

N° 873
SÉNAT

2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 septembre 2022

PROPOSITION DE LOI

visant à mettre fin à la surpopulation carcérale,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Éliane ASSASSI, Cécile CUKIERMAN, Cathy APOURCEAU-POLY,
MM. Jérémie BACCHI, Éric BOCQUET, Mmes Céline BRULIN, Laurence COHEN,
M. Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME, MM. Gérard LAHELLEC, Pierre LAURENT,
Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI
et Mme Marie-Claude VARAILLAS,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

« La régulation carcérale est une mesure indispensable face à une surpopulation carcérale endémique qui aggrave la promiscuité et les risques de conflits, renforce l'inactivité, réduit le dialogue et la prise en charge par les agents pénitentiaires, rend plus difficile l'accès aux soins, affaiblit les liens familiaux et les efforts de réinsertion. », Dominique Simonnot, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

« À mon sens, l'autorité, la vraie, c'est celle qui permet que s'accomplisse le travail de réinsertion, qui fait que des gens qui se sont mis en marge de la société auront retrouvé les possibilités de devenir des citoyens responsables. », Jean-René Lecerf, ancien sénateur spécialiste du sujet.

Mesdames, Messieurs,

Les établissements pénitentiaires français comptaient, au 1^{er} août 2022, 71 819 détenus pour 60 719 places opérationnelles, soit une densité carcérale de 118,3 % contre 109,5 % il y a un an (atteignant 139 % dans les maisons d'arrêt, où sont incarcérés les détenus en attente de jugement et ceux condamnés à de courtes peines).

Le nombre de personnes incarcérées avait repassé la barre des 70 000 au 1^{er} mars, un seuil symbolique qui n'avait plus été atteint dans les prisons françaises depuis le début de la crise sanitaire il y a deux ans.

Selon les données statistiques du ministère de la Justice, 11 100 détenus sont ainsi actuellement en surnombre par rapport aux places disponibles dans les établissements pénitentiaires. Une surpopulation carcérale qui contraint 1 827 prisonniers à dormir sur des matelas posés au sol.

Ces chiffres témoignent d'une réalité humainement inacceptable. Dénoncée depuis de nombreuses années par tous les observateurs du milieu carcéral, cette situation a notamment été mise en lumière par un rapport

sénatorial en 2000¹ qui présentait nos prisons comme une « humiliation pour la République », et n'a jamais cessé d'empirer (en dehors d'un éphémère infléchissement durant la crise sanitaire).

Au-delà même du traitement inhumain et indigne infligé aux détenus de notre pays, la surpopulation carcérale résulte aussi d'une vision du système carcéral uniquement sous l'angle punitif et répressif qui dessert largement notre société dans son ensemble, et va à l'encontre de l'objectif de réinsertion de la peine.

En l'état actuel des établissements pénitentiaires, le caractère désocialisant, délétère et « criminogène » de la prison est notamment largement reconnu. Comme l'indique l'Observatoire international des prisons dans son rapport publié le 16 juin dernier², « si les chiffres concernant la récidive sont à manipuler avec une grande précaution, les travaux de recherche concluent à des risques de récidive plus importants après une incarcération qu'après une peine non carcérale ».

La surpopulation carcérale, à l'origine de conditions de détention indignes et de violences

La surpopulation carcérale fait fréquemment obstacle à la mise en œuvre des séparations prescrites par le code de procédure pénale, qu'il s'agisse de séparer les personnes condamnées ou prévenues (et qui sont donc présumées innocentes), ou encore détenus en fonction de leurs profils respectifs. Pour la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), Dominique Simonnot, ces conditions compromettent les objectifs de prévention de la récidive et de réinsertion et favorisent des tensions et violences entre détenus, et entre détenus et surveillants.

Par un arrêt rendu le 30 juillet 2015, le Conseil d'État a jugé que le non-respect du principe de l'encellulement individuel dont témoigne la sur-occupation des cellules dans des conditions de vie indignes, lesquelles « exposent les personnes qui y sont soumises à un traitement inhumain ou dégradant », constitue « une atteinte grave à une liberté fondamentale ».

