

Rapport : Quel mécanisme de régulation carcérale ?

COMMISSION DES LIBERTÉS ET DROITS DE L'HOMME

Assemblée générale 12 et 13 décembre 2024



Rapport : Quel mécanisme de régulation carcérale ?

INTRODUCTION	4
I. L'INTÉGRATION D'UN MECANISME DE REGULATION CONTRAIGNANT DANS L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE	5
II. LA NATURE DU MECANISME DE REGULATION CONTRAIGNANT	6
1. La nature judiciaire ou administrative de la décision	6
2. La procédure proposée	6
III. LA DÉTERMINATION DU SEUIL DE RÉGULATION CARCÉRALE TOLÉRABLE.....	7
1. La détermination du seuil tolérable	7
2. Le caractère dégressif du seuil	8
IV. LES FORMES DE LA LIBÉRATION ANTICIPÉE.....	8
1. Le recours à l'ensemble de l'arsenal de l'application des peines.....	9
a. Des réductions de peine adaptées	9
b. Des aménagements et conversions de peine adaptés	9
2. Le recours à des procédures simplifiées	10
a. La réduction des débats contradictoires.....	11
b. La possibilité d'octroi hors commission d'application des peines	11
V. LES PERSONNES CONDAMNEES ELIGIBLES A LA LIBERATION ANTICIPEE	12
1. Le critère de la qualification pénale	12
2. Les critères liés à la <i>réinsérabilité</i> du condamné.....	13
3. Les critères liés à la peine.....	14
VI. LES CONSÉQUENCES DU DÉPASSEMENT DU SEUIL TOLÉRABLE	15
1. La mise en place d'un « <i>stop écrou</i> »	15
2. La création d'une sanction financière	15
3. La mise en place d'une procédure « balai ».....	16
CONCLUSION ET PROPOSITIONS	17

1. La période transitoire	17
2. Le mécanisme de régulation contraignant pérenne	17

INTRODUCTION

La surpopulation carcérale en France atteint aujourd'hui des niveaux critiques, menaçant non seulement les droits fondamentaux des personnes détenues, mais aussi la sécurité et la dignité de l'ensemble du système pénitentiaire. Alors que le Conseil national des barreaux s'est déjà exprimé contre l'indignité des conditions de détention, l'urgence d'instaurer un mécanisme contraignant de régulation carcérale devient indiscutable¹. Et bien qu'aucune solution concrète ne soit encore rentrée dans notre ordonnancement juridique, cette démarche s'appuie sur une volonté désormais quasi-unanime des organisations qui rassemblent et représentent les acteurs de la chaîne judiciaire.

Pour répondre à cette nécessité, le Conseil national des barreaux a mené une série de quinze auditions auprès de divers acteurs : avocats, représentants pénitentiaires, magistrats, médecins, universitaires et institutions, dont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Ce rapport vise à exposer les points de difficulté et à esquisser des pistes pour un mécanisme contraignant de régulation réaliste, opérationnel et réalisable. Ce mécanisme s'appuie sur le postulat qu'une libération est requise dès que le seuil de 100 % de capacité est atteint dans un établissement, et qu'il ne concerne que les personnes définitivement condamnées qui bénéficieraient ainsi de libérations anticipées. Toutefois, pour que ce mécanisme soit fonctionnel, son acceptabilité sociale et politique doit être prise en compte et étudiée avec soin.

Ce mécanisme de régulation sera conçu comme une réponse contraignante à la crise actuelle. Loin de reposer sur la concertation, il impose des mesures uniformes à l'échelle nationale. Cela n'exclut pas la mise en place de comités locaux pour prévenir le dépassement des seuils, mais la régulation doit rester contraignante et centralisée.

Pour garantir son efficacité et son acceptabilité, il a notamment été décidé d'exclure la détention provisoire du mécanisme envisagé dans la mesure où d'une part il s'agit d'une mesure privative de liberté qui ne doit être envisagée que de manière exceptionnelle et d'autre part d'une différence fondamentale de finalité : la détention provisoire, mesure de sûreté, vise à prévenir des risques immédiats et à garantir la tenue des procès, tandis que l'incarcération après condamnation interroge le sens même de la peine. Or, la surpopulation carcérale ne remet pas en cause les objectifs de la détention provisoire, mais soulève des questions essentielles sur l'exécution des peines et leur compatibilité avec les droits humains. Introduire la détention provisoire dans le mécanisme de régulation diluerait cette réflexion et complexifierait inutilement sa mise en œuvre. Il est également essentiel pour le Conseil national des barreaux de présenter un projet qui puisse être accepté par la société, les magistrats et les décideurs publics.

L'ambition de ce rapport est double : proposer un mécanisme contraignant de régulation carcérale qui puisse pallier les insuffisances immédiates du système et inciter à une réflexion plus profonde sur les réformes pénales et pénitentiaires nécessaires pour assurer la dignité et les droits humains dans un cadre durable.

¹ CNB, Rapport sur la régulation carcérale, 5 juill. 2024

I. L'INTÉGRATION D'UN MECANISME DE REGULATION CONTRAIGNANT DANS L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE

Face à la crise persistante de la surpopulation carcérale, il est impératif d'envisager une réforme profonde permettant d'intégrer un mécanisme de régulation carcérale dans le système juridique français. Plusieurs voies sont envisageables, chacune ayant des avantages et des inconvénients qu'il convient d'évaluer précisément.

La première option consisterait à intégrer directement ce mécanisme **dans le droit commun**. Une telle approche garantirait la pérennité de la régulation carcérale en l'ancrant durablement dans le cadre juridique national. Elle renforcerait également la légitimité du dispositif en lui conférant une reconnaissance institutionnelle claire, tout en offrant aux acteurs judiciaires et pénitentiaires un cadre stable et prévisible. Il s'agit de la solution choisie par l'ensemble des propositions de loi déposées devant l'Assemblée nationale² et le Sénat³.

