

N° 862
SÉNAT

2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juillet 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer un mécanisme contraignant de régulation carcérale,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Laurence HARRIBEY, Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Patrick KANNER, Hussein BOURGI, Christophe CHAILLOU, Jérôme DURAIN, Éric KERROUCHE, Mmes Audrey LINKENHELD, Corinne NARASSIGUIN, M. Pierre-Alain ROIRON, Mmes Viviane ARTIGALAS, Audrey BÉLIM, Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, M. Denis BOUAD, Mmes Isabelle BRIQUET, Colombe BROSSEL, Marion CANALÈS, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, M. Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, M. Thierry COZIC, Mme Karine DANIEL, MM. Jérôme DARRAS, Gilbert-Luc DEVINAZ, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Sébastien FAGNEN, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mmes Gisèle JOURDA, Annie LE HOUEROU, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, MM. Franck MONTAUGÉ, Saïd OMAR OILI, Alexandre OUIZILLE, Sébastien PLA, Mme Émilienne POUMIROL, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, M. David ROS, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Simon UZENAT, Mickaël VALLET, Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, Michaël WEBER et Adel ZIANE,

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

Mesdames, Messieurs,

La surpopulation carcérale en France atteint un point de plus en plus critique, avec 84 447 personnes détenues pour 62 566 places au 1^{er} juin 2025, soit un taux d'occupation moyen de 135 %, et 166 % dans les maisons d'arrêt. Plus de 5 700 personnes dorment à même le sol. L'aggravation est constante. En deux ans, la population carcérale a augmenté de plus de 10 000 personnes. À ce rythme, les 90 000 détenus seront atteints fin 2025.

Pour faire face à cette augmentation, le Garde des Sceaux Didier Migaud avait déclaré devant le Sénat qu'il faudrait construire une prison par mois !

Les effets de cette saturation sont connus : promiscuité extrême, hygiène dégradée, accès aux soins, à la formation et au travail largement insuffisants, violence accrue. Cette situation structurelle, que la Cour européenne des droits de l'homme a condamnée dès 2020 (affaire J.M.B.), porte atteinte à la dignité humaine, compromet la réinsertion, nuit aux personnels pénitentiaires et alimente la récidive.

Cette surpopulation carcérale s'est aggravée depuis plusieurs années, après que les gouvernements successifs ont multiplié les mesures ayant aggravé le phénomène, tout en se refusant à instaurer la régulation pourtant réclamée de toutes parts. Plusieurs décisions ont eu un effet inflationniste sur la population pénale. La loi du 22 décembre 2021 a supprimé les crédits de réduction de peine et restreint les aménagements. Ce changement s'est traduit par plusieurs milliers de détenus supplémentaires en quelques mois.

La même administration reconnaît l'impasse actuelle : devant la remontée record des effectifs et les vagues de chaleur successives de l'été 2025, le ministre de la Justice Gérald Darmanin a demandé à ce que soient appliquées des « mesures de désengorgement » temporaires : libérations anticipées, crédits de peine exceptionnels en fin de peine ... **Une régulation carcérale qui ne dit pas son nom.** Ces solutions d'urgence illustrent la contradiction du discours gouvernemental. Pourtant, depuis près de 10 ans, l'unique solution apportée par les gouvernements successifs

est la promesse de construire davantage de prisons, qui ne sont par ailleurs jamais livrées à temps.

Dans un rapport remis en mars 2025, l'Inspection générale de la justice (IGJ) dresse un constat sans appel : **le système pénitentiaire est « au bord de la rupture »**. La mission considère que la surpopulation doit désormais être appréhendée pour **ce qu'elle représente effectivement : un état d'urgence sanitaire et sécuritaire**. La mission recommande de recourir à un mécanisme s'inspirant de celui adopté le 25 mars 2020, lors de la pandémie de COVID-19, « pour adapter les règles de procédure pénale pendant la crise sanitaire ».

Ce diagnostic rejoint ceux de la Cour des comptes, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), de nombreux travaux parlementaires, des syndicats de magistrats, d'avocats, de directeurs de prison et de professionnels de terrain. Tous pointent l'inefficacité d'une stratégie reposant uniquement sur la construction de nouvelles places de prison : **plus on construit, plus on enferme**, sans résoudre durablement cette crise.

Malgré ces nombreuses alertes, rien n'a été fait.

