



N° 431

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2024.

PROPOSITION DE LOI

*visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et 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

M. Ugo BERNALICIS, Mme Mathilde PANOT, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD,

Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LÉBOUCHER, M. Aurélien LE COQ, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élixa MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER, M. Paul MOLAC, Mme Colette CAPDEVIELLE, Mme Mereana REID ARBELOT, M. Hendrik DAVI, M. Davy RIMANE, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Bien que la France connaisse depuis des décennies de nombreuses réformes procédurales pour endiguer la surpopulation carcérale, force est de constater qu'elle n'arrive pas à se débarrasser de ce fléau. Pire, la France est condamnée régulièrement pour l'état de ses prisons et cela largement pour les conséquences de cette surpopulation carcérale enkystée. Depuis maintenant deux années, la France connaît un accroissement sans précédent et franchit chaque mois son record d'incarcération. Ainsi, au 1^{er} septembre 2024, elle comptait 78 969 personnes détenues, dont 20 563 prévenues. Le taux d'occupation était de 153,6 % dans les établissements de quartiers courte peine, et il y avait 3 609 matelas au sol.

Endémique, la surpopulation carcérale est une atteinte à la dignité des personnes détenues et un frein à tout processus de réinsertion et de sortie de la délinquance. La surpopulation carcérale crée des conditions de travail inacceptables pour l'ensemble des personnels intervenant en détention (des surveillants pénitentiaires, aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et autres intervenants en détention).

Comme dans l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe ⁽¹⁾ et plus spécifiquement en France, la dégradation des conditions de détention résultant de la surpopulation carcérale est régulièrement dénoncée. Ainsi au titre des rapports officiels, on peut relever les trois rapports Raimbourg ⁽²⁾, la conférence de consensus sur la prévention de la récidive ⁽³⁾ initiée par la ministre de la justice et garde des sceaux Mme Christiane Taubira, le rapport du garde des sceaux Jean-Jacques

(1) la recommandation R(99)22 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 30 septembre 1999 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d91b8>) ; le Livre blanc sur le surpeuplement carcéral du Conseil de l'Europe du 30 juin 2016 (<https://rm.coe.int/livre-blanc-sur-le-surpeuplement-carceral-cm-2016-121-add3-f/16807c886c>) ; le Manuel sur les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en mai 2013 (https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/E-book_HB_on_Prison_Overcrowding_F.pdf) ; la résolution du Parlement européen du 5 octobre 2017 sur les systèmes pénitentiaires et les conditions dans les prisons (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0385&from=EN>).

(2) le premier, en novembre 2010, visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire (<https://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2941.asp>), le second, en janvier 2013 (<https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0652.asp>) et le troisième en novembre 2014, dans le cadre du moratoire sur l'encellulement individuel (http://www.justice.gouv.fr/publication/rapport_raimbourg_encellulement_individuel.pdf).

(3) <http://www.gip-recherche-justice.fr/conference-consensus/category/contributions/contributions-et-auditions/institutionnels/ministeres-institutionnels/ministere-de-la-justice/>

Urvoas au Parlement sur l'encellulement individuel ⁽⁴⁾, ou encore le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire du 4 avril 2017 ⁽⁵⁾, le rapport thématique de 2018 du contrôle général des lieux de privation de liberté sur les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale ⁽⁶⁾, ou encore le récent avis de mars 2022 de la commission nationale consultative des droits de l'homme ⁽⁷⁾.

Historiquement s'ajoutent à ces réponses institutionnelles les propositions portées par les associations telles que formulées dans les réponses de la fédération des associations réflexion-action, prison et justice (FARAPEJ) au rapport précité sur l'encellulement individuel ⁽⁸⁾, les travaux constants de l'observatoire international des prisons – section française (OIP-SF) ⁽⁹⁾.

En d'autres termes, depuis plus de trente ans, ce sont plus de 10 000 personnes détenues qui occupent des places de prison en surnuméraires. Les seules solutions comme l'instauration éphémère de la contrainte pénale (peine autonome de probation), ou la libération sous contrainte, ont montré leur limite face aux durcissements continuels des politiques pénales, et à la centralité de la prison dans la procédure pénale (détention provisoire, comparution immédiate, ou encore la récente suppression d'une peine de probation autonome).