Une deuxième possibilité résiderait dans l'intégration de la régulation carcérale sous forme **d'un droit d'urgence ou d'exception**. Cette option pourrait prendre la forme d'une loi temporaire, à l'image d'un état d'urgence, qui instaurerait le dispositif pour une durée limitée, par exemple cinq ans. Ce cadre permettrait une mobilisation rapide et exceptionnelle face à la crise de surpopulation. Une telle approche présente l'avantage d'entrer dans une logique de crise et des dispositions adaptées à la situation actuelle. Cependant, elle présente une limite importante, celle de l'absence de pérennité des dispositions : une perspective à court terme risquerait de limiter les réformes structurelles nécessaires et la logique de crise qu'elle induit pourrait nuire à la mise en place d'un dispositif perçu comme durable. Cette hypothèse ne semble pas encore avoir été envisagée par les parlementaires.

Enfin, une troisième voie pourrait consister en une approche associant dans **un premier temps un dispositif de crise, tel qu'un état d'urgence carcéral, puis une transition progressive vers une intégration pérenne dans le droit commun**. Cette solution offrirait l'avantage d'une réponse immédiate et rapide à la crise actuelle, tout en permettant de préparer une réforme structurelle et durable.

L'intégration d'un mécanisme de régulation carcérale, quelle que soit l'option retenue, devra être accompagnée d'un suivi rigoureux et transparent. **Un comité d'évaluation** indépendant pourrait être institué afin de garantir la transparence et l'objectivité des analyses. Une **stratégie de communication claire** devra également sensibiliser les citoyens et les institutions à l'importance de ce mécanisme, non seulement pour gérer la crise actuelle, mais également pour poser les bases d'une justice pénale plus respectueuse des droits des personnes détenues.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime que l'état actuel des établissements pénitentiaires ne permet pas d'envisager autre chose qu'une logique de crise. C'est pourquoi il propose dans un premier temps d'envisager une période transitoire, sorte d'état d'urgence carcéral. C'est seulement après cette période et le rétablissement d'une densité carcérale à moins de 100% qu'il sera envisageable d'entrer dans une logique de pérennisation du mécanisme de régulation carcérale.

² Proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire, n° 431, déposée le mardi 15 octobre 2024

³ Texte n° 873 (2021-2022) mettre fin à la surpopulation carcérale de Mmes Éliane ASSASSI, Cécile CUKIERMAN et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 5 septembre 2022

II. LA NATURE DU MECANISME DE REGULATION CONTRAIGNANT

1. La nature judiciaire ou administrative de la décision

Au cours des auditions menées, et comme il l'avait déjà considéré dans son précédent rapport sur la régulation carcérale, le Conseil national des barreaux a acquis la conviction qu'un mécanisme de régulation carcérale contraignant ne pourra se faire sans l'autorité judiciaire et plus précisément le juge de l'application des peines dont le rôle doit être déterminé.

Deux mécanismes apparaissent envisageables pour la mise en place d'un mécanisme de régulation contraignant : un mécanisme géré entièrement par l'administration pénitentiaire, ou un mécanisme géré par l'autorité judiciaire, en l'occurrence le juge de l'application des peines, avec une place résiduelle des magistrats du parquet.

La première des hypothèses, à savoir un mécanisme purement administratif, a été perçue comme acceptable pour une des organisations auditionnées, considérant qu'il faut prendre le mécanisme de régulation contraignant pour ce qu'il est : un mécanisme de gestion des flux. Si le Conseil national des barreaux rejoint l'idée selon laquelle un mécanisme de régulation contraignant est principalement un mécanisme de régulation, il ne peut toutefois totalement s'y réduire compte tenu de l'importance des enjeux qu'un tel mécanisme soutient, comme la dignité de la personne humaine et la réinsertion des personnes détenues. Or, comme a pu le soulever une autre organisation, laisser un mécanisme de régulation contraignant à la main de l'administration **réduit irrémédiablement le processus à une gestion quantitative des flux carcéraux sans véritable individualisation**. En outre, la dépendance de l'administration pénitentiaire au pouvoir exécutif n'apparaît pas compatible avec une telle prise de décision et serait un recul alors même que les avocats se sont battus pour la juridictionnalisation de l'application des peines.

La seconde hypothèse place au cœur du système du mécanisme de régulation contraignant l'autorité judiciaire, considérant que **seule cette dernière est apte à prononcer une libération anticipée**, en toute indépendance et prenant en compte à la fois les intérêts de la personne détenue et les enjeux de sécurité.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime que l'autorité judiciaire doit être au cœur du mécanisme de régulation contraignant, tant pendant la période transitoire que par la suite lors de la mise en œuvre du mécanisme *de droit commun*.

2. La procédure proposée

Compte tenu de l'exigence d'un mécanisme judiciaire, ni automatique ni administratif, de régulation carcérale, il est apparu nécessaire de conjuguer plusieurs impératifs :

- la liberté d'appréciation du juge, sur la mesure à adopter et sur l'identité du bénéficiaire
- le rôle du service pénitentiaire d'insertion et de probation et de la Direction dans l'identification des candidats au bénéfice de la libération anticipée
- le rôle central du greffe pénitentiaire en tant qu'acteur essentiel de la transmission entre l'administration pénitentiaire

Afin de s'appuyer sur les outils et les procédures déjà connus et usités dans les services de l'application des peines, il a semblé opportun de s'orienter, dans la phase pérenne, vers un mécanisme de *numerus clausus* répondant au fonctionnement suivant :

Dès lors que le seuil d'occupation tolérable est dépassé (cf III. La détermination du seuil) la commission d'application des peines, réunie au sein de l'établissement ou exprimant son avis par voie dématérialisée, proposerait au juge de l'application des peines une liste de personnes détenues éligibles à la libération anticipée (cf V. Les personnes condamnées éligibles). Le juge de l'application des peines accorderait alors l'une ou l'autre des mesures d'aménagement, de conversion ou de réduction de peine propre à assurer la libération du nombre de personnes nécessaire à garantir le maintien de l'établissement sous le seuil (Cf IV. Les formes de libération anticipée).

Cette décision serait ainsi adoptée à l'issue d'une procédure simplifiée, sur le modèle de l'actuelle procédure de libération sous contrainte.

Afin de garantir le droit au recours du ministère public, un droit d'appel suspensif dans un délai de 24 heures, et une procédure d'examen accéléré à la Chambre de l'application des peines devront être envisagés.