Concrètement, les cellules sont dégradées et surchargées. La promiscuité avec les sanitaires rend, par exemple, toute forme d'intimité impossible. L'ensemble est de nature à favoriser la prolifération de nuisibles dans les cellules, ce dont témoigne un détenu de la maison d'arrêt

1 Jean-Jacques Hyst et Guy-Pierre Cabanel, sénateurs rapporteurs de la commission d'enquête sénatoriale, en juin 2000 (<http://www.senat.fr/rap/199-449/199-449.html>)

2 « Dignité en prison : Quelle situation deux ans après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme ? » Le rapport : <https://oip.org/wp-content/uploads/2022/06/oip-ai-rapport-dignite-juin2022.pdf>

de Basse-Terre en 2017 rencontré par le CGLPL, « nous sommes trois dans une cellule. Je dors au sol dans des locaux vétustes à moins d'un mètre d'une poubelle. La nuit, je suis réveillé par des cafards qui me marchent dessus ».

Ainsi, à titre d'exemple, on peut utilement se référer aux constatations faites au sein du centre de détention de Bédénac et du centre pénitentiaire de Seysses en juin 2021 par les équipes du CGLPL. La deuxième visite du centre pénitentiaire de Toulouse-Seysses, réalisée en juin 2021, a ainsi donné lieu, selon un document remis à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française³ (publié le 12 janvier 2022), « au constat d'un nombre important de dysfonctionnements graves qui permettent de considérer que les conditions de vie des personnes détenues au sein de cet établissement sont indignes ». La surpopulation dramatiquement élevée de l'établissement – 186 % d'occupation pour le quartier maison d'arrêt des hommes et 145 % pour le quartier maison d'arrêt des femmes au moment du contrôle – nécessite le recours à près de 200 matelas au sol au centre pénitentiaire, ce qui affecte tous les aspects de la détention.

La situation est également particulièrement inquiétante outre-mer, en particulier dans les établissements visités de Nouméa, en Nouvelle-Calédonie, et de Rémire-Montjoly, en Guyane. Les rapports des visites de ces établissements par le CGLPL font état de conditions de détention indignes, d'hébergement précaire voire insalubre et d'un climat de violence extrême « dans un contexte d'inactivité généralisée des détenus ».

Il y a fort à craindre que ces exemples extrêmes se généralisent à l'ensemble du parc pénitentiaire français si aucune mesure concrète et contraignante n'est prise sur le court terme aux fins de réduction de la pression carcérale.

Par ailleurs, l'article L. 7 du code pénitentiaire dispose que « l'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique en tous lieux collectifs et individuels ». Or, la surpopulation est souvent le catalyseur d'un climat de détention dégradé et conduit à des tensions évidentes, « un facteur de perturbations de l'ordre intérieur notamment en raison de la sur-occupation

³ Le rapport de la commission d'enquête : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/dysfonctionnements_politique_penitentiaire_francaise

des cellules et des cohabitations forcées » selon les mots justes de la CGLPL.

Si le lien entre la surpopulation et le niveau de violence n'est pas objectivement démontrable, il est souvent évoqué, notamment par les syndicats du personnel pénitentiaire, qui dénoncent de manière constante le climat de violence engendré par la surpopulation. Représentant de la Confédération française des travailleurs chrétiens, Sègla Blaise Gangbazon, note ainsi que « la surpopulation et la promiscuité dans les cellules sont vecteurs d'agressions physiques et verbales ».

De la nécessité urgente d'engager une politique pénale de décroissance carcérale

Malgré ce constat affligeant, la surpopulation carcérale n'est pas une fatalité, pour plusieurs raisons. Nombre de nos voisins européens⁴ ayant engagé un processus de décroissance carcérale ne sont pas confrontés à ce phénomène de surpopulation carcérale, sans pour autant connaître d'augmentation de leur délinquance. Ce seul constat devrait conduire à questionner sérieusement l'unique solution prônée en France par les gouvernements successifs, soit l'extension du parc immobilier pénitentiaire.