Toutes les précédentes réformes visant à la limitation de la population carcérale mais se fondant uniquement sur un changement des pratiques des magistrats ont fait la démonstration de leur échec jusqu'à ce jour. De même l'augmentation continue du parc pénitentiaire n'a jamais permis de lutter contre la surpopulation carcérale au contraire. Comme l'a constaté le Conseil de l'Europe dans sa recommandation du 30 septembre 1999¹⁰ :

(4) Rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, En finir avec la surpopulation carcérale, Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, 20 septembre 2016 - http://www.justice.gouv.fr/publication/rap_jj_urvoas_encellulement_individuel.pdf.

(5) Livre Blanc sur l'immobilier pénitentiaire, remis à Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, par Jean-René Lecerf, président de la commission du livre blanc, 4 avril 2017 - http://www.justice.gouv.fr/telechargement/LIVRE_BLANC_sur_l_immobilier_penitentiaire_040417.pdf.

(6) https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2018/02/Rapport-th%C3%A9matique-surpopulation-carc%C3%A9rale_web.pdf.

(7) <https://www.cncdh.fr/communiqu%C3%A9-de-presse/respect-de-la-dignite-et-des-droits-fondamentaux-en-prison-il-est-urgent-dagir>.

(8) Contre-rapport Pour en finir vraiment avec la surpopulation carcérale - Dix propositions de la FARAPEJ pour un véritable plan d'action contre la surpopulation carcérale, Fédération des Associations Réflexion-Action, Prison et Justice, novembre 2016 - <https://farapej.fr/En-finir-vraiment-avec-la-surpopulation-carcerales-255>.

(9) <https://oip.org/decrypter/thematiques/surpopulation-carcerales/>.

(10) Voir note de bas de page 1.

« *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* ». Outre les faits que la création de place de prison est coûteuse, que l'incarcération elle-même est coûteuse et que les conditions de détention dégradées créées par la surpopulation carcérale sont une source de condamnations répétées de l'État par les juridictions administratives, il est incontestable de constater que malgré les importantes créations de places de prison en France au cours des dernières décennies se sont traduites par une augmentation de la population carcérale sans réduction significative du taux de surpopulation. Autrement dit, « *plus on construit, plus on remplit* ».

Il n'y a cependant aucune fatalité et la crise sanitaire du Covid-19 a donné une illustration concrète qu'une voie est possible, mais qui nécessite à tout le moins une évolution législative. Au cours de cette période particulière, les juges de l'application des peines et les magistrats du parquet ont engagé, dans les conditions que l'on connaît, un énorme travail afin de réduire la surpopulation carcérale, pour éviter que l'épidémie n'explose en détention. C'est ainsi qu'a été réduite la surpopulation carcérale de 72 400 au 1^{er} mars à 61 100 personnes détenues au 23 avril, c'est-à-dire un taux d'occupation à 100 %. Il est vrai que cette diminution inédite des incarcérations au début de la crise sanitaire, a très vite repris sa dynamique antérieure, mais elle a démontré non seulement que c'était possible, mais surtout que ces sorties n'ont pas entraîné une montée de la délinquance dans le pays.

Cette courte période est donc venue valider une expérimentation spontanée d'un mécanisme de régulation carcérale, se concentrant sur la sortie de personnes détenues, lorsqu'est dépassé le nombre de places ouvertes pour assurer un encellulement individuel. Alors que la France est largement repassée à des taux de surpopulation carcérale inacceptables, il est nécessaire de doter la France d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire au nom des principes de respect de la dignité humaine et des missions de prévention de la récidive et de réinsertion. La mise en place d'un tel mécanisme est en cohérence avec le droit pénitentiaire tout comme le droit des peines.