III. LA DÉTERMINATION DU SEUIL DE RÉGULATION CARCÉRALE TOLÉRABLE

Pour garantir l'efficacité d'un mécanisme de régulation carcérale, il est nécessaire de fixer un seuil de population maximale. Ce seuil représente la limite au-delà de laquelle des mesures de libération anticipées doivent être mises en œuvre pour éviter une surpopulation qui compromettrait les conditions de détention et la dignité des personnes détenues (1). Au cours des auditions est également apparue l'hypothèse d'un seuil dégressif (2) qu'il convient d'examiner.

1. La détermination du seuil tolérable

L'objectif de la régulation carcérale est de maintenir la population carcérale en deçà d'un seuil maximal au sein de **chaque établissement**, et non d'atteindre une moyenne nationale qui serait inférieure à 100% tout en laissant subsister quelques établissements surpeuplés. Ainsi **chaque prison doit respecter un seuil de capacité maximal tolérable**.

Trois hypothèses de seuils ont été proposées au cours des auditions.

Avant de développer ces trois hypothèses, il est important de souligner qu'il existe des débats sur la manière de comptabiliser les personnes incarcérées. Cette question n'étant pas l'objet direct du présent rapport, il sera utilisé comme norme de référence celle généralement usitée, à savoir le nombre de places opérationnelles par rapport au nombre de personnes détenues.

Une première hypothèse serait celle d'un seuil supérieur à 100 %, considérant que certains établissements pénitentiaires peuvent fonctionner au-delà de leur capacité nominale, en raison de leurs ressources ou de leurs infrastructures spécifiques. Ce seuil variable serait déterminé pour chaque établissement, en fonction de sa capacité opérationnelle réelle. **Cette hypothèse présente l'inconvénient majeur d'institutionnaliser la surpopulation comme norme tolérable.**

La deuxième option consiste à fixer un seuil de population carcérale à 100 % pour chaque établissement, afin de garantir des conditions de détention qui respectent les normes de dignité humaine. En adoptant cette solution, l'État impose une limite claire à la population incarcérée, à la fois **compatible avec les principes de la Convention européenne des droits de l'homme et la nécessité de mettre à exécution les peines d'emprisonnement ferme.**

Enfin, certaines des organisations auditionnées considèrent que l'objectif de régulation carcérale devrait être fixé en dessous de 100 %, soit autour de 90 % à 95 %, pour éviter tout risque de surpopulation. Ce seuil garantirait une **marge de sécurité pour chaque établissement, permettant une meilleure flexibilité dans la gestion des flux carcéraux.** Toutefois, cette solution est plus ambitieuse à mettre en œuvre et pourrait être

difficile à atteindre en l'état actuel des infrastructures et des moyens disponibles. Il s'agit de la solution retenue par les propositions de loi visant à instaurer un mécanisme de régulation carcérale, ces mécanismes prévoyant des « places réservées » dont l'occupation entraîne le déclenchement du mécanisme de régulation carcérale.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime que dans le cadre de la période transitoire, l'objectif doit être d'atteindre un seuil de 100%, ce qui permettra de préparer un terrain favorable pour une régulation carcérale inscrite dans le droit commun. Cette régulation carcérale de *droit commun* devra, afin d'assurer un respect sans nuance de la dignité des personnes détenues, prévoir un seuil déterminé entre 90% et 95%, en s'inspirant du modèle de places réservées porté dans les différentes propositions de loi.

2. Le caractère dégressif du seuil

Les auditions menées ont soulevé l'hypothèse d'une dégressivité du seuil. Trois positions sont apparues possibles.

Une partie des organisations apparaît favorable à un objectif annuel dégressif. Cette première option consiste à fixer un objectif de réduction annuelle progressive de la population carcérale, par exemple 115 % la première année, pour atteindre ensuite le seuil tolérable dans un délai fixé. Bien que cette approche présente l'avantage d'une réduction progressive, mesurable et contrôlable, **elle pourrait également retarder l'atteinte de l'objectif final en fragmentant les efforts**. Cette option doit être rapprochée de celle consistant à fixer un délai au terme duquel la population carcérale devra atteindre un seuil tolérable. Cette hypothèse laisse une large flexibilité aux autorités pour fixer, par elle-même, les objectifs annuels à atteindre mais empêche un contrôle effectif de leur action.

A l'inverse, d'autres organisations sont favorables à la fixation d'un seuil tolérable immédiatement applicable, considérant qu'une autre solution laisserait entendre qu'un seuil supérieur, par exemple à 100%, serait acceptable.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime que dans le cadre de la période transitoire, il est possible de prévoir, sur cinq ans, des objectifs annuels qui permettront de contrôler l'avancée réelle des efforts mis en œuvre. Un seuil dégressif peut ainsi être envisagé sur trois ans avec un rapport annuel remis au Parlement et éventuellement les modifications à apporter au mécanisme transitoire pour accélérer le processus de régulation.

A l'inverse, il n'y aurait aucun sens à prévoir, dans le mécanisme pérenne, un seuil dégressif annuel.

IV. LES FORMES DE LA LIBÉRATION ANTICIPÉE

Afin de rendre le mécanisme de régulation carcérale opérationnel, des dispositifs juridiques efficaces facilitant la libération anticipée des personnes détenues doivent être envisagés. L'expérience de la crise sanitaire démontre que l'usage combiné des réductions de peine et des aménagements de peine permet de répondre à l'urgence actuelle (**A**). Il est donc pertinent de s'inspirer de ces pratiques, en adaptant les critères d'éligibilité et les modalités d'application aux circonstances de la surpopulation carcérale. En outre, la procédure pourrait également être simplifiée en période de surpopulation carcérale (**B**) afin d'accélérer le traitement des mesures.

1. Le recours à l'ensemble de l'arsenal de l'application des peines

La libération des personnes détenues peut prendre diverses formes en droit français, certaines ayant déjà prouvé leur efficacité, notamment durant la crise sanitaire de la COVID-19, telles que les réductions de peine, les aménagements de peine et les conversions de peine.