Face à l'inertie du Gouvernement, **la présente proposition de loi vise à inscrire dans le droit un mécanisme pérenne et contraignant de régulation carcérale**, afin de faire respecter un principe élémentaire : nul ne doit être incarcéré au-delà des capacités d'accueil effectives du service public pénitentiaire.

Ce mécanisme de régulation carcérale s'articule autour de deux piliers :

- Une obligation de ne pas dépasser les capacités réelles d'accueil, avec un contingent de cellules réservées aux nouveaux arrivants ;

- Un déclenchement automatique de mesures de libération ou d'aménagement de peine, strictement encadrées, pour les personnes condamnées à de courtes peines ou ayant un reliquat de peine inférieur à deux ans.

Ce processus n'instaure ni impunité ni abandon de la fermeté : il s'agit de concilier exécution des peines, respect de la dignité humaine et efficacité de la sanction pénale. La mission de l'IGJ le rapporte clairement : sans un tel outil de régulation, toute réforme est vouée à l'échec. Cette proposition de loi ne prétend pas tout résoudre. Mais elle est le premier pas vers un système pénal soutenable. Une peine privative de liberté doit

s'exécuter dans des conditions conformes aux exigences constitutionnelles et à la dignité humaine, faute de quoi elle perd son sens et son efficacité de lutte contre la récidive.

Si l'on juge une société à l'état de ses prisons, il est temps que la France se montre à la hauteur.

Proposition de loi visant à instaurer un mécanisme contraignant de régulation carcérale

Article 1^{er}

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

② « *CHAPITRE VII*

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

④ « *Section 1*

⑤ « *Principe*

⑥ « *Art. L. 217-1.* – Le nombre de personnes détenues dans un établissement pénitentiaire ne peut excéder le nombre de places disponibles dans celui-ci.

⑦ « Dans chaque établissement pénitentiaire, des cellules sont réservées à l'accueil des personnes entrant en détention.

⑧ « Un décret en Conseil d'État précise, pour chaque établissement pénitentiaire, le nombre de places disponibles et le nombre de places réservées aux personnes entrant en détention.

⑨ « *Section 2*

⑩ « *Modalités*

⑪ « *Art. L. 217-2.* – Lorsqu'une personne entre en détention et occupe une des places réservées mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 217-1, le juge de l'application des peines dispose d'un délai de deux mois pour aménager la peine d'une personne détenue. Ne peuvent être concernées par cet aménagement de peine que les personnes 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 dont le cumul est inférieur ou égal à cinq ans mais dont le reliquat est inférieur ou égal à deux ans.

⑫ « Cet aménagement de peine peut prendre la forme d'un placement extérieur, d'une suspension de peine, d'un fractionnement de peine, d'un placement sous surveillance électronique ou d'une libération conditionnelle. Il est mis en œuvre sans délai.

- ⑬ « Art. L. 217-3. – À défaut de décision prise par le juge de l'application des peines dans le délai de deux mois prévu au premier alinéa de l'article L. 217-2, la personne détenue dans l'établissement dont la fin de peine est la plus proche, parmi celles 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 dont le cumul est inférieur ou égal à cinq ans et dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans, bénéficie, dans un délai de huit jours, d'une réduction de peine égale à la durée de l'incarcération qu'il lui reste à subir.
- ⑭ « Art. L. 217-4. – En cas d'égalité de situation entre deux ou plusieurs personnes détenues, la réduction de peine prévue à l'article L. 217-3 est octroyée, en prenant en compte dans cet ordre les critères suivants, à :
- ⑮ « 1° La personne détenue qui n'a pas fait l'objet d'une procédure disciplinaire, ou qui en compte le moins à son encontre ;
- ⑯ « 2° La personne détenue qui a été condamnée à la peine la plus courte.
- ⑰ « Si l'application de ces critères ne permet pas de désigner le bénéficiaire de la réduction de peine, le juge de l'application des peines l'octroie à la personne détenue qui a manifesté les efforts de réinsertion les plus sérieux. »
- ⑱ II. – Le I entre en vigueur dix-huit mois après la promulgation de la présente loi.

Article 2

- ① Le I de l'article 720 du code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « d'une durée totale inférieure ou égale à cinq ans » sont supprimés ;
- ③ 2° Il est ajouté un 3° ainsi rédigé :
- ④ « 3° À une peine de suivi socio-judiciaire ou exécutant une ou plusieurs peines dont l'une au moins a été prononcée pour une infraction prévue à l'article 706-73 du code de procédure pénale ou à l'article 132-80 du code pénal. »