Dans son dernier rapport sur la France, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dresse un constat très sévère des politiques pénales et pénitentiaires adoptées en France et leurs capacités à répondre à la surpopulation carcérale : « depuis 1991, le CPT constate que les établissements pénitentiaires sont surpeuplés et chacun de ses rapports relatifs aux prisons recommande que des mesures soient prises pour remédier à cette situation. Invariablement, les réponses des autorités françaises dessinent une politique autour de deux axes : d'une part la création de nouvelles places, et d'autre part des réformes normatives visant à diminuer le taux d'occupation et à développer des alternatives à l'incarcération. Malgré l'augmentation constante de la capacité pénitentiaire et l'adoption de nombreuses mesures et législations, la population carcérale n'a cessé de croître à un rythme toujours plus soutenu.

4 La référence en la matière étant souvent les pays scandinaves, comme en témoigne cette analyse de l'OIP « Scandinavie – Leçon de décroissance carcérale » : <https://oip.org/analyse/finlande-lecon-de-decroissance-carcerale/>

Dans ce contexte, le Comité s'interroge sur l'efficacité des mesures prises par les autorités depuis trois décennies. »⁵

La commission d'enquête parlementaire de 2022 a également indiqué que « le doublement, en quarante ans, du nombre de places en détention n'a pas empêché la surpopulation. L'augmentation de la capacité d'une prison n'apparaît donc pas comme une stratégie durable. »

Cependant, la rapporteure a justifié le plan de construction par les conditions de détention indignes : « si l'immobilier pénitentiaire est une solution indispensable pour résoudre les problèmes concernant les conditions de détention, il ne saurait à lui seul suffire pour endiguer la surpopulation carcérale ». Nous le pensons également, mais estimons nécessaire de rappeler que le nombre de nouvelles places de prison du « plan 15 000 » prévu n'inclut nullement la fermeture d'établissements vétustes.

D'ailleurs, au fil des lois de finances, les crédits alloués à l'administration pénitentiaire ont toujours été majoritairement affectés à l'agrandissement du parc immobilier carcéral et à la sécurité, au détriment de rénovations même minimales. Concrètement, la construction de places de prison supplémentaires pour répondre à la surpopulation est un leurre car en réalité l'inflation carcérale est proportionnelle à l'inflation pénale. Et cette logique répond surtout à une conception uniquement répressive et punitive de la peine.

En ce sens nous considérons que les crédits devraient pour le moins être rééquilibrés et abondés en dehors du parc immobilier de l'administration pénitentiaire, notamment pour financer le système de régulation carcérale que nous proposons de mettre en œuvre rapidement par la voie législative, ce qui nécessitera effectivement des moyens humains supplémentaires, au moins le temps de sa mise en place. On relèvera à cet égard que, pour 2022, les crédits alloués à la réinsertion et ainsi à la prévention de la récidive sont de 90 millions d'euros seulement, soit dix fois moins que ceux alloués à la construction de nouvelles prisons. D'autre part, il faut prendre en compte le temps de la construction. Par exemple, la prison de Lutterbach, inaugurée en fin d'année dernière et qui ouvrira « prochainement » avait été annoncée en 2009 par Michèle Alliot-Marie alors Garde des Sceaux.

⁵ Conseil de l'Europe, CPT, Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 4 au 18 décembre 2019, 24 juin 2021.

L'échec de la politique pénale et pénitentiaire de la France doit nous engager urgemment sur la voie d'une politique pénale réduisant le nombre des personnes incarcérées, par la voie d'un mécanisme de régulation contraignant dans un premier temps, comme mode d'action le plus rapide à mettre en œuvre à court terme, puis à moyen et long terme en engageant un plan de décroissance carcérale et de révision déflationniste de notre politique pénale.

En 2018, un rapport du CGLPL formule à nouveau une recommandation sur ce sujet : « un mécanisme national de régulation carcérale doit être mis en place par voie législative et s'accompagner de protocoles locaux contraignants, associant les divers acteurs sous la responsabilité des autorités judiciaires. Il a pour objet d'éviter que tout établissement dépasse un taux d'occupation de 100 %. »

La surpopulation carcérale est en effet loin d'être une fatalité, ce que démontre l'importante déflation enregistrée à l'occasion de la crise sanitaire liée au Covid-19. Entre mars et mai 2020, les établissements pénitentiaires français ont ainsi perdu quelque 13 500 détenus. Cette baisse spectaculaire de la population pénale au cours de la période de confinement a démontré que des mesures de libération anticipée sont tout à fait possibles et pertinentes, et ce sans que soit observé un sursaut d'insécurité, comme en témoignent les chiffres du ministère de l'Intérieur⁶. Rappelons ici que les personnes libérées restent sous-main de justice le temps de la fin de leur peine, notamment par le mécanisme des aménagements de fin de peine.

