



N° 1746

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à simplifier l'échelle des peines et à la création d'une peine de probation et d'inclusion,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Ugo BERNALICIS, Mme Mathilde PANOT, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien

LACHAUD, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LÉBOUCHER, M. Aurélien LE COQ, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisabeth MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour Michel Foucault, la prison s'est introduite peu à peu dans le paysage punitif, et s'y est installée comme une évidence. En ce sens, il a raison de dire que nous acceptons la prison parce que notre société a normalisé son usage à travers le droit, les discours juridiques, la presse, l'école. Cette institution est autant inefficace que persistante et il est temps de briser cette évidence en trompe-l'œil. Il faut questionner la prison non seulement comme un lieu de punition, mais aussi comme un espace qui façonne et parfois enferme les esprits. En l'état, la prison ne « guérit » pas la délinquance, elle a même tendance dans de nombreux domaines à l'aggraver. Les politiques pénales françaises maintiennent la centralité de la prison et continuent d'y recourir massivement, alimentant la surpopulation carcérale et la récidive. Notre objectif est que la justice, en tant qu'institution qui façonne, plutôt que de se limiter à exclure, offre une chance aux personnes condamnées de se reconstruire hors des murs. Il est temps de réintroduire une peine de probation ambitieuse, dotée des moyens nécessaires pour fonctionner. Car oui, la probation fonctionne, mais seulement lorsqu'elle est sérieusement appliquée et politiquement soutenue. La probation incarne cette alternative : une peine qui responsabilise sans briser, qui répare sans bêtement enfermer. Car la vraie justice ne devrait-elle pas libérer l'homme de ses chaînes... y compris celles de la fatalité ?

En 2013, le jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive conclut dans son rapport final que « *le consensus sur l'efficacité des mesures d'aménagement de peine doit emporter une orientation ferme en faveur de leur développement* ». Les mêmes politiques ont cependant été reconduites et les mêmes effets négatifs sont observés : de l'empilement législatif, de l'augmentation de la population carcérale, et de la charge de travail des magistrats et fonctionnaires (administration pénitentiaire, notamment les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), et la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)), le tout dans un contexte budgétaire contraint. Dès lors, les conclusions de la conférence résonnent avec encore plus d'acuité : le principe d'une refonte de l'échelle des peines était largement partagé, notamment par la suppression des sanctions à caractère automatique et notamment les peines planchers, la remise en cause des courtes peines d'emprisonnement, la création d'une peine de probation, et le souhait d'une réelle effectivité des sanctions patrimoniales. De même, la continuité de la prise en charge et son caractère

pluridisciplinaire, la priorité devant être donnée aux aménagements de peine dont certains considèrent qu'ils devraient être systématiques (notamment la libération conditionnelle), et la nécessité de revoir la répartition des compétences entre les différents acteurs.

Les études scientifiques ⁽¹⁾ s'empilent pour établir que les peines exécutées en milieu ouvert, assorties d'un accompagnement adapté, favorisent les processus de désistance et/ou d'arrêt de la délinquance. Ces peines de milieu ouvert, couplées à un suivi socio-judiciaire, obtiennent de meilleurs résultats que l'incarcération en matière de réinsertion et de prévention de la récidive.

L'origine de la probation en France n'est pas récente ⁽²⁾. Sans être exhaustif, depuis la loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive, qui crée notamment la libération conditionnelle et instaure les comités de patronage en passant par la loi du 22 juillet 1912, c'est à l'après-guerre avec l'ordonnance du 23 décembre 1958 que sont instaurés les trois piliers de la probation moderne : le sursis avec mise à l'épreuve (SME), le juge de l'application des peines (JAP) et le Comité de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) ⁽³⁾. Dès lors, les politiques publiques déployées et les pratiques professionnelles des magistrats et des personnels pénitentiaires, en premier lieu ceux exerçant dans les SPIP, ont progressé au fur et à mesure avec des innovations et des avancées, mais aussi des incohérences, et des ratés parfois.

