



...la proposition de loi visant à

## FAIRE EXÉCUTER LES PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME

Déposée en octobre 2024 par Loïc Kervran et plusieurs députés puis adoptée par l'Assemblée nationale le 3 avril dernier, la proposition de loi *visant à faire exécuter les peines d'emprisonnement ferme* vise, à titre principal, à **revenir sur les dispositions issues de la loi n° 2019-222 de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice (ou « LOPJ ») du 23 mars 2019** en matière d'aménagement des peines d'emprisonnement ferme, communément appelées « **bloc-peine** ».

Faisant le constat, indéniable, que ce « bloc » a généré des effets de bord qui ont, à l'inverse de l'objectif poursuivi par le législateur, aggravé la surpopulation carcérale sans permettre une mise à exécution satisfaisante des peines de prison ferme, **le texte entend inverser la logique actuelle en privilégiant l'incarcération face à l'aménagement des peines** et à supprimer le recours à la libération sous contrainte de plein droit, qui permet une libération quasi-automatique des détenus trois mois avant la fin de leur peine.

La commission a adhéré aux objectifs poursuivis par le texte mais a constaté que, s'agissant de la mise en œuvre effective des peines de prison ferme, **les solutions retenues étaient de nature** – comme le droit en vigueur, dont elles reprennent les caractéristiques – **à générer des effets contraires au but poursuivi** et à favoriser le développement de stratégies « de contournement », dissuadant *in fine* les magistrats de prononcer des sanctions sévères. Elle a donc, à l'initiative de son rapporteur, souhaité :

- **mettre fin à l'obligation d'une motivation spéciale pour l'exécution des peines de prison ferme**, sans pour autant prévoir en contrepartie une même motivation pour les aménagements desdites peines ;
- **favoriser le passage des condamnés devant le juge de l'application des peines** lorsque la juridiction de jugement n'a pas la capacité de se prononcer sur la modalité d'exécution la mieux adaptée pour sanctionner l'infraction et prévenir la récidive ;
- mieux appréhender la question du **fractionnement** des peines.

### 1. LES EFFETS DE BORD DÉCRIÉS DU « BLOC-PEINE » INTRODUIT PAR LA LOI DU 23 MARS 2019

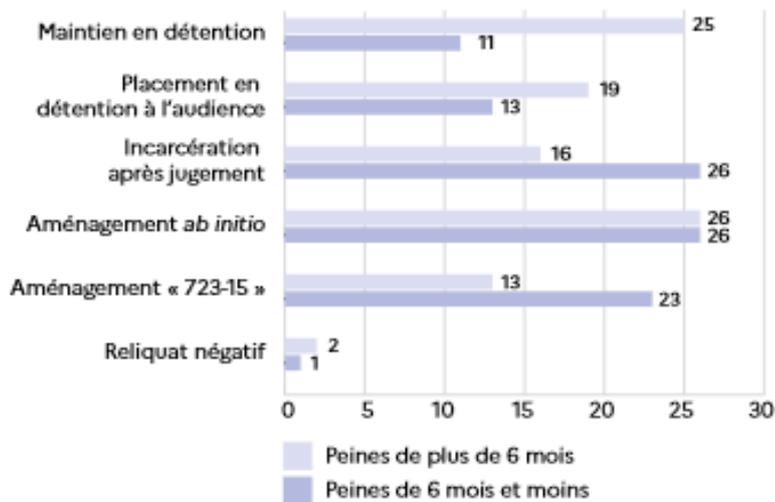
En dépit d'interrogations récurrentes quant à son apport à la prévention de la récidive et à la réinsertion des condamnés dans un contexte de surpopulation carcérale chronique, **la prison demeure la principale fonction employée par les juridictions répressives**. Sur environ 540 000 peines prononcées en 2023, **l'emprisonnement et la réclusion représentaient environ 250 000 peines principales** ; la même année, parallèlement, 194 000 amendes, 15 000 mesures éducatives pour les condamnés mineurs et 80 000 autres peines (travail d'intérêt général, jours-amende...) ont été prononcées<sup>1</sup>.

Cependant, ces chiffres ne rendent pas compte de la possibilité accordée au juge – qu'il s'agisse du juge du fond ou du juge de l'application des peines – d'aménager les peines d'emprisonnement ferme. En 2023, **ce sont ainsi plus de 40 % de ces peines qui ne sont pas traduites par l'incarcération du condamné**.

<sup>1</sup> Source : [références statistiques de la justice 2024](#).

