

Note de l'Observatoire international des prisons – section française (OIP-SF)
à destination des commissionnaires aux lois de l'Assemblée nationale
portant sur la PPL visant à instaurer des peines planchers pour les crimes et délits
commis contre les membres de la force publique et les pompiers

Juin 2025

Créée en 1996, la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) est une organisation non gouvernementale qui dispose du statut consultatif auprès des Nations Unies. Indépendant des pouvoirs publics, l'OIP-SF agit pour le respect des droits humains en milieu carcéral et pour que la prison cesse d'être la référence dans le système pénal français.

Mesdames et Messieurs les commissionnaires aux lois de l'Assemblée nationale,

Ce lundi 16 juin à 15h, vous examinerez la [proposition de loi visant à instaurer des peines planchers pour les crimes et délits commis contre les membres de la force publique et les pompiers](#).

Déposé par Éric Ciotti, ce texte fait écho à plusieurs annonces récentes du ministère de la Justice, et prévoit une série de mesures qui auront pour conséquence, si elles sont adoptées, de multiplier le nombre de personnes incarcérées, et d'aggraver les conditions de détention et la désocialisation qu'elles génèrent.

Alors que l'urgence est à la décroissance carcérale et donc pénale, cette proposition de loi prévoit en effet, d'une part d'allonger drastiquement la durée des peines de prison pour certaines infractions, et d'autre part de favoriser très largement les peines de prison de 6 mois ou moins

Comme son nom l'indique, ce texte propose d'instaurer des peines planchers pour les crimes et délits commis contre les membres de la force publique et les pompiers.

Les seuils minimaux prévus oscilleraient entre 7 ans et 20 ans pour les crimes, et entre 18 mois et 5 ans pour les délits ; plus élevés donc que ceux prévus par l'article [132-18-1 du code pénal](#) abrogé par la loi du 15 août 2015).

Ces peines planchers s'appliqueraient **sans condition de récidive légale**, à la différence de l'article [132-18-1 du code pénal](#) abrogé par la loi du 15 août 2015.

Dans le cas d'une récidive légale, le régime serait plus répressif encore puisque la juridiction ne pourrait prononcer une peine inférieure à ces seuils que si l'accusé présente des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion (par une décision spécialement motivée).

Comme son nom ne l'indique pas, ce texte propose également de :

- **supprimer l'aménagement de principe des peines d'emprisonnement fermes inférieures ou égales à 1 an** (abrogation de l'article [464-2 du code de procédure pénale](#))
- **supprimer le principe selon lequel une peine d'emprisonnement sans sursis « ne peut être prononcée 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 »** (abrogation de l'article [132-19 du code pénal](#) alinéa 2)
- **supprimer l'obligation d'aménagement des peines de 6 mois ou moins** sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné (abrogation des alinéas 3 et 4 de l'article [132-19 du code pénal](#))

Cette proposition de loi pousse à son paroxysme la dynamique continue et déjà particulièrement alarmante de politiques pénales toujours plus répressives, qui sont à l'origine de l'explosion du nombre de personnes détenues dans les prisons françaises, sans corrélation avec l'évolution de la délinquance.

Une explosion de personnes détenues...

Au 1^{er} mai 2025, les personnes détenues étaient 83 681. Si le rythme d'augmentation mensuelle depuis le début d'année se poursuit, elles seront près de 90 000 en fin d'année.

Sur les 5 dernières années¹, c'est + 10 000 personnes détenues, et un taux d'occupation dans les maisons d'arrêt qui a augmenté de 15 points.

Sur un temps plus long, le nombre de personnes détenues a été multiplié par 2,6 en 40 ans².

Rapporté à l'évolution démographique française, le nombre de personnes détenues pour 100 000 habitants a lui-même été multiplié par 2 en 40 ans, passant d'environ 60 à 120³.

Sur la même période, la durée moyenne de détention a également doublé, passant de moins de 6 mois en 1982 à plus de 11 mois en 2023⁴.

Le nombre d'années d'emprisonnement fermes prononcées a quant à lui augmenté de 67 % en moins de 20 ans.

La France s'inscrit à contre-courant de la dynamique des pays du Conseil de l'Europe, qui a connu une baisse substantielle de la population carcérale entre 2010 et 2020. Lors de son discours à Agen en mai 2018, le Président de la République rappelait que la France était passée, depuis 2001, de 48 000 à 70 000 personnes détenues. « Nous sommes le seul grand pays européen qui a suivi cette tendance à la hausse » tandis que « nos voisins allemands sont restés là où nous étions il y a une quinzaine d'années », regrettait-il.