La loi du 15 août 2014, portée par Mme Christiane Taubira, a instauré une peine de probation appelée la « *contrainte pénale* », avec l'ambition de réduire la surpopulation carcérale et de favoriser la réinsertion. Pourtant, malgré des résultats encourageants sur la baisse de la récidive dans certains cas, cette réforme a souvent été perçue comme un échec pour essentiellement deux raisons principales : d'une part un manque criant de moyens alloués au suivi des condamnés et d'autre part un

(1) Cour des comptes, « Évaluation de deux peines alternatives à l'incarcération » de mars 2025 (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/evaluation-de-deux-peines-alternatives-lincarceration>), Etude « Une autre approche de l'effet de la surveillance électronique sur la récidive » de Anaïs Henneguelle et Annie Kensey de novembre 2019 (<https://doi.org/10.3917/mh.dumou.2019.01.0121>), - Une étude norvégienne de 2019 « *Better out than in? The effect on recidivism of replacing incarceration with electronic monitoring in Norway* » (<https://doi.org/10.1080/2578983X.2020.1847954>), Le Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques de 2011 n° 36 « *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation* » (https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/migrations/portail/art_pix/cahierd%27etude36.pdf).

(2) Larminat X. de, 2013, La probation en quête d'approbation : du consensus politique à l'aveuglement positiviste, Archives de politique criminelle, 35, 1, 45-60. DOI : 10.3917/apc.035.0045 - <https://droit.cairn.info/revue-archives-de-politique-criminelle-2013-1-page-45?lang=fr>

(3) L'ancêtre des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

désinvestissement des magistrats pour la mesure. Les SPIP, déjà sous dotés, ont été submergés par l'afflux de nouveaux dossiers, rendant impossible un accompagnement individualisé de qualité. Faute de temps et de ressources, les conseillers pénitentiaires n'ont pu assurer un contrôle rigoureux ni un soutien psychosocial efficace, conduisant à des ruptures de suivi et à une défiance de l'opinion publique. Cela a conduit au final à ce que très peu de contraintes pénales soient prononcées, alors que dans l'absolu beaucoup plus de personnes sous main de justice correspondaient au profil auquel s'adressait cette mesure. La mesure étant faiblement prononcée, il a été conclu à son inefficacité globale, au mépris des résultats individuels, certes maigres, mais effectifs. Sans investissement humain et financier, une peine alternative reste une coquille vide. Preuve, si l'en est, que la probation ne fonctionne que si elle est correctement mise en œuvre.

Ainsi, il a manqué philosophiquement à cette initiative de la probation dans le droit français une mesure crédible permettant l'inclusion des personnes condamnées. En effet, l'inclusion en matière de réinsertion fait référence à un processus global qui vise à intégrer durablement un individu, ayant commis une infraction, dans la société en lui offrant les moyens nécessaires pour surmonter ses obstacles personnels, sociaux et professionnels. Cette notion d'inclusion implique un accompagnement personnalisé visant à permettre à la personne de conscientiser les déterminants de son comportement, à restaurer sa dignité, à favoriser son autonomie et à lui permettre de participer activement à la vie sociale, économique et citoyenne. Dans ce cadre, l'inclusion ne se limite pas à la simple réintégration dans le système social ou le marché du travail, mais englobe aussi des actions visant à corriger ou compenser les causes profondes de l'exclusion, telles que des problèmes de santé mentale, de rapport à la violence, de dépendance, de logement, ou de fracture sociale. L'objectif est de donner à la personne les outils pour reconstruire sa vie, rompre avec le cercle de la délinquance et devenir un acteur responsable et productif de la société. L'inclusion en réinsertion implique donc une approche holistique qui, tout en respectant la personne, s'efforce de lui offrir des solutions concrètes (formation, emploi, soins, logement, soutien psychologique) pour faciliter son adaptation et son intégration durable.