## 5. Mode de mise à exécution en 2023 des peines aménageables selon leur quantum

unité : %



Ce phénomène, sans être en lui-même nouveau, a été **considérablement amplifié par l'entrée en vigueur en 2020 de la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019** : ce texte a substantiellement modifié le droit de l'exécution des sanctions pénales avec l'intervention d'une série de mesures usuellement dénommées « bloc-peine », dont l'objectif était de favoriser l'aménagement des peines d'une durée inférieure ou égale à un an. Ainsi, 18 000 personnes pourtant condamnées à une peine de prison ferme n'étaient pas détenues au 1<sup>er</sup> avril 2025, contre 12 500 au 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>1</sup>.

Le droit pénal français comporte en effet, depuis la loi précitée du 23 mars 2019, des **incitations à l'aménagement des peines qui s'apparentent, dans certains cas, à des quasi-obligations**. Outre le principe, fixé par l'article 132-19 du code pénal, selon lequel l'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcé « *qu'en dernier recours, si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine indispensable et si toute autre sanction est manifestement inadéquate* », **le droit impose ainsi un aménagement des peines fermes inférieures à six mois « sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné » et des peines comprises entre six et douze mois « si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle »**. **Une motivation spéciale de la décision est par ailleurs exigée en cas de mandat d'arrêt ou de dépôt**, donc dans le cas où l'emprisonnement ferme est effectivement exécuté.

**Ces dispositions n'ont pas suffi à endiguer la surpopulation des établissements pénitentiaires, pourtant dommageable à la réadaptation des condamnés et à leur réinsertion dans la société** : en témoignent le nombre global de détenus, qui s'établissait au 1<sup>er</sup> avril 2025 à 81 600 personnes, ainsi que son augmentation constante depuis 2021. De manière révélatrice, cette augmentation semble procéder davantage d'une hausse des *quanta* prononcés que d'une croissance du nombre de personnes condamnées, **attestant d'un inquiétant « effet de bord » de la loi précitée du 23 mars 2019** : celle-ci a paradoxalement incité les juges du fond à prononcer des peines plus lourdes pour contourner les dispositions du code pénal, lesquelles ne permettent plus de mettre en œuvre des incarcérations de courte durée et **ne laissent aux magistrats d'autre solution qu'une plus grande sévérité pour obtenir une sanction réellement privative de liberté**.

La mesure prise afin de compenser cette sévérité, la **libération sous contrainte (LSC) de plein droit** a grandement encombré les greffes pénitentiaires, saturé les dispositifs de sortie et conduit à des solutions inadaptées car reposant en dernier analyse sur le seul critère du logement<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Source : étude du ministère de la justice, [« 81 600 personnes détenues au 1<sup>er</sup> avril 2025 »](#).

<sup>2</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/une-surpopulation-carcerale-persistante-une-politique-dexecution-des-peines-en>

## 2. UN TEXTE DESTINÉ À FAVORISER L'INCARCÉRATION EFFECTIVE DES CONDAMNÉS, EN DÉPIT DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE

La proposition de loi déposée par Loïc Kervran, peu modifiée à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, vise à revenir sur les principaux dispositifs du « bloc-peine » créé par la LOPJ du 23 mars 2019.

L'article 1<sup>er</sup> **supprime l'interdiction faite au tribunal correctionnel de prononcer une peine d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure ou égale à un mois**, ce que les auteurs justifient par leur souhait de rétablir la possibilité de prononcer des courtes peines. Le même article **met fin au principe selon lequel l'emprisonnement ferme ne peut être prononcé qu'en « dernier recours »**, remplace les dispositions actuelles du code qui incitent à l'aménagement des peines d'une durée inférieure ou égale à un an d'emprisonnement par une **faculté laissée au juge d'aménager les peines d'une durée inférieure ou égale à deux ans** et, enfin, inverse la logique de motivation des décisions sur les peines en prévoyant que **la juridiction de jugement devra se prononcer par une motivation spéciale lorsqu'elle décide d'aménager la peine d'emprisonnement**, là où le droit en vigueur exige une telle motivation lorsque le tribunal correctionnel décerne un mandat de dépôt.

L'article 2 rétablit des dispositions identiques à celles qui étaient en application avant l'entrée en vigueur de la LOPJ du 23 mars 2019 précitée quant aux motifs permettant d'aménager une peine de prison ferme. **L'aménagement serait ainsi possible** dès lors que le condamné justifie de son insertion professionnelle, de sa « *participation essentielle* » à la vie de sa famille, de la nécessité pour lui de suivre un traitement médical ou « *d'efforts sérieux de réadaptation sociale résultant de son implication durable dans tout autre projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive* ».