... sans corrélation avec l'évolution de la délinquance

La Cour des comptes l'a noté dans son rapport publié en octobre 2023, [*« Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question »*](#) :

« Depuis 2007, l'enquête Vécu et ressenti en matière de sécurité, dite enquête de "victimisation", permet [...] de mesurer l'évolution des faits de délinquance dont les ménages et leurs membres ont pu être victimes dans les mois précédant l'enquête. Elle témoigne d'une relative stabilité sur la période 2005-2018, pour laquelle les données sont disponibles et comparables. L'analyse chronologique [...] suggère quant à elle que l'augmentation des personnes incarcérées, toutes catégories confondues, depuis les années 1980, se rattache à des évolutions normatives ou à certains faits divers médiatisés. [...] [A]lors que les enquêtes dites de « victimisation » menées par l'Insee font état d'une certaine stabilité des faits de délinquance dont les ménages ont été victimes, la réponse pénale à la délinquance s'est durcie au cours des dernières années ».

¹ Données exactes : entre le 01/01/2020 et le 01/01/2025, + 9 960 personnes détenues, × 2,67 personnes dormant sur un matelas au sol, + 15,5 points pour le taux d'occupation des (quartiers) maisons d'arrêt.

² Elles étaient 32 000 en 1982.

³ Il s'agit d'un taux *a minima*, calculé à partir des données Insee incluant les personnes âgées de moins de 13 ans ne pouvant pas être incarcérées.

⁴ Données issues de : Conseil de l'Europe, Prison Information Bulletin, 2 décembre 1983 ; ministère de la Justice, Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2024.

« Ces tendances, qui attestent d'un durcissement de la réponse pénale pendant les vingt dernières années, n'ont pas été perçues par l'opinion publique, qui continue de considérer la justice comme trop laxiste. »

Si les données liées à la délinquance sont toujours difficiles à manipuler, les observatoires spécialisés, comme l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, l'Observatoire scientifique du crime et de la justice ou encore le Centre d'observation de la société s'accordent par ailleurs à différencier l'insécurité du « sentiment d'insécurité », particulièrement perméable à la médiatisation de faits divers et aux discours politiques démagogiques. Dans son analyse « L'insécurité ne progresse pas, mais la société y est plus sensible » publiée en 22 octobre 2020, ce dernier notait ainsi :

« Sur une longue période, aucun élément ne fait apparaître une montée de l'insécurité. »

Plus récemment, l'administration pénitentiaire elle-même a publié les mêmes conclusions :

« Les chiffres de la délinquance n'expliquent pas la croissance du nombre de personnes détenues. »⁵

Elle identifie « deux contextes conjoncturels » qui accompagnent l'augmentation du nombre de personnes détenues :

- les crises économiques, qui « entraînent une augmentation du nombre de personnes dites "fragiles" (demandeurs d'emploi, personnes sans ressources, etc.), pour lesquelles, à infraction égale, des peines de prison fermes sont plus fréquemment prononcées »
- et « les périodes où prédominent le thème de l'insécurité dans l'actualité médiatique ».

Tout en participant à alimenter l'idée d'un laxisme judiciaire imaginaire, les mesures de cette proposition de loi piétinent toute réflexion sur le sens de la peine de prison

Toutes les études convergent pour constater que la prison est fondamentalement désocialisante et est la peine qui produit le plus de récidive (voir notamment [l'étude de la Sous-direction de la statistique et des études publiée le 29 août 2023](#)).

Les travaux menés en France et en Europe démontrent que le développement des alternatives à la détention associé à une démarche volontariste en matière d'aménagements de peine permettent d'obtenir « des meilleurs résultats en termes de lutte contre la récidive » et représentent « un moindre coût pour la collectivité », comme l'a plusieurs fois rappelé la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)⁶.

Sur la question plus précise du sursis, le taux de récidive après un sursis simple serait de 36% dans les 5 ans contre 63% après une peine de prison ferme inférieure ou égale à deux ans selon la [Cour des comptes](#).

⁵ Florence de Bruyn, « [Inflation carcérale, Durcir les peines, remplir les prisons](#) », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, mars 2024.

⁶ Voir notamment : Etude sur alternatives à la détention, décembre 2006, la Documentation française.

Comment pourrait-il en être autrement lorsque les personnes condamnées à des peines dites « courtes » sont enfermées dans des maisons d'arrêt aux conditions de détention indignes, elles-mêmes condamnées pour les traitements inhumains et dégradants qu'elles leur infligent ?

Comment pourrait-il en être autrement lorsque les personnes condamnées sont cloîtrées 22h voire 23h sur 24 dans des cellules d'environ 9 mètres carrés, à deux, trois, voire plus, avec des carences dramatiques en termes d'accompagnement par les services d'insertion et de probation, d'accompagnement social, ou encore d'accès aux soins ?