Avant tout développement, se pose la **question du consentement** de la personne condamnée à bénéficier d'une libération anticipée. L'expérience de la libération sous contrainte de plein droit a en effet démontré que les avantages tirés d'une telle mesure pouvaient être limités pour les personnes ne souhaitant, pour quelque raison que ce soit, bénéficier de cette procédure. La décision imposée à son bénéficiaire implique le plus souvent une absence d'adhésion du condamné à la mesure et entraîne parfois la violation quasi immédiate de ses obligations, qui constituent parfois une nouvelle infraction, entraîne ainsi une nouvelle condamnation et le plus souvent une réincarcération contraire à l'objectif initialement poursuivi.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime que la personne condamnée doit donner son accord pour bénéficier d'une libération anticipée au risque de générer un travail inutile pour le personnel judiciaire et des résultats peu probants en termes de réduction de la population carcérale.

a. Des réductions de peine adaptées

Limitées à 6 mois⁴ ou 3 mois⁵ pour certains profils par année de détention, les réductions de peine représentent un mécanisme déjà connu en droit positif. Des remises de peine exceptionnelles existent déjà également pour les repentis, permettant de réduire la peine d'un tiers⁶.

Cet outil, appliqué de façon exceptionnelle, pourrait permettre d'anticiper la fin de la peine d'une personne condamnée, libérant ainsi immédiatement des places dans les établissements pénitentiaires. Cette réduction de peine peut être proportionnelle à la peine initialement prononcée ou plafonnée.

Si l'intérêt des réductions de peine est certain, elles entraînent néanmoins en principe une « *sortie sèche* » qui peut être préjudiciable pour le suivi des personnes condamnées et peuvent présenter un risque de récidive plus élevé qu'une sortie accompagnée par, notamment, le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime que les réductions de peine sont un outil que le juge de l'application des peines doit pouvoir mobiliser tant dans le cadre de la période transitoire que dans le cadre du mécanisme contraignant de régulation carcérale, en particulier et a fortiori lorsque le reliquat de peine (trop court) restant à purger ne permet pas d'envisager un suivi effectif par le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

b. Des aménagements et conversions de peine adaptés

L'aménagement de peine est une autre voie permettant d'alléger efficacement les taux de détention. Pour rappel, le droit positif connaît comme aménagements de peine la semi-liberté, le placement à l'extérieur, la détention à domicile sous surveillance électronique et la libération conditionnelle⁷. Ces aménagements ont fait

⁴ C. pr. pén., art. 721

⁵ C. pr. pén., art. 721-1-1, 721-1-2

⁶ C. pr. pén., art. 721-3, 721-4

⁷ C. pr. pén., art. 707

leur preuve en termes de réduction de la récidive et agissent directement sur le taux d'occupation des établissements pénitentiaires. L'article 707 du Code de procédure pénale dispose d'ailleurs que « *toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire.* »

Ces aménagements de peine peuvent aujourd'hui être octroyés en tenant compte de critères pénaux et criminologiques. S'agissant de la libération conditionnelle, seules les personnes ayant exécuté la moitié de leur peine peuvent y prétendre lorsqu'elles démontrent des « *efforts sérieux de réinsertion* » et qu'elles justifient, en plus, d'un des critères prévus aux 1° à 5° de l'article 729 du code de procédure pénale, comme « *leur participation essentielle à la vie de leur famille* » ou « *leur implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion* ».

S'agissant de la semi-liberté, du placement à l'extérieur et de la détention à domicile sous surveillance électronique, le code de procédure pénale autorise le juge de l'application des peines à les octroyer « *soit en cas de condamnation à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas deux ans, soit lorsqu'il reste à subir par le condamné une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas deux ans* »⁸. Si les articles du code de procédure pénale ouvrant ces possibilités ne font pas référence au taux d'occupation des établissements comme motif d'octroi, les textes disposent que le juge de l'application des peines « *peut* » les prononcer. Leur bénéfice est ainsi laissé à l'appréciation de la juridiction qui prendra notamment en compte des éléments criminologiques comme y invite à le faire l'article 707 du code de procédure pénale qui rappelle que « *le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions.* »

En parallèle des aménagements de peine, existe la possibilité de convertir une peine d'emprisonnement ferme. Cette procédure permet au juge de l'application des peines de transformer une peine d'emprisonnement ferme inférieure ou égale à six mois, ou dont la partie ferme est inférieure ou égale à six mois, en peine de détention à domicile sous surveillance électronique, de travail d'intérêt général, de jours-amende ou en un emprisonnement assorti d'un sursis probatoire renforcé. La conversion n'est possible que lorsqu'elle « *paraît de nature à assurer la réinsertion du condamné et à prévenir sa récidive* »⁹. A l'instar des aménagements de peine, les résultats de la conversion de peine ne sont plus à démontrer : elle participe tant à la réduction de la récidive qu'à la surpopulation carcérale.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime que l'ensemble des aménagements de peine doit pouvoir être mobilisé, tant dans le cadre de la période transitoire que dans le cadre du mécanisme de régulation pérenne, avec des critères adaptés à la crise carcérale afin de permettre la libération du plus grand nombre. Il ne décèle en effet aucune raison de les exclure. Il en va de même avec le mécanisme de conversion de peine.

Si d'éventuelles modifications législatives devaient être proposées pour favoriser le prononcé de ces mesures d'individualisation, elles porteraient sur l'ouverture de la conversion aux reliquats de peine de moins de six mois, ainsi qu'à l'ajout à l'article 729 d'un motif d'octroi de la libération conditionnelle portant sur l'état de suroccupation de l'établissement.

2. Le recours à des procédures simplifiées

La complexité des procédures en matière de libération peut constituer un frein à la mise en œuvre rapide du mécanisme de régulation carcérale. Face à l'urgence, il est donc proposé de simplifier ces procédures, tout en

⁸ C. pr. pén., art. 723-1, art. 723-7,

⁹ C. pr. pén., art. 747-1

maintenant les garanties juridictionnelles essentielles. Le Conseil national des barreaux a identifié deux axes majeurs pour réduire les délais de jugement : la limitation des débats contradictoires (a) et la suspension des avis de la commission d'application des peines (b).

a. La réduction des débats contradictoires

En droit positif, les jugements concernant les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de détention à domicile sous surveillance électronique, de libération conditionnelle et de conversion sont rendus, « après avis du représentant de l'administration pénitentiaire, à l'issue d'un débat contradictoire tenu en chambre du conseil, au cours duquel le juge de l'application des peines entend les réquisitions du ministère public et les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celles de son avocat »¹⁰.