L'article 3 procède à diverses coordinations, liées aux articles 1<sup>er</sup> et 2, à l'article 464-2 du code de procédure pénale ; il fait par ailleurs évoluer les **règles relatives à la motivation spéciale des décisions**, qui deviendrait **facultative** pour les décisions tendant au placement en détention du condamné (mandat de dépôt immédiat ou à effet différé) et serait **supprimée** pour les décisions prononçant une peine supérieure à un an et ne comportant pas de sursis.

L'article 4 **étend la possibilité de recours au fractionnement des peines** en alignant le régime applicable aux récidivistes sur le droit commun : en d'autres termes, le fractionnement serait à l'avenir possible pour les personnes en état de récidive légale condamnées à une peine égale ou inférieure à deux ans, contre un an aujourd'hui.

L'article 5, principalement de coordination, permet que soit décerné un mandat de dépôt pour toutes les peines d'emprisonnement – et non pour les seules peines d'une durée égale ou supérieure à un an. Il porte, de même, à deux ans le seuil visé par le code de procédure pénale pour diverses procédures d'aménagement des peines.

Par ailleurs, et surtout, **il supprime la libération sous contrainte (LSC) de plein droit**, c'est-à-dire le mécanisme qui permet la remise en liberté du condamné « exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à deux ans » lorsqu'il reste un « reliquat de peine à exécuter qui est inférieur ou égal à trois mois », sauf en cas « d'impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement » (article 720 du code de procédure pénale).

L'article 6, inséré en séance publique à l'initiative du groupe La France insoumise, requiert du Gouvernement la **remise au Parlement d'un rapport sur l'impact du texte** sur la récidive et la surpopulation carcérale, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation dudit texte.

### 3. LA POSITION DE LA COMMISSION : SIMPLIFIER LE DROIT POUR REDONNER DE LA LISIBILITÉ AU JUSTICIALE ET DE L'AUTONOMIE AUX MAGISTRATS

La commission est convaincue que, pour redonner son sens à la sanction, il importe que les peines d'emprisonnement ferme soient mieux exécutées ; **elle adhère au constat selon lequel le « bloc-peine » issu de la loi du 23 mars 2019 a généré des effets de bord contraires à l'intention du législateur**, conduisant en particulier à une aggravation de la surpopulation carcérale.

La commission a cependant relevé que la proposition de loi reprenait, en l'inversant, le fonctionnement du droit en vigueur : elle paraît donc de nature à créer elle aussi des effets de bord. **En effet, en complexifiant à l'excès l'aménagement des peines d'emprisonnement ferme, elle risque *in fine* de dissuader les magistrats de prononcer de telles peines**, contredisant directement l'objectif poursuivi.

La commission a jugé préférable, pour favoriser l'incarcération des condamnés, de renforcer l'autonomie des juges et de favoriser une meilleure répartition des missions entre la juridiction compétente au fond et le juge de l'application des peines. Elle a, dans cette optique, adopté huit amendements de son rapporteur dont les principaux visent à :

- **substituer aux exigences de motivation spéciale**, dont l'apport sur le fond n'est pas évident et qui créent sur la forme des risques réels de cassation, une **motivation simple, applicable aux peines elles-mêmes comme à leur exécution** lorsque cette dernière est décidée *ab initio* par le tribunal correctionnel (amendements COM-1 à l'article 1<sup>er</sup> et COM-5 à l'article 3) ;
- **faciliter le renvoi des dossiers au juge de l'application des peines** lorsque le juge du fond ne dispose pas des éléments requis pour définir *ab initio* les modalités d'exécution de la sanction qu'il a prononcée (amendement COM-4 à l'article 3) ;
- rétablir les dispositions permettant le **placement en détention**, au titre de l'exécution provisoire, **des condamnés dont la peine n'a pas pu être aménagée *ab initio*** (amendement COM-2 à l'article 2) ;
- **supprimer les dispositions relatives au fractionnement des peines** afin d'engager une réflexion de fond sur cette procédure tombée en désuétude (amendement COM-7 de suppression de l'article 4) ;
- **supprimer la demande de rapport**, conformément à la position constante de la commission des lois (amendement COM-8 de suppression de l'article 6).

Réunie le 25 juin 2025, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Le projet de loi sera examiné en séance publique à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2025.



**Muriel Jourda**

Président de la commission

Sénateur

(Les Républicains)  
du Morbihan



**Stéphane Le Rudulier**

Rapporteur

Sénateur

(Les Républicains)  
des Bouches-du-Rhône

[Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le [dossier législatif](#)