Irrémédiablement, la lutte contre la surpopulation carcérale et les conséquences qu'elle entraîne sur toutes les politiques pénitentiaires impose un ensemble de mesures structurelles dont le mécanisme de régulation carcérale que propose de mettre en œuvre cette proposition de loi.

L'article 1 met en place en premier lieu un seuil de criticité pour chaque établissement, correspondant à un taux d'occupation à partir duquel les services des établissements ne sont plus en mesure de fonctionner sans affecter durablement la qualité de la prise en charge et les droits fondamentaux des personnes écrouées. Ce principe de l'établissement de seuil critique est depuis longtemps une proposition de différents organismes en premier lieu le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), mais également repris dans le rapport des États généraux de la justice remis en juillet 2022 au président de la République.

L'**article 1^{er}** établit également un mécanisme de régulation carcérale en cohérence avec le droit pénitentiaire et le droit des peines à destination des personnes condamnées et des personnes mise en examen et placées en détention provisoire.

S'agissant des personnes condamnées, le mécanisme de régulation carcérale proposé par la présente proposition de loi offre tous les outils (aménagement de peine et libération sous contrainte) au juge d'application des peines (JAP) pour être mise en œuvre.

S'agissant des personnes mises en examen et placées en détention provisoire, le mécanisme retenu permet au procureur de la République et au juge d'instruction de recourir à une alternative à la détention provisoire (contrôle judiciaire et assignation à résidence avec surveillance électronique).

L'**article 2** permet d'assurer une effectivité au principe de l'encellulement individuel, et il prohibe toute mesure visant à pallier le manque de place par le recours à des procédures indignes comme l'usage de matelas au sol.

Enfin, l'**article 3** propose la remise d'un rapport étayant la nécessité de mettre en œuvre une politique pénale et carcérale réduisant le recours à la détention et analysant les causes de l'inflation pénale, ainsi que les réorientations budgétaires afférentes.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Après le chapitre III du titre I^{er} du livre II du code pénitentiaire, il est inséré un chapitre III *bis* ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE III BIS*

③ « ***Mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire***

④ « *Art. L. 213-10.* – L'administration pénitentiaire définit un seuil de criticité pour chaque établissement, correspondant à un taux d'occupation à partir duquel les services des établissements ne sont plus en mesure de fonctionner sans affecter durablement la qualité de la prise en charge et les droits fondamentaux des personnes écrouées.

⑤ « Le dépassement de ce seuil entraîne la saisine de la commission de l'application des peines, qui doit envisager des mesures de régulation et de prévention.

⑥ « Un décret précise les modalités de définition de ce seuil de criticité pour chaque établissement.

⑦ « *Art. L. 213-11.* – Aucune détention ne peut ni être effectuée, ni mise à exécution dans un établissement pénitentiaire ou dans un quartier le composant, au-delà de la capacité d'accueil.

⑧ « Pour permettre l'incarcération immédiate des personnes écrouées, lorsqu'elle est ordonnée par l'autorité judiciaire, des places sont réservées dans chaque établissement, afin de mettre en œuvre le mécanisme de régulation carcérale de la surpopulation pénitentiaire prévu au premier alinéa.

⑨ « L'incarcération d'une personne condamnée ne peut conduire à la libération d'une personne prévenue et inversement l'incarcération d'une personne prévenue ne peut conduire à la libération d'une personne condamnée.

⑩ « Un décret précise les modalités de calcul du nombre de places réservées au sein de chaque établissement pénitentiaire, ce nombre étant fixé en proportion de la capacité d'accueil de celui-ci.