Il peut toutefois ne pas être procédé à ce débat contradictoire « avec l'accord du procureur de la République et celui du condamné ou de son avocat ». Pendant la crise du covid-19, les jugements en matière de suspension de peine, normalement aussi soumis au débat contradictoire, pouvaient être rendus sans qu'il ne soit tenu, sous réserve de recueillir l'avis du procureur de la République¹¹.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime qu'afin d'accélérer le processus de libération, il apparaît nécessaire d'encourager les procédures de hors débat et de réserver les débats contradictoires aux situations pour lesquelles l'une des parties le sollicite. Afin de garantir le droit des parties de présenter leurs observations, l'instauration d'un contradictoire par écrit pourrait utilement être envisagée.

b. La possibilité d'octroi hors commission d'application des peines

Le droit positif conditionne l'octroi de réductions de peines et des procédures de libération sous contrainte à un examen de la situation du condamné en commission d'application des peines. Cette commission est composée « du procureur de la République, du chef d'établissement pénitentiaire, d'un représentant du service pénitentiaire d'insertion et de probation et d'un représentant du corps de commandement ou du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance »¹².

Les avis de la CAP, bien qu'importants, peuvent alourdir la procédure d'aménagement de peine alors que l'urgence commande d'agir rapidement. Pendant la période de crise sanitaire, la suspension de ces avis avait justement permis d'accélérer les procédures en matière de réduction de peine. En tout état de cause, les ordonnances de réduction de peine peuvent déjà être rendues sans avis de la commission d'application des peines « en cas d'urgence ».¹³

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime qu'afin d'accélérer le processus de libération, le juge de l'application des peines devrait pouvoir statuer, hors commission d'application des peines, dans le temps de la période transitoire.

¹⁰ C. pr. pén., art. 712-6

¹¹ Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, art. 26

¹² C. pr. pén., art. 712-4-1

¹³ C. pr. pén., art. 712-5

V. LES PERSONNES CONDAMNÉES ELIGIBLES A LA LIBERATION ANTICIPEE

1. Le critère de la qualification pénale

Au cours des dernières années, le droit de l'application des peines est venu exclure certains profils du bénéfice de certains aménagements de peine ou prévoir des conditions supplémentaires, notamment procédurales. A titre d'exemple, l'article 720 du code de procédure pénale exclut du bénéfice de la libération sous contrainte de plein droit les condamnés incarcérés pour un crime ou « *pour une infraction prévue aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, pour une infraction prévue au titre II du livre II du même code lorsqu'elle a été commise sur la personne d'un mineur de moins de quinze ans ou sur une personne dépositaire de l'autorité publique ou pour une infraction commise avec la circonstance aggravante définie à l'article 132-80 dudit code* ». Ne peuvent pas non plus bénéficier de cette procédure les personnes détenues ayant fait l'objet, pendant la durée de leur détention, d'une sanction disciplinaire prononcée pour certaines fautes disciplinaires.

Se pose alors nécessairement la question de l'application d'une logique similaire dans un mécanisme de régulation contraignant.

Une première réponse consiste à exclure du mécanisme de régulation carcérale les catégories de détenus dont la libération anticipée pourrait susciter, à tort ou à raison, des inquiétudes dans l'opinion publique et compromettre l'acceptabilité sociale de la mesure. Il conviendrait alors de déterminer les profils dont la libération ne serait pas désirable. Compte tenu des politiques pénales actuelles et d'une opinion publique de plus en plus vindicative sur ces sujets, pourraient être concernés les auteurs d'infractions à caractère terroriste, de violences intrafamiliales ou de violences sur personne dépositaire de l'autorité publique.

Or, cette solution, outre qu'elle préjuge d'une dangerosité sur la base d'une qualification pénale, pourrait être perçue comme contraire à l'objectif premier d'un mécanisme de régulation contraignant. Il convient en effet de rappeler les chiffres mis en avant par l'Observatoire international des prisons en 2022 selon lequel 30% des personnes détenues le sont pour des violences commises au sein du couple ou pour des violences sexuelles.

Une **deuxième réponse consiste à inclure, sans aucune distinction, l'ensemble des détenus condamnés, indépendamment des faits pour lesquels ils ont été condamnés.** Cette solution présente le mérite d'un traitement égalitaire et uniforme parfaitement compatible avec un mécanisme pensé pour répondre à un problème structurel. En outre, elle permet de mettre chaque personne sur un pied d'égalité devant la dignité, les atteintes y étant portées emportant les mêmes effets sur chaque individu. Elle présente cependant une difficulté majeure, à savoir l'acceptabilité politique et sociale du mécanisme.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Conforme à ses positions antérieures, et considérant que les faits commis antérieurement ne peuvent conditionner l'accès à un mécanisme assimilable à un aménagement de peine, le Conseil national des barreaux refuse d'exclure totalement certains profils. Le Conseil national des barreaux estime qu'aucune distinction ne devrait être faite sur la base de la qualification pénale qui ne préjuge pas de la dangerosité de la personne concernée.

Le Conseil national des barreaux prend ainsi le risque d'un abaissement du degré d'acceptabilité sociale de la mesure, ce qui justifie d'autant plus une campagne claire de sensibilisation auprès de la population notamment en rappelant que l'ensemble des profils peuvent déjà bénéficier d'une libération anticipée, dans le cadre d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous contrainte¹⁴.

¹⁴ C. pr. pén., art. 720, I.

Le Conseil national des barreaux adopte en outre cette position dans la mesure où la décision de libération demeure confiée à un magistrat. Un mécanisme contraignant n'implique pas une libération automatique de toutes les personnes incarcérées, mais suppose que le juge détermine précisément le bénéficiaire.

2. Les critères liés à la *réinsérabilité* du condamné

Les aménagements de peines, les réductions de peine et les conversions de peine sont tous encore fonction soit de la qualité du projet de réinsertion, soit du comportement en détention du condamné détenu.

S'agissant du comportement en détention, le juge de l'application des peines est en principe amené à apprécier, dans sa décision, le bon comportement de la personne condamnée en détention.