Face aux raisons de l'échec de la contrainte pénale, la présente proposition de loi construit une nouvelle mesure de probation plus ambitieuse car elle s'inscrit dans une réécriture globale de l'échelle des peines. Elle prend en compte les faiblesses observées dans la précédente réforme pour mieux la structurer. Il est évident que cette nouvelle mesure de probation et d'inclusion devra bénéficier de ressources humaines et

financières suffisantes pour garantir une effectivité d'un accompagnement personnalisé : conseillers d'insertion et de probation, travailleurs sociaux, psychologues, éducateurs spécialisés et conseillers en insertion professionnelle. L'efficacité du suivi, avec des sanctions graduées en cas de non respect des obligations, devra intégrer des dispositifs d'accompagnement renforcé et une plus grande souplesse dans les modalités d'application, pour offrir une mesure crédible, tout en améliorant les chances de désistance par la réinsertion et en contribuant efficacement à la lutte contre la récidive.

Enfin, il convient de préciser que la réécriture de l'échelle des peines avec la création d'une peine de probation autonome n'exonère pas d'une réflexion quant à la nécessaire déflation pénale. Ce texte est une première pierre qui invite à réviser l'intégralité du code pénal pour que la peine de prison ne soit plus la peine de référence.

L'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi prévoit une refonte de l'échelle des peines afin de clarifier le droit pénal et de renforcer la lisibilité et la cohérence des sanctions correctionnelles. Cette nouvelle architecture repose sur un triptyque simple et lisible : l'amende, la peine de probation et l'emprisonnement. Elle vise à redonner une cohérence d'ensemble à la hiérarchie des peines, en remédiant à l'actuelle confusion née d'un empilement successif de sanctions alternatives, qui nuit à la compréhension du droit par les justiciables comme par les professionnels. L'article 131-3 du Code pénal, dans sa rédaction actuelle, présente en effet une énumération hétéroclite et peu lisible des peines correctionnelles, sans hiérarchie claire ni articulation fonctionnelle. Cette situation contribue à affaiblir le sens des peines, leur lisibilité et leur efficacité. Le présent article propose donc de reconstruire cette échelle sur des fondements clairs et rationnels, en supprimant le millefeuille d'alternatives accumulées au fil des réformes, devenu source de confusion plus que d'efficacité.

L'**article 2** introduit et définit une nouvelle peine autonome : la peine de probation et d'inclusion. Cette mesure constitue une alternative crédible à l'emprisonnement, à la fois exigeante et tournée vers la réinsertion. Elle repose sur un accompagnement structuré du condamné, assorti d'obligations et d'interdictions adaptées à sa situation, dans une logique de responsabilisation, de prévention de la récidive et d'inclusion sociale. La peine de probation et d'inclusion se distingue des dispositifs existants par son autonomie : elle ne se substitue pas à une peine privative de liberté ni ne se limite à une modalité d'aménagement. Elle est conçue comme une peine à part entière, prononcée en tant que telle par la

juridiction, avec un contenu personnalisé, déterminé en fonction des besoins du condamné et des exigences de la protection de la société.

Enfin, l'**article 3** procède aux ajustements rédactionnels nécessaires à la mise en cohérence de l'ensemble du Code pénal et des autres codes concernés. Il assure les coordinations législatives rendues indispensables par l'introduction de la nouvelle échelle des peines et la création de la peine autonome de probation et d'inclusion. Ces modifications formelles visent à harmoniser les références juridiques, garantir l'unité du droit applicable et éviter toute contradiction entre les dispositions anciennes et les nouvelles mesures instaurées par la présente loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code pénal est ainsi modifiée :

- ① 1^o L'article 131-3 est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 131-3.* – Les peines correctionnelles encourues par les personnes physiques sont :
- ③ « 1^o L'amende ;
- ④ « 2^o La peine de probation et d'inclusion définie à l'article 131-3-1 ;
- ⑤ « 3^o L'emprisonnement ; cet emprisonnement peut faire l'objet d'un sursis, d'un sursis probatoire ou d'un aménagement conformément aux dispositions du chapitre II du présent titre.
- ⑥ « Ces peines ne sont pas exclusives des peines complémentaires prévues à l'article 131-10. »
- ⑦ 2^o L'article 131-4-1 est abrogé.