Hélas, cette opportunité historique d'endiguer la surpopulation carcérale n'a pas été saisie. Très rapidement, le nombre de personnes détenues est reparti à la hausse, et ce en dépit de la condamnation de la France, sommée la même année par la Cour européenne des droits de l'homme « d'en finir avec la surpopulation structurelle des prisons ».

L'urgente nécessité de l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant

L'Observatoire international des prisons, à l'origine d'un contentieux devant la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), avait obtenu en janvier 2020 la condamnation « historique » de la France, dans une décision enjoignant notre pays de résorber définitivement sa surpopulation carcérale.

6 « Insécurité et délinquance en 2020 » bilan statistique publié le 29 avril 2021 par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure.

La Cour européenne des droits de l'homme a en effet constaté, dans son arrêt JMB et autres c. France, rendu le 30 janvier 2020 que « les taux d'occupation des prisons concernées révèlent l'existence d'un problème structurel ». Elle a recommandé à la France d'adopter des « mesures générales [...] afin de garantir aux détenus des conditions dignes de détention » et, à ce titre, « la résorption définitive de la surpopulation carcérale », ainsi que de mettre en place « un recours préventif permettant aux détenus, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire [...] de redresser la situation dont ils sont victimes ».

En outre, la Cour a indiqué que la France devrait passer par des mesures de refonte du mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires. En cela, l'arrêt fait référence aux recommandations de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté qui souligne que les concepts de « place » et de « capacité opérationnelle » se révèlent malgré leur simplicité apparente, d'une « remarquable plasticité ».

À la suite de cette condamnation par la CEDH, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a publié un avis le 24 mars 2022 qui se conclut également par la nécessité de mettre en œuvre des mécanismes de régulation carcérale.

Afin d'endiguer la surpopulation carcérale et au vu du constat réitéré de l'échec des différentes politiques pour y parvenir, la CNCDH, à l'instar du CGLPL, estime nécessaire de mettre en œuvre un mécanisme de régulation carcérale ayant pour objet d'éviter que tout établissement dépasse un taux d'occupation de 100%. Ce mécanisme devrait être inscrit dans la loi afin de s'imposer aux magistrats et à l'administration pénitentiaire.

Hélas, près de deux ans après cette condamnation, aucune réforme n'a permis de résorber la surpopulation carcérale, qui n'a cessé, au contraire, d'augmenter. Cette condamnation fait pourtant l'objet d'un suivi du Conseil des ministres européens et la France aura, avant la fin de l'année, à rendre des comptes sur les mesures engagées pour se conformer aux préconisations de la Cour.

Une première initiative sénatoriale, en avril 2021, a tenté de répondre, dans l'urgence, aux conséquences de l'arrêt de la CEDH⁷, la proposition de

7 Le Conseil constitutionnel a affirmé, dans sa décision n° 2020-858/859 QPC du 2 octobre 2020, qu'il incombait au législateur de garantir aux personnes placées en détention la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine afin qu'il y soit mis fin. Le juge constitutionnel a lui aussi estimé que les procédures de référé actuelles étaient insuffisantes en la matière, déclarant contraire à la Constitution le second alinéa de l'article 144-1 du code de procédure pénale dont l'abrogation a pris effet le 1er mars 2021.

loi du président de la commission des lois François-Noël Buffet⁸. Mais cela n'a permis de répondre que partiellement à cette condamnation sur l'absence de recours effectif pour les détenus victimes de conditions indignes de détention. Une proposition de loi que nous avons saluée et votée mais que nous avons jugée incomplète et qui aurait dû selon nous ouvrir la voie à une réflexion beaucoup plus large et globale sur notre système carcéral.