Ainsi, le juge ne peut octroyer de réductions de peine que si le condamné a « *donné des preuves suffisantes de bonne conduite* », lesquelles « *sont appréciées en tenant compte notamment de l'absence d'incidents en détention, du respect du règlement intérieur de l'établissement ou des instructions de service, de l'implication dans la vie quotidienne ou du comportement avec le personnel pénitentiaire ou exerçant à l'établissement, avec les autres personnes détenues et avec les personnes en mission ou en visite.* »

La libération sous contrainte des personnes détenues aux deux tiers de leur peine qui est inscrite comme le principe pour les condamnés à des peines de moins de 5 ans d'emprisonnement ne peut ainsi être refusée par le juge qu'à condition que le comportement et la situation du condamné « témoignent d'une impossibilité de mettre en place des modalités de libération sous contrainte au regard des principes édictés par l'article 707 du code de procédure pénale en caractérisant, dans le cas d'espèce, des risques avérés pour la sûreté des victimes ou [des risques avérés] de récidive ».

Si le magistrat a, en principe, la liberté d'apprécier la gravité des manquements pour l'octroi d'une mesure, il existe une hypothèse où il n'a aucune marge de manœuvre : la libération sous contrainte de plein droit. Sont en effet exclus de cette procédure les personnes condamnées disciplinairement pour certaines fautes considérées comme particulièrement graves comme l'exercice ou la tentative d'exercer des violences physiques à l'encontre d'une personne détenue.

Si le critère du projet de réinsertion a d'ores et déjà disparu des exigences de la libération sous contrainte ou de la libération sous contrainte de plein droit, il est encore le critère d'octroi des mesures prononcées dans le cadre des autres procédures (sur requête, après débat contradictoire ou hors débat).

Ces critères sont utilisés pour la quasi-totalité des mécanismes d'application des peines. Ainsi, par exemple, le code de procédure pénale prévoit que la conversion de peine est possible « *lorsque cette conversion lui paraît de nature à assurer la réinsertion du condamné et à prévenir sa récidive* ». La libération conditionnelle, quant à elle, ne peut être octroyée que si le condamné démontre des « *efforts sérieux de réinsertion* » et justifie, en plus, d'un des critères visés au 1° à 5° de l'article 729 du code de procédure pénale comme les « *efforts en vue d'indemniser leurs victimes* ».

Dans ces exemples, l'appréciation du juge de l'application des peines des critères de réinsertion est large mais elle peut aussi être quasi-absente comme dans le cas de la libération sous contrainte de plein droit où le juge doit seulement s'assurer de l'absence « *d'impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement* ».

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime que pour rendre efficace un mécanisme de régulation contraignant, il convient d'exclure les critères de *réinsérabilité* en adoptant le même raisonnement que celui qui, en 2004, avait présidé à la nouvelle rédaction de l'article 707 du code de procédure pénale : toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté.

Autrement dit, la qualité du projet de réinsertion ne doit pas être un critère d'octroi d'une mesure d'aménagement dans le contexte soit de la période transitoire, soit du mécanisme contraignant de régulation

carcérale, compte tenu de l'urgence de réguler la population carcérale, laquelle rend d'ailleurs quasi-impossible la construction d'un projet de réinsertion cohérent. Le juge de l'application des peines recouvrera toutefois son appréciation dans la forme de la libération anticipée qu'il convient de prononcer, comme dans le cadre de la libération sous contrainte de plein droit.

De plus, suivant la même logique que pour les critères liés à la qualification pénale, il n'apparaît pas opportun d'exclure du mécanisme de régulation contraignant les personnes condamnées disciplinairement, d'une part parce que cette condamnation ne préjuge pas de la dangerosité de la personne ni de sa capacité à respecter en milieu ouvert les obligations et interdictions judiciaires qui lui seraient fixées, et d'autre part parce qu'il s'agit d'une décision administrative prise sans garantie procédurale équivalente à une procédure pénale et qui ne peut être contestée par aucun recours effectif.

Il convient néanmoins, selon le Conseil national des barreaux, de conserver la condition d'hébergement, laquelle est de fait remplie si la personne condamnée bénéficie d'un placement en centre de semi-liberté, aménagement envisageable dans le mécanisme de régulation contraignant proposé.

3. Les critères liés à la peine

D'autres critères, détachés de la qualification pénale et du parcours d'exécution de la peine, pourraient être envisagés, à savoir des critères liés à la peine prononcée et au reliquat de peine. En droit positif, l'un ou l'autre ou les deux critères cumulativement sont pris en compte.

La peine prononcée est ainsi, par exemple, un critère pour bénéficier d'une procédure de libération sous contrainte. Il permet d'exclure les personnes contre lesquelles une peine supérieure à 5 ans a été prononcée, considérant que la gravité de la peine l'empêche de pouvoir bénéficier d'une libération anticipée. Ce critère apparaît plus pertinent que le critère de la qualification pénale pour exclure les profils dits « dangereux » dès lors que la gravité d'une infraction se juge en premier lieu sur la peine prononcée et non sur la qualification pénale retenue.

Le reliquat de peine, quant à lui, est utilisé par l'ensemble des aménagements de peine. Il permet de s'assurer qu'un temps suffisant d'incarcération a été purgé. Ainsi, la libération conditionnelle n'est possible qu'à mi-peine tandis qu'une libération sous contrainte exige l'exécution d'au moins deux tiers de la peine par le condamné.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Si le Conseil national des barreaux estime que la qualification pénale ne devrait pas exclure le bénéfice du mécanisme de régulation contraignant, il entend néanmoins la nécessité de prévoir des exclusions pour certains profils afin de rendre la mesure crédible et socialement acceptable.

C'est pourquoi, il propose d'exclure du mécanisme de régulation contraignant les personnes condamnées à plus de cinq ans d'emprisonnement ou dont le total des peines excède 5 ans, que ce soit pendant la période transitoire ou dans le cadre du mécanisme de régulation contraignant pérenne qui la suivra. Ce quantum apparaît pertinent au regard du nombre de personnes qui resteraient concernées par un mécanisme de régulation carcérale, puisqu'au 1er octobre 2024, 50 200 personnes sont détenues pour une durée de 5 ans ou moins¹⁵.