En 2018, on décomptait 1 conseiller Pôle emploi pour plus de 1 000 personnes détenues. En 2021, dans un département de l'est de la France, un ancien assistant social expliquait avoir été seul pour plus de 900 personnes détenues. Estimant son travail impossible à mener, il avait quitté son poste et, un an plus tard, n'avait toujours pas été remplacé.

Sommées de se responsabiliser, de « prendre en main leur détention », les personnes détenues sont pourtant dans une situation de complète dépendance à ces professionnels pour leurs démarches d'insertion. Avec l'interdiction d'utiliser Internet en prison, elles sont privées de la possibilité de devenir autrices de leur préparation à la sortie, que ce soit en termes recherche d'emploi, de logement, de prise de contact avec des organismes d'accompagnement ou de soutien pour faire le relai à l'extérieur, etc.

Les difficultés d'insertion socio-professionnelles sont ainsi évidemment accrues par un séjour en prison : perte d'emploi, accès à l'emploi plus difficile du fait d'un « trou » dans le CV, interruption des minima sociaux, perte de logement, etc. Les difficultés conjugales sont également accentuées : une union sur trois se termine dans la première année de l'incarcération⁷.

« Nos prisons sont pleines, mais vides de sens » ont déclaré deux anciens gardes des Sceaux, en 2012 et 2016. C'est en substance aussi le propos tenu par le Président de la République lors de son discours à Agen en mai 2018. « La loi répète de façon incantatoire que les peines doivent être individualisées et les alternatives favorisées, mais la vérité est de fait différente ». En dépit de l'affirmation de ces principes, poursuivait-il, « l'emprisonnement ne cesse d'augmenter parce qu'au fond, cela reste la solution qui contente symboliquement le plus de monde, ce qui évite de s'interroger sur le sens que cela recouvre – un sens qui, trop souvent, est simplement absent ». Et de conclure : « Voilà comment on transforme en problème logistique un problème qui est d'abord politique et social ». **Aux antipodes de cette proposition de loi, la question que devraient poser le gouvernement et les parlementaires est : la prison, pour quoi faire ?**

Promouvoir la réduction drastique du recours aux aménagements *ab initio* des « courtes » peines de prison revient ainsi à promouvoir ces dernières, pourtant unanimement dénoncées par les actrices du milieu prison-justice pour leur caractère désocialisant, en particulier dans les conditions de détention des maisons d'arrêt françaises.

L'aménagement de peine n'est en aucun cas une faveur faite à la personne condamnée : la peine de prison prononcée est exécutée sous une modalité aménagée, estimée adaptée par le corps judiciaire dans une approche individualisée de la peine. La problématique fondamentale réside non pas dans le prononcé des aménagements *ab initio* mais dans l'approche prison-centrée que ce dispositif promeut indirectement en encourageant un

⁷ INSEE, L'histoire familiale des hommes détenus, 1999.

raisonnement dans lequel le magistrat est d'abord invité à se demander combien de temps de détention méritent les faits commis au vu de la personnalité de l'auteur, avant de réfléchir à la possibilité d'une alternative ou d'un aménagement de peine de prison.

Quant aux peines planchers, elles promeuvent une conception de la peine qui fait de la dissuasion sa fonction première. Cette approche a toujours conduit à une répression accrue sans effet sur la délinquance.

Outre que la prison ne saurait être réduite à une fonction dissuasive, une étude publiée en mars 2024 par l'Institut des politiques publiques⁸, fondée sur l'analyse de la trajectoire judiciaire de 64 000 récidivistes dans les quatre à six années suivant leur sortie de prison, a établi que les peines planchers mises en place de 2007 à 2014 pour les personnes en récidive légale n'avaient pas eu l'effet escompté :

« La réforme a été suivie d'effets, au sens où l'on constate une hausse très nette des sanctions prononcées à l'encontre des récidivistes dès son adoption. [...] Destinée à lutter contre la délinquance par son effet dissuasif, la loi s'avère en revanche avoir eu des effets dissuasifs détectables limités. [...] Au total, la loi sur les peines planchers a eu un effet très important sur l'incarcération en France, mais un effet dissuasif de faible ampleur. [...]

On n'observe aucune diminution du nombre d'infractions commises en état de récidive après la réforme, que ce soit en termes absolus ou en comparaison des autres types de délits. On n'observe pas non plus de réductions du nombre de délits commis en réitération. D'une manière générale, le nombre d'infractions commises par des personnes ayant des antécédents judiciaires ne varie pas au tour de la mise en œuvre de la loi. Ces résultats contredisent l'hypothèse d'un effet dissuasif de la loi sur les peines planchers au moment de sa mise en œuvre. »

⁸ Aurélie Ouss et Arnaud Philippe, « [Les peines planchers sont-elles un outil efficace pour éviter la récidive?](#) », *Notes IPP*, n°105, mars 2024.