D'ailleurs, pour que la France se mette « en conformité » avec les exigences de la CEDH, l'Observatoire international des prisons, avec le soutien d'Amnesty International, vient d'appeler de nouveau, le 16 juin dernier, à la mise en place d'un plan national d'actions contre la surpopulation des prisons, incluant également la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale⁹. Ces organismes en appellent également à une révision des budgets de l'administration pénitentiaire et à une réorientation des fonds dévolus à l'extension du parc pénitentiaire vers l'amélioration des conditions de détention et le renforcement des alternatives à l'incarcération. La présente proposition de loi a pour ambition d'amorcer des réponses concrètes à ces nécessaires révisions.

Avant le dépôt d'une proposition de résolution globale visant à engager une politique pénale réductionniste, les sénatrices et sénateurs du groupe CRCE ont décidé de déposer une première proposition de loi pour qu'une mesure soit prise rapidement : celle visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant, pour ramener la population pénale à un niveau qui ne soit pas supérieur à la capacité d'accueil des établissements.

Il apparaît en effet logique, dans n'importe quel service public, d'établir des jauges. La prison est le seul lieu républicain qui continue d'accueillir des « usagers » lorsque sa capacité d'accueil est atteinte et même largement dépassée. C'est pourquoi, à l'écoute de tous les professionnels et observateurs du milieu carcéral, nous reprenons et préconisons l'idée de l'instauration d'un mécanisme consistant à interdire le dépassement de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires.

❖ Ce mécanisme serait fondé sur une régulation des sorties, avant qu'un établissement pénitentiaire ou un quartier le composant dépasse le nombre de places disponibles. L'instauration d'un seuil d'alerte

8 La proposition de loi : <http://www.senat.fr/leg/pp120-362.html>

9 « Dignité en prison : Quelle situation deux ans après la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme ? »

(à 90 % du taux d'occupation) enclencherait sa mise en œuvre. Concrètement, à chaque fois que ce seuil d'alerte serait dépassé en raison d'une nouvelle décision d'incarcération, le juge de l'application des peines serait obligatoirement saisi de situations individuelles aux fins d'envisager des aménagements de peine.

❖ Une « procédure balai » serait envisagée en l'absence d'aménagement de peine, ou à défaut de décision d'octroi d'aménagement prise en application du principal mécanisme de régulation créé. Cette procédure permettrait une réduction de peine exceptionnelle d'un quantum égal au reliquat de la peine restant à subir. Ces réductions de peines seraient accordées par le juge de l'application des peines à un condamné détenu en exécution d'une ou plusieurs peines privatives de liberté dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à 6 mois, avec avis de la commission de l'application des peines.

❖ Enfin, nous souhaitons la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement étayant la nécessité de mettre en œuvre une politique pénale et carcérale réductionniste, et qui prenne en compte les différents facteurs de l'inflation pénale et les différentes réorientations budgétaires afférentes à engager.

Il est à noter que ce mécanisme ne concernerait que les détenus déjà condamnés et non tous les écroués, y compris ceux en attente de jugement. Ainsi, les écroués en détention provisoire ne seraient pas concernés par ce mécanisme de régulation carcérale. Pourtant, dans le cadre d'un projet de politique pénale et carcérale déflationniste, ces derniers ne doivent pas être oubliés, subissant également les conséquences de la surpopulation carcérale et des conditions de détention délétères qu'elle engendre. L'objectif idéal visé étant de faire évoluer le système même de détention provisoire qui est aujourd'hui la règle afin que cela devienne l'exception dans notre système carcéral, tout comme il faudra revoir les procédures de jugement qui y conduisent la plupart du temps et qui sont plus que contestables (la comparution immédiate et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité).

Présentation des articles

Cette proposition de loi vise à insérer, au sein du titre I^{er} (Prise en charge des personnes détenues) du Livre II (Détention en établissement pénitentiaire) du code pénitentiaire, un nouveau chapitre III bis intitulé « Prévention de la surpopulation carcérale », à la suite du chapitre III sur l'encellulement.

L'article premier de la proposition de loi prévoit l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale contraignant, à travers le développement de quatre articles faisant l'objet d'un nouveau chapitre au sein du code pénitentiaire (Titre I^{er}, Livre II), le chapitre III bis : « Prévention de la surpopulation carcérale ».

