

PROPOSITIONS DE L'ANJAP SUR LA RÉFORME DE L'EXÉCUTION ET DE L'APPLICATION DES PEINES NOVEMBRE 2017

Les nouvelles propositions de l'ANJAP de novembre 2017 sur la réforme de l'exécution et de l'application des peines dans la continuité de celles formulées à l'occasion de la conférence de consensus et des travaux de la commission Cotte - Sortir de l'ambiguïté : vers une césure du procès pénal :

Contribution de l'ANJAP au débat sur l'exécution et l'application des peines, novembre 2017

Sortir de l'ambiguïté : la césure du procès pénal

Notre droit pénal a été profondément modifié par l'arrivée d'un nouvel intervenant, le juge de l'application des peines. Le procès pénal, au cours duquel il est débattu en même temps de la culpabilité et de la peine, ne met pas un terme au processus judiciaire. Depuis 1945 l'idée d'une exécution individualisée de la peine s'est imposée. Il s'agit de tenir compte de l'évolution des efforts accomplis par le condamné pour moduler les modalités d'exécution de la peine d'emprisonnement. Si en droit anglo-saxon, la discussion sur les faits précède celle relative à la sanction, les tentatives en France pour séparer ces deux temps du procès pénal ont échoué. Récemment, la loi de 2014 a introduit la possibilité d'ajourner le prononcé de la peine et d'ordonner des investigations sur la personnalité du condamné. Cette possibilité est peu utilisée par les juridictions de jugement. Il en est de même de l'ajournement avec mise à l'épreuve. Cet échec tient sans doute à notre culture judiciaire (unité du procès pénal) et à l'engorgement des juridictions pénales qui nécessite d'évacuer les affaires et limiter les renvois. De fait, le débat judiciaire devant le juge correctionnel se limite le plus souvent à la question de la preuve et de la culpabilité. Difficile en effet de discuter du choix de la peine lorsque le prévenu plaide son innocence. Le plus souvent le prévenu se contente de solliciter l'indulgence du tribunal et le prononcé d'une peine alternative. En cas de prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme, le débat sur l'utilité de cette peine et son mode d'exécution s'ouvre devant le juge de l'application des peines. De fait il existe une césure du procès pénal, non pas comme dans les pays de Common Law devant le même juge, mais entre deux juridictions.

Si ce processus peut sembler complexe, il offre l'avantage de donner à la peine d'emprisonnement une plus grande utilité sociale que son exécution pure et simple en établissement pénitentiaire. Il faut rappeler que l'incarcération pour quelques mois d'un délinquant renforce sa précarité sociale (perte de logement, de soutien, d'emploi) sans donner le temps aux acteurs pénitentiaires d'amorcer un processus de sortie de délinquance.

Si l'organisation actuelle peut être critiquée pour son manque de visibilité, donnant le sentiment que le JAP défait parfois ce qui vient juste d'être tranché, il nous semble utile d'approfondir et expliquer la césure du procès pénal.

Le juge correctionnel a une compétence juridique évidente pour trancher de la validité de la procédure, évaluer les nullités soulevées, décider si l'acte relève d'une infraction, s'il est imputable à telle personne et avec quel degré de responsabilité. Une fois la culpabilité prononcée, en fonction de la gravité de l'acte et de ce qui est connu à ce stade du parcours de la personne, il peut fixer une durée de suivi.

Commence alors le travail du JAP et de ses partenaires : évaluation, fixation des objectifs de la peine et des obligations particulières, adaptation à l'évolution de la personne (incarcération si nécessaire, TIG, PSE, ajout ou levée d'une obligation, convocation en rappel des obligations, délivrance d'un mandat d'amener ou d'arrêt...). Plus nous avons des armes pour dire non si pour différentes raisons la personne condamnée n'est pas prête à travailler avec nous et des armes pour dire oui si une évolution favorable s'amorce, plus nous pouvons nous adapter, plus nous sommes efficaces.

Pour bien comprendre ce qui amène un individu à quitter la délinquance, les études menées sur la désistance indiquent qu'un élément fondamental est à prendre en compte : la sortie de la délinquance ne se décrète pas mais s'accompagne.

La notion de processus est essentielle car renoncer à une vie déviante n'est pas le résultat d'une décision unique et isolée mais d'un processus de changement, avec des vacillations, des ambivalences, des rechutes temporaires mais que l'on espère de moins en moins fréquentes et graves.

Le travail du JAP et de ses partenaires est de s'inscrire dans un **parcours d'exécution de peine (PEP)**.

Le parcours d'exécution de peine doit se comprendre comme réalisé en détention ou hors détention car si la personne est libérée en aménagement de sa peine, elle n'en a pas fini de rendre des comptes et sa peine poursuit son exécution sous une autre forme mais avec des exigences et des sanctions possibles.

Il ne s'agit pas lorsque la peine est exécutée dans la communauté d'en être dispensé mais de travailler vers une autonomisation dans l'idée que la personne puisse à la fin de l'intervention judiciaire être suffisamment adaptée pour poursuivre sa vie, avec des relais dans la société, sans récidiver.