Seraient ensuite seules concernées les personnes dont le reliquat de peine est égal ou inférieur à 1 an. Ce seuil, choisi encore une fois pour assurer l'acceptabilité sociale de la mesure, concerne environ 25 200 personnes¹⁶, ce qui correspond à peu près à la surpopulation carcérale de 20 171 détenus.

Le nombre de personnes détenues concernées par le cumul de ces deux conditions n'est pas connu, mais on peut raisonnablement penser qu'il est proche du nombre de personnes détenues surnuméraires.

¹⁵ Ministère de la Justice, Les chiffres clés de la Justice 2024, p.31,

¹⁶ Ministère de la Justice, Infos rapides justice, n°18, 17 oct. 2024

VI. LES CONSÉQUENCES DU DÉPASSEMENT DU SEUIL TOLÉRABLE

Le Conseil national des barreaux plaide ainsi pour l'introduction d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale qui imposerait le maintien, en deçà du seuil tolérable, du taux d'occupation de chaque établissement pénitentiaire.

Le caractère contraignant de ce mécanisme ne peut être effectif qu'à la condition que soit envisagée la sanction du dépassement du seuil, il est donc apparu indispensable de définir des mesures à appliquer lorsque le seuil tolérable est atteint ou dépassé dans un établissement pénitentiaire du fait de l'inaction de l'un ou l'autre des acteurs du mécanisme de régulation. **Ces conséquences doivent exercer une pression suffisante pour assurer le respect du seuil.**

1. La mise en place d'un « stop écrou »

Une première hypothèse présentée est la mise en place d'un « stop écrou », c'est-à-dire l'interdiction de la mise à exécution d'un mandat de dépôt. Le Conseil national des barreaux s'était positionné dans un précédent rapport sur la régulation carcérale. Il avait alors considéré qu'« *afin de rendre plus audible socialement, politiquement et judiciairement, le mécanisme envisagé, le mécanisme devrait, au moins dans un premier temps, s'orienter vers un « numerus clausus » plutôt que d'un « stop écrou », lequel empêche l'incarcération de personnes contre lesquelles une peine privative de liberté a été jugée nécessaire.* »¹⁷.

Il a également été envisagé d'accorder au chef de l'établissement pénitentiaire le pouvoir de refuser l'entrée de nouveaux détenus en cas de dépassement du seuil tolérable. Ce « stop écrou » conférerait au chef d'établissement une capacité de contrôle directe sur la population carcérale de son établissement, contribuant ainsi à maintenir le seuil de 100 %. Cette option présente des inconvénients majeurs, notamment en raison de la dépendance hiérarchique du chef d'établissement, qui pourrait influencer sur la gestion des admissions. De plus, cela pourrait générer des tensions avec le pouvoir judiciaire, en octroyant au chef d'établissement un rôle décisionnel dans l'exécution des peines ou l'admission de nouvelles personnes incarcérées à titre provisoire, rôle qui devrait rester sous l'autorité du juge.

Un autre inconvénient particulièrement prégnant réside dans la gestion nationale des effectifs de l'administration pénitentiaire ; le stop écrou instauré dans un établissement implique nécessairement la suroccupation d'un établissement voisin et l'éloignement géographique de la personne incarcérée, portant atteinte à plusieurs droits ou libertés.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Conforme à ses positions antérieures, le Conseil national des barreaux juge difficile de porter une telle proposition. Il est, au demeurant, opposé à l'extension des pouvoirs du chef de l'établissement pénitentiaire.

2. La création d'une sanction financière

Une deuxième hypothèse envisage l'instauration d'une indemnisation pécuniaire des personnes détenues dans des établissements surpeuplés, afin d'inciter l'État à mieux gérer la population carcérale. Lors des auditions, il a été précisé qu'une telle mesure, bien qu'elle vise essentiellement à sanctionner l'État, aurait peu d'impact sur les décisions des magistrats du siège.

¹⁷ CNB, Rapport sur la régulation carcérale, 5 juill. 2024

Surtout, un tel mécanisme qui viendrait indemniser la personne détenue maintenue dans des conditions de suroccupation carcérale ne constituerait pas une réponse immédiate et effective au dépassement du seuil. Intervenant nécessairement à posteriori, elle n'interdirait pas les nouvelles entrées et n'imposerait pas de nouvelles sorties.

Une telle sanction aurait cependant pour effet de responsabiliser l'Etat en lui faisant supporter le coût de l'indignité des conditions d'incarcération dans des cellules dédoublées et des établissements suroccupés.

Si le mécanisme du recours indemnitaire existe déjà, il est peu mobilisé par les personnes détenues, et ce pour plusieurs raisons : l'ignorance de l'existence d'un recours, la complexité de la procédure administrative, l'absence de présomption d'indignité liée à la suroccupation carcérale et la faiblesse des montants alloués.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime opportun de créer un mécanisme d'indemnisation simplifié pour l'ensemble des personnes enfermées dans un établissement surpeuplé, qu'elles soient dans une cellule surpeuplée ou non. Toute personne détenue subit en effet un préjudice du fait de la surpopulation, si ce n'est en termes de dignité de la personne humaine, au moins en termes de réinsertion, d'accès aux soins ou aux activités. Il conviendrait ainsi que le code pénitentiaire prévoit que l'Etat est tenu de réparer le dommage résultant de l'incarcération d'une personne détenue dans un établissement pénitentiaire surpeuplé. La procédure pourrait être directement inspirée de celle qui existe en matière de détention provisoire injustifiée.

3. La mise en place d'une procédure « balai »

Enfin, et c'est la solution qui a été privilégiée par les propositions de loi relatives à la régulation carcérale, pourrait être envisagée une procédure balai qui entraînerait obligatoirement la sortie de personnes détenues lorsque le seuil tolérable a été dépassé et qu'aucune action n'a été prise pour libérer des personnes détenues.

A titre d'exemple, la proposition de loi visant à mettre fin à la surpopulation carcérale déposée devant le Sénat et la proposition de loi visant à l'instauration d'un mécanisme de régulation carcérale et de prévention de la surpopulation pénitentiaire déposée devant l'Assemblée Nationale prévoient qu'en cas d'inaction judiciaire, *« 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. »*

Le principe de cette « procédure balai », envisageable dans un mécanisme de régulation contraignant pérenne, permettrait au juge de l'application des peines de choisir, parmi les personnes jugées les plus aptes à être libérées de bénéficier d'une réduction exceptionnelle de peine lorsqu'il leur reste six mois au plus de peine à exécuter.