L'article 213-10 prévoit qu'aucun établissement pénitentiaire et aucun quartier le composant ne peut accueillir de nouveaux détenus au-delà du nombre de places disponibles.

Pour y parvenir, un mécanisme de régulation carcérale repose sur la mise en place dans chaque établissement et dans chaque quartier le composant de places réservées, afin de permettre l'incarcération immédiate des nouveaux condamnés, sans dépasser le nombre de places disponibles.

Il est précisé qu'un décret définit la proportion de places nécessaire à la mise en œuvre de ce mécanisme. Dans l'esprit du législateur, le seuil visé s'établirait à hauteur de 90 % de taux d'occupation des établissements pénitentiaires et quartiers qui les composent, à l'instar de l'Allemagne. Ce qui signifie que le taux de places réservées s'établirait à terme à 10 % (avec une dégression qui pourrait être prévue par voie de décret - cf. la présentation de l'article L. 213-13 ci-dessous).

Alors que le taux d'occupation de nos établissements pénitentiaires s'élève à plus de 100% aujourd'hui, les 90 % de taux d'occupation visés résultent du fait qu'il est nécessaire et urgent de réformer en profondeur le mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires défini dans une circulaire du 16 mars 1988. La capacité d'hébergement d'un établissement « se calcule en places, par référence à la surface au plancher »¹⁰. Comme indiqué plus haut, la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt J.M.B. et autres c. France (du 20 janvier 2020) est très claire dans ses recommandations à l'État français à ce sujet, indiquant que la nécessaire résorption de la surpopulation carcérale, pourrait passer par des mesures de refonte du mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires. En cela, l'arrêt fait d'ailleurs référence aux recommandations de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté qui souligne que les concepts de « place » et de « capacité opérationnelle » se révèlent malgré leur simplicité apparente, d'une « remarquable plasticité ».

10 Selon un barème bien précis : jusqu'à 11 mètres carrés, 1 place ; de 11 à 14 mètres carrés, 2 places, de 14 à 19 mètres carrés, 3 places, et ainsi de suite...

En outre, le nouveau mode de calcul devrait prendre en compte les recommandations du Livre Blanc sur le surpeuplement du Conseil de l'Europe¹¹ selon lesquelles celui-ci doit tenir compte à la fois de l'espace ou des mètres carrés dont dispose le détenu, mais aussi du temps passé en cellule et, de façon plus générale, de l'adéquation des conditions carcérales, notamment en termes de dotation en personnel et d'activités motivantes axées sur la réinsertion.

L'article 213-11 complète le dispositif de régulation du côté des « sorties » et donc des aménagements de peines à mettre en œuvre comme levier principal du mécanisme de régulation. Cet article dispose ainsi que lorsque l'admission d'un détenu oblige à utiliser l'une des places réservées prévues à l'article L. 213-10, le juge de l'application des peines est saisi par l'administration pénitentiaire pour mettre en œuvre une procédure de libération sous contrainte (en fonction du quantum de peine restant).

L'article 213-12 permet de rendre davantage contraignant ce mécanisme de régulation par une forme de « grâce » légale ou « procédure balai », qui permettrait à défaut d'une action du juge d'application des peines, dans les quinze jours, mais aussi à défaut de décision d'octroi d'aménagement prise en application de l'article L. 213-11, une réduction de peine exceptionnelle d'un quantum égal au reliquat de la peine restant à subir qui serait accordée par le juge de l'application des peines à un condamné détenu en exécution d'une ou plusieurs peines privatives de liberté dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à 6 mois. Ces réductions de peine seraient ordonnées avec avis de la commission de l'application des peines.

L'article 213-13 prévoit une progressivité dans la mise en œuvre de ce mécanisme. Dix-huit mois sont envisagés pour laisser le temps à l'administration de faire le travail d'inventaire des personnes pouvant bénéficier de ces mesures, des techniques d'organisation à déployer, d'envisager les paliers à prévoir dans le nombre de places à réserver pour parvenir à l'objectif final.