Article 2

- ① La sous-section 2 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code pénal est ainsi modifiée :
- ② 1^o Après l'article 131-3, il est inséré un article 131-3-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. 131-3-1. – I.* – La peine de probation et d'inclusion est destinée à prévenir la récidive et à tendre à la désistance du condamné, en favorisant son insertion ou sa réinsertion au sein de la société. Elle consiste en l'application des conditions générales et particulières prévues au II du présent article, ainsi que d'une ou plusieurs des formes suivantes :
- ④ « 1^o Le travail d'intérêt général, selon les modalités définies à l'article 131-8 et dans les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du présent code et à l'article L. 122-1 du code de la justice pénale des mineurs ;

- ⑤ « 2° Les peines de stage, selon les modalités définies à l'article 131-5-1 du présent code ;
- ⑥ « 3° Les peines privatives ou restrictives de liberté prévues à l'article 131-6 ;
- ⑦ « 4° La sanction réparation ;
- ⑧ « 5° Le sursis probatoire, prévus aux articles 132-40 à 132-42.
- ⑨ « Le condamné peut, en outre, bénéficier des mesures d'aide prévues à l'article 132-46 du présent code.
- ⑩ « II. – Si elle dispose d'éléments d'information suffisants sur la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale du condamné, le cas échéant après évaluation par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, la juridiction qui prononce la peine de probation et d'inclusion peut également déterminer les conditions générales et particulières auxquelles le condamné peut être astreint parmi les mesures suivantes, le cas échéant en complément d'obligations ou interdictions prévues au titre de l'une des formes mentionnées au I du présent article :
 - ⑪ « 1° Une ou plusieurs mesures de contrôles prévues à l'article 132-44 du présent code ;
 - ⑫ « 2° Une ou plusieurs obligations et interdictions prévues à l'article 132-45 en matière de sursis probatoire ;
 - ⑬ « 3° Le cas échéant, l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article 131-8 ;
 - ⑭ « 4° L'injonction de soins, dans les conditions prévues aux articles L. 3711- 1 à L. 3711-5 du code de la santé publique.
 - ⑮ « Lorsque les conditions générales et particulières prévues au présent II sont prononcées, le condamné est tenu de s'y soumettre pendant une durée comprise entre six mois et cinq ans, fixée par la juridiction.
 - ⑯ « Sous réserve de l'application du cinquième alinéa de l'article 131-4-1 et de l'article 131-9 du présent code, la juridiction fixe également la durée maximale de l'emprisonnement encouru par le condamné en cas d'inobservation des conditions générales et particulières qu'elle a prononcé. Cette durée ne peut excéder deux ans, ni le maximum de la peine d'emprisonnement encourue.