- ⑪ « Lorsque l'arrivée en détention d'une personne écrouée conduit un établissement pénitentiaire à utiliser l'une des places réservées prévues au présent article, une personne détenue condamnée ou prévenue au sein du même établissement doit être libérée selon les procédures prévues aux articles L. 213-12 et L. 213-13 dès que le seuil de criticité est atteint.
- ⑫ « *Art. L. 213-12.* – Lorsque le mécanisme de libération prévu à l'article L. 213-11 doit être mis en œuvre au sein d'un établissement pénitentiaire, la libération d'une personne condamnée est décidée, dans le cadre d'une mesure de libération conditionnelle, de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de détention à domicile sous surveillance électronique, de suspension ou de fractionnement de peine ou d'une libération sous contrainte.
- ⑬ « Lorsqu'il s'agit d'une mesure de libération conditionnelle, de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de détention à domicile sous surveillance électronique, de suspension ou de fractionnement de peine, le juge de l'application des peines octroie la mesure dans les conditions prévues aux articles 712-6 à 712-10 du code de procédure pénale.
- ⑭ « Lorsqu'il s'agit d'une libération sous contrainte, le juge de l'application des peines octroie la mesure dans les conditions prévues à l'article 720 du code de procédure pénale.
- ⑮ « La décision prise en application des deuxième et troisième alinéas du présent article doit intervenir dans un délai de quinze jours à compter de la date d'écrou de la personne détenue entrée en surnombre, après avoir recueilli le consentement des intéressés. Elle est mise en œuvre sans délai.
- ⑯ « À défaut de décision du juge de l'application des peines dans le délai de quinze jours, une réduction de peine exceptionnelle d'un quantum égal au reliquat de la peine restant à subir, liée aux circonstances exceptionnelles de surpopulation carcérale, est accordée par le juge de l'application des peines après avis de la commission de l'application des peines, recueilli par tous moyens, à une personne détenue condamnée en exécution d'une ou plusieurs peines privatives de liberté dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à six mois. Cette réduction de peine peut être ordonnée sans que soit consultée la commission de l'application des peines en cas d'avis favorable du procureur de la République. À défaut d'un tel avis, le juge peut statuer au vu de l'avis écrit des membres de la commission, recueilli par tout moyen.

- ⑰ « Art. L. 213-13. – Lorsque le mécanisme de libération prévu à l'article L. 213-11 doit être mis en œuvre au sein d'un établissement pénitentiaire, la libération d'une personne mise en examen placée en détention provisoire est accordée dans les conditions prévues au second alinéa de l'article 147 du code de procédure pénale.
- ⑱ « La mise en liberté peut être assortie de mesures de contrôle judiciaire. Elle peut également prendre la forme d'une assignation à résidence avec surveillance électronique en application de l'article 142-6 du même code.
- ⑲ « La décision de mise en liberté doit intervenir dans un délai de vingt jours à compter de la date d'écrou du détenu entré en surnombre. Elle est mise en œuvre sans délai.
- ⑳ « À défaut de décision du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention dans le délai de vingt jours, une mise en liberté immédiate, liée aux circonstances exceptionnelles de surpopulation carcérale, est ordonnée par le juge des libertés et de la détention à une personne mise en examen placée en détention provisoire pour des faits relevant des juridictions correctionnelles.
- ㉑ « Art. L. 213-14. – L'administration pénitentiaire fournit une information hebdomadaire présentant la situation et le taux d'occupation des établissements pénitentiaires à tous les magistrats du ressort et, le cas échéant, des ressorts limitrophes.
- ㉒ « Art. L. 213-15. – Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'État. »
- ㉓ II. – Les dispositions du I entrent en vigueur six mois après la promulgation de la présente loi.

Article 2

- ① I. – Afin d'assurer une effectivité au principe de l'encellulement individuel, le code pénitentiaire est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 6 est ainsi modifié :
- ③ a) À la dernière phrase, après le mot : « restrictions », sont insérés les mots : « doivent demeurer limitées et » ;
- ④ b) Est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

- ⑤ « Le recours à des matelas au sol pour le couchage des personnes détenues est interdit. » ;
- ⑥ 2° L'article L. 213-4 est abrogé.
- ⑦ II. – Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport fixant les conditions que doit réunir une place de détention afin de respecter la dignité humaine et de contribuer aux objectifs de prévention de la récidive et de réinsertion.

Article 3

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport étayant la nécessité de mettre en œuvre une politique pénale et carcérale réduisant le recours à la détention et analysant les causes de l'inflation pénale, ainsi que les réorientations budgétaires afférentes.

Article 4

La charge pour l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.