Dans l'esprit du législateur, le décret pouvant évoluer au fil des dix-huit mois au terme desquels le mécanisme deviendrait pleinement effectif et contraignant pour les établissements pénitentiaires, pourrait prévoir des paliers d'applications qui trouveraient leur traduction à travers différentes

¹¹ Le contenu de ce Livre Blanc a été publié par le Comité européen pour les problèmes criminels et approuvé le 28 septembre 2016 par le Comité des Ministres (1266^e réunion) puis résumé par la CEDH dans l'affaire *Rezmives et autres*.

circulaires d'applications. Là encore, dans l'esprit du législateur, il s'agirait selon chaque établissement de commencer dès la promulgation de la présente loi à instaurer un quota de places disponibles par paliers à définir. L'idée étant d'enrayer très rapidement la surpopulation dans les établissements concernés, dans un délai de six mois à un an maximum (pour les plus peuplés) pour revenir à un taux d'occupation « normal » puis d'engager le processus de places disponibles, de 2,5% par mois pour parvenir à un taux de 10% de places disponibles dans chaque établissement et quartier le composant.

Enfin, l'article 2 de la présente proposition de loi vise à enclencher une réflexion plus importante sur notre système carcéral et ainsi à compléter et pérenniser le dispositif présenté à l'article premier. En effet, ce mécanisme de régulation carcérale, aussi contraignant soit-il, doit s'inscrire dans une réflexion plus globale sur la nécessité d'engager une politique carcérale réductionniste en France. Comme le recommande la CGLPL dans son rapport sur « Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale » publié en 2018 : la lutte contre la surpopulation carcérale doit devenir une véritable politique publique, à laquelle des moyens propres et pérennes doivent être alloués. D'où l'importance, selon nous, d'un rapport du Gouvernement au Parlement étayant la nécessité d'une politique carcérale réductionniste qui prenne en compte d'une part les différentes réorientations budgétaires afférentes. La future loi de finances doit répondre à l'importance colossale des besoins en la matière en s'attelant à l'ensemble du budget pénitentiaire, et non uniquement aux crédits immobiliers, afin de prévoir les emplois et le budget de fonctionnement afférents, tout autant que les moyens d'aménagement de peine nécessaires.

Et d'autre part, les différents facteurs de l'inflation pénale, dont la prise en compte permettrait à terme de mettre fin à l'utilisation excessive de la peine d'emprisonnement (de réajuster le périmètre de la peine d'emprisonnement en application du principe de nécessité des peines, en procédant notamment au remplacement des peines de prison encourues pour certaines infractions par d'autres peines, ainsi qu'en procédant à des mesures de dépenalisation).

Proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale

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 : PRÉVENTION DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE*
- ③ « *Art. L. 213-10.* – Aucun établissement pénitentiaire et aucun quartier le composant ne peut accueillir de nouveaux détenus au-delà du nombre de places disponibles.
- ④ « Pour permettre l’incarcération immédiate des personnes écrouées, des places sont réservées dans chaque établissement et dans chaque quartier arrivant. Un décret définit la proportion de places nécessaire à la mise en œuvre de ce mécanisme.
- ⑤ « *Art. L. 213-11.* – I. – Lorsque l’admission d’un détenu oblige à utiliser l’une des places réservées prévues à l’article L. 213-10, le juge de l’application des peines est saisi par le procureur de la République afin de mettre en œuvre une procédure de libération sous contrainte, dans les conditions prévues à l’article 720 du code de procédure pénale.
- ⑥ « II. – La décision d’octroi de libération sous contrainte intervient dans un délai de quinze jours à compter de la date d’écrou du détenu entré en surnombre.
- ⑦ « *Art. L. 213-12.* – À défaut de décision et à défaut de décision d’octroi d’aménagement prise en application de l’article L. 213-11 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 à un condamné détenu en exécution d’une ou de plusieurs peines privatives de liberté dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à six mois. Ces réductions de peine sont ordonnées, avec avis de la commission de l’application des peines, recueilli par tous moyens.
- ⑧ « *Art. L. 213-13.* – Les modalités d’application du présent chapitre sont prises par décret en Conseil d’État. »
- ⑨ II. – Le I du présent article entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant la promulgation de la présente loi.

Article 2

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 réductionniste qui prenne en compte les différents facteurs de l'inflation pénale, ainsi que les différentes réorientations budgétaires afférentes à engager.