à cinq ans).

Le II de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi traite de l'entrée en vigueur de cette loi. Afin de permettre au ministère de la Justice d'organiser la mise en œuvre de ce dispositif de la façon la plus appropriée, il est proposé que la loi entre en vigueur dix-huit mois après sa promulgation.

2° La libération conditionnelle automatique à 2/3 de peine.

De l'avis unanime la libération conditionnelle est un des meilleurs outils de lutte contre la récidive. Actuellement régie par les articles 729 à 733 du code de procédure pénale, elle permet de libérer une personne condamnée après l'exécution de la moitié de sa peine. La décision peut-être révoquée et la peine restant à exécuter ramenée à exécution en cas d'inconduite ou de non respect des obligations mises à la charge du libéré conditionnel pendant la période d'épreuve (cette période au moins égale à la peine restant à subir peut être fixée par le juge d'application des peines à une durée supérieure d'un an au maximum). Le juge peut imposer au libéré

conditionnel une des 19 obligations prévues par l'article 132-45 du code pénal (travailler, être domicilié, se soigner, payer les amendes, les dommages et intérêts, les pensions alimentaires, ne pas rencontrer la victime, les complices...). Or, on l'a vu ci-dessus, le nombre de libérations conditionnelles est faible et oscille entre 10 et 12 % des libérations annuelles. La proposition de loi vise à instaurer une libération conditionnelle dès lors que les 2/3 de la peine seraient effectués, sauf avis contraire du juge d'application des peines.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① I. Après l'article 712 du code de procédure pénale, il est inséré un chapitre I *bis* ainsi rédigé :

② *« CHAPITRE I^{ER} BIS*

③ *« Du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire*

④ *« Section 1*

⑤ *« Du mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire et des conditions de sa mise en place*

⑥ *« 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.*

⑦ *« 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.*

⑧ *« Section 2*

⑨ *« 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*

⑩ *« Art. 712-1 B. – Lorsque l'admission d'un détenu oblige à utiliser l'une de ces places réservées, la direction doit :*

⑪ *« – 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 ;

- ⑫ « – 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.
- ⑬ « Le service d'insertion et de probation prépare sans délai cette mesure.
- ⑭ « *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.
- ⑮ « *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.
- ⑯ « *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 :
- ⑰ « – la personne détenue qui n'a pas fait l'objet de procédure disciplinaire, ou qui en compte le moins à son encontre ;
- ⑱ « – la personne détenue qui a été condamnée à la peine la plus courte.
- ⑲ « *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.
- ⑳ II. Les dispositions du I entrent en vigueur dix-huit mois après la promulgation de la présente loi.

Article 2

- ① Après l'article 733 du code de procédure pénale, sont insérés les articles 733-1 A à 733-1 G ainsi rédigés :
- ② « *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.
- ③ « *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.
- ④ « 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 proposée, 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.
- ⑤ « 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.
- ⑥ « 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.

- ⑦ « *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.
- ⑧ « *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 recours. Elle est préalablement notifiée au juge de l’application des peines.
- ⑨ « *Art. 733-1 E.* – 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 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.
- ⑩ « 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.
- ⑪ « *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.
- ⑫ « *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.