- ⑰ « III. – Lorsqu’il n’a pas été fait application du II du présent article, le juge de l’application des peines, dans les conditions prévues par le code de procédure pénale et après évaluation de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale du condamné par le service pénitentiaire d’insertion et de probation, peut déterminer les conditions générales et particulières prévues aux 1° à 4° du même II auxquelles le condamné peut être astreint ainsi que leur durée, comprise entre six mois et cinq ans.
- ⑱ « Le juge de l’application des peines peut également, au cours de l’exécution de la peine de probation et d’inclusion, modifier, supprimer ou compléter les conditions générales et particulières décidées par la juridiction en application du II du présent article ou par lui sur le fondement du premier alinéa du présent III, au regard de l’évolution du condamné, après évaluation du service pénitentiaire d’insertion et de probation. » ;
- ⑲ 2° Au premier alinéa de l’article 131-4-1, après le mot : « prononcer », sont insérés les mots : « , au titre de la peine de probation et d’inclusion prévue à l’article 131-3-1, » ;
- ⑳ 3° Au premier alinéa de l’article 131-5-1, les mots : « ou en même temps que l’emprisonnement, prescrire » sont remplacés par les mots : « de l’emprisonnement prescrire, au titre de la peine de probation et d’inclusion prévue à l’article 131-3-1, » ;
- ㉑ 4° Au premier alinéa de l’article 131-6, les mots : « prononcer, à la place de l’emprisonnement » sont remplacés par les mots : « , à la place de l’emprisonnement, prononcer, au titre de la peine de probation et d’inclusion prévue à l’article 131-3-1 » ;
- ㉒ 5° À la première phrase du premier alinéa de l’article 131-8, les mots : « prescrire, à la place de l’emprisonnement » sont remplacés par les mots : « , à la place de l’emprisonnement, prescrire, au titre de la peine de probation et d’inclusion » ;
- ㉓ 6° À la première phrase du premier alinéa de l’article 131-8-1, les mots : « prononcer, à la place ou en même temps que la peine d’emprisonnement » sont remplacés par les mots : « , à la place de l’emprisonnement, prononcer, au titre de la peine de probation et d’inclusion ».

Article 3

- ① I. – L'article L. 211-26 du code des assurances est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 211-26.* – Le fait de conduire un véhicule terrestre à moteur sans être couvert par une assurance garantissant la responsabilité civile conformément à l'article L. 211-1 du présent code est réprimé en application de l'article L. 324-2 du code de la route. »
- ③ II. – La section 1 du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code pénal est ainsi modifiée :
- ④ 1° L'article 131-5 est abrogé ;
- ⑤ 2° Le dernier alinéa de l'article 131-9 est supprimé ;
- ⑥ 3° L'article 131-25 est abrogé.
- ⑦ III. – Le code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ⑧ 1° À la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 495-1, la référence : « 131-5 » est remplacée par la référence : « 131-5-1 » ;
- ⑨ 2° L'article 747-1-1 est ainsi modifié :
- ⑩ a) Au 1°, les mots : « une peine de jours-amende ou » sont supprimés ;
- ⑪ b) À la fin du 2°, les mots : « ou une peine de jours-amende » sont supprimés ;
- ⑫ c) Le 3° est abrogé ;
- ⑬ d) Les deuxième et dernière phrases du dernier alinéa sont supprimées ;
- ⑭ 3° Le premier alinéa du 11° de l'article 775 est ainsi modifié :
- ⑮ a) À la première phrase, la référence : « 131-5 » est remplacée par la référence : « 131-5-1 » ;
- ⑯ b) La seconde phrase est supprimée.
- ⑰ IV. – Le code de la route est ainsi modifié :
- ⑱ 1° Le 3° du II des articles L. 221-2, L. 221-2-1, L. 224-18, L. 233-2 et L. 325-3-1, le 3° du IV des articles L. 223-5 et L. 223-9, le 4° du II des

articles L. 224-16, L. 234-8 et L. 235-1, le 2° du III de l'article L. 224-17, le 3° de l'article L. 231-2, le 3° du III de l'article L. 233-1, le 4° du I de l'article L. 234-2, le 5° de l'article L. 236-3 et le 2° du II de l'article L. 324-2 sont abrogés ;

- ⑲ 2° Le septième alinéa des articles L. 243-1, L. 244-1 et L. 245-1 est supprimé.
- ⑳ V. – Le 4° de l'article L. 3421-7 du code de la santé publique est abrogé.
- ㉑ VI. – La sous-section 5 de la section 5 du chapitre I^{er} du titre III du livre V de la cinquième partie du code des transports est ainsi modifiée :
- ㉒ 1° Le 2° du VI de l'article L. 5531-45 est abrogé.
- ㉓ 2° Le 3° du II de l'article L. 5531-46 est abrogé.