✓ POSITION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

Le Conseil national des barreaux estime opportun de prévoir, dans le cadre d'un mécanisme de régulation contraignant pérenne, une telle procédure. Néanmoins, il propose de l'améliorer sur différents points.

Si malgré les incitations et le mécanisme de régulation introduit, le juge de l'application des peines saisi ne prononce ou n'ordonne pas les libérations nécessaires au maintien du seuil d'occupation sous les 100%, la loi devra prévoir une saisine directe de la Chambre de l'application des peines par le greffe pénitentiaire, rouage essentiel à l'identification des personnes détenues éligibles et la transmission des listes de candidats au juge de l'application des peines.

CONCLUSION ET PROPOSITIONS

Au regard des réflexions et positions exprimées tout au long de la rédaction de ce rapport, le Conseil national des barreaux est en mesure de proposer un mécanisme de régulation contraignant scindé en deux phases : **une première phase transitoire** et une **seconde phase pérenne**. Les raisons de ce choix ont été précédemment détaillées.

1. La période transitoire

Le mécanisme transitoire, sur trois ans, élargirait les conditions d'octroi suivant la procédure de la libération sous contrainte de plein droit, en s'inspirant également des ordonnances dites covid. Il prévoirait un seuil dégressif jusqu'à atteindre un taux de population de 100% dans tous les établissements pénitentiaires.

Procédure :

- Examen de la situation en commission d'application des peines
- Octroi d'une mesure par ordonnance
- Procédure dérogatoire possible :
 - hors commission d'application des peines avec accord du Parquet,
 - ou après avis dématérialisé de la commission d'application des peines

Personne détenues éligibles :

- Peine prononcée ou cumul de peine inférieur ou égal à 5 ans d'emprisonnement
- Reliquat de peine à exécution inférieur ou égal à 1 an

Condition de fond :

- Hébergement,
- ou semi-liberté

Mesures susceptibles d'être prononcées :

- une des mesures prévues au III de l'article 707 du code de procédure pénale
- réduction de peine exceptionnelle égale au quantum restant à purger
- conversion de peine pour motif de surpopulation carcérale

Afin de rendre cette obligation de libération la plus effective possible, une procédure d'indemnisation devrait être mise en place pour les établissements dépassant le seuil de surpopulation annuel toléré.

Des comités de suivi devraient être mis en place et un rapport annuel remis au Parlement et proposant des mesures pour accélérer les objectifs annuels.

2. Le mécanisme de régulation contraignant pérenne

A l'issue de cette période transitoire de trois ans, serait mis en œuvre le mécanisme de régulation contraignant pérenne. Les établissements pénitentiaires ayant retrouvé un taux d'occupation inférieur à 100%.

Ce dernier prévoirait un seuil de 90 ou 95% au-delà duquel serait déclenché le mécanisme de régulation contraignant consistant à mobiliser le service pénitentiaire d'insertion et de probation afin d'identifier les personnes susceptibles de bénéficier d'une libération anticipée puis les juges de l'application des peines pour qu'ils prononcent des aménagements ces libérations dans un délai contraint.

Dès lors que le seuil d'occupation tolérable, fixé à 90 ou 95%, est dépassé la commission d'application des peines, réunie au sein de l'établissement ou exprimant son avis par voie dématérialisée, proposerait au juge de l'application des peines une liste de personnes détenues éligibles à la libération anticipée.

Le juge de l'application des peines accorderait alors l'une ou l'autre des mesures d'aménagement, de conversion ou de réduction de peine propre à assurer la libération du nombre de personnes nécessaire à garantir le maintien de l'établissement sous le seuil.

Cette décision serait ainsi adoptée à l'issue d'une procédure simplifiée, sur le modèle de l'actuelle procédure de libération sous contrainte dans les conditions suivantes :

Procédure :

- Examen de la situation par le Juge de l'application des peines
- Après avis de la commission d'application des peines (présentiel ou dématérialisée)
- Décision dans les 10 jours suivant l'activation du seuil

Personnes détenues éligibles :

- Absence de critère tenant à la qualification pénale
- Absence de critère tenant à la peine prononcée
- Absence de critère tenant au reliquat de peine
- Personnes détenues recevables à un aménagement de peine (période de sûreté acquise, exclusion du champ de l'article 730-2 du CPP).

La liste des personnes détenues candidates à une libération anticipée octroyée dans le cadre du mécanisme de régulation carcérale sera adressée aux services de l'application des peines, par le greffe pénitentiaire.

La détermination des personnes concernées devra s'opérer conformément aux critères locaux fixés par la politique pénale du Parquet, en concertation avec les juges de l'application des peines. Le procureur de la République dispose en outre d'un recours suspensif sur les décisions d'octroi prises par le juge de l'application des peines.

Condition de fond :

- Hébergement,
- ou semi-liberté

Mesures susceptibles d'être prononcées :

- une des mesures prévues au III de l'article 707 du code de procédure pénale
- réduction de peine exceptionnelle égale au quantum restant à purger
- conversion de peine

Afin de garantir le droit au recours du ministère public, un droit d'appel suspensif dans un délai de 24 heures, et une procédure d'examen accéléré à la Chambre de l'application des peines devra être envisagé.

Afin de garantir l'effectivité du mécanisme, il appartiendra au greffe pénitentiaire de saisir la Chambre de l'application des peines en l'absence de décision du juge de l'application des peines dans le délai de 10 jour impartis.

Dans ces deux dernières hypothèses, le Président de la Chambre de l'application des peines, statuant selon les mêmes modalités que pour les appels de toutes les ordonnances du juge de l'application des peines (procédure écrite, examen à juge unique) devra, au regard d'une liste de candidats actualisée par le greffe et adressé par ce dernier en même temps que sa saisine, octroyer le nombre de libération adéquat au retour du taux d'occupation sous le seuil.

Amélie MORINEAU

Présidente de la Commission Libertés et droits de l'Homme