Nous observons que les juridictions de jugement, pourtant incitées à mettre en place des aménagements de peine ab initio ne se saisissent pas de cette possibilité. La loi qui impose de motiver en quoi un aménagement de peine n'est pas possible demeure concrètement inappliquée.

De même, le juge correctionnel, spécialiste de sa matière, ne connaît pas les possibilités et spécificités de l'application des peines de sorte qu'il craint de se tromper, ne distingue pas la différence entre SME et contrainte pénale, visualise mal les informations préalables à recueillir pour mettre en place un PSE, ne sait pas s'il reste des places en semi-liberté, ne connaît pas les structures de placement extérieur, ni les programmes individuels et collectifs de suivi mis en place localement par le SPIP et d'autres partenaires. De plus, les assesseurs du tribunal correctionnel ne sont pas spécialisés, peuvent être juge des enfants, juge d'instance, de même que ceux qui siègent en juge unique.

Pour ces motifs mais aussi en raison d'une charge d'audience importante, le juge correctionnel n'a ni le temps ni la capacité de travailler le post peine ainsi que cela lui est actuellement demandé.

Nous observons que de plus en plus de nos collègues correctionnels souhaitent une clarification de leur rôle et souhaitent être déchargés de ce qui les met en difficulté.

Nous ne reviendrons pas sur la littérature juridique vantant la césure du procès pénal mais indiquons qu'elle ne peut pas se faire devant le tribunal correctionnel pour les raisons ci-dessus exposées.

Il nous semble donc qu'il est temps de prendre acte de cette situation et du fait que nous disposons, à la différence d'autres pays européens, d'un juge spécialiste de l'accompagnement en phase post déclaration de culpabilité. Le JAP, entouré de ses partenaires (SPIP, associations de contrôle judiciaire, de réinsertion, de justice restaurative, résolutive de problèmes...) pourrait donc, dans le quantum fixé par la juridiction de jugement, adapter les modalités du suivi en fonction de l'évolution de l'individu et de son engagement vers une sortie de délinquance en utilisant avec autant de souplesse que possible tout le panel des mesures s'exerçant au sein de la communauté ou en détention.

Nous proposons donc de mettre enfin en place la césure du procès pénal en s'appuyant sur la spécificité de l'audience correctionnelle qui fixerait le quantum du suivi nécessaire, pourrait, si la situation le nécessite délivrer un mandat de dépôt comme actuellement, conserverait la possibilité de fixer les obligations et interdictions urgentes, à charge pour le JAP de mettre en œuvre l'accompagnement de l'individu, en ou hors détention, en fonction de son évolution.

Ce nouveau fonctionnement aurait l'avantage de la clarté et de la cohérence pour nos concitoyens, libérerait le juge correctionnel de ce qui le met en difficulté, permettrait un suivi individualisé et efficace par le JAP et ses partenaires.

Par ailleurs, l'ANJAP estime que doit être entendu le besoin des professionnels de disposer d'un outil de travail cohérent et d'une commande publique claire.

Il est temps de mettre fin à la fuite en avant de l'inflation carcérale et de proposer des solutions puisqu'elles existent et sont désormais connues.

Nous disposons d'études, d'expériences, de bases solides pour affirmer que nous savons désormais **ce qui marche** en terme de prévention de la récidive.

Nous pouvons nous appuyer sur trois rapports essentiels rendus ces dernières années :

- la conférence de consensus de 2013 qui a fait le point sur l'ensemble des dispositifs opérants en matière de lutte contre la récidive
- le rapport rendu par la commission présidée par Bruno Cotte en décembre 2015 proposant une refonte du droit des peines et des simplifications au stade de l'exécution de la peine
- le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire remis le 4 avril 2017 au ministre de la Justice par Jean-René Lecerf, président de ladite commission

mais aussi :

- les travaux du conseil de l'Europe, notamment les règles européennes relatives à la probation
- les travaux des universitaires tel le professeur Martine Herzog-Evans, des criminologues comme Denis Lafortune (RBR, risque besoin réceptivité)
- le travail mené par l'administration pénitentiaire pour renouveler les méthodes d'intervention du SPIP, notamment en matière de contrainte pénale.

Pour permettre un fonctionnement souple et réactif au niveau de l'application des peines, il faut dès lors envisager de **lever les barrières** qui actuellement entravent le travail quotidien du JAP :

- pour une échelle des peines clarifiée
- pour une procédure d'exécution fluide
- pour une consécration de l'individualisation et de la juridictionnalisation au stade de l'application des peines (rapport Cotte)
- pour l'adaptation de la justice aux outils de communication modernes
- pour une nouvelle architecture carcérale

1 – Une échelle des peines clarifiée

1- 1 Les peines correctionnelles

L'ANJAP adhère en grande partie au raisonnement développé dans le rapport Cotte, pages 35 et suivantes sans pour autant voir l'utilité de promouvoir le PSE en peine principale.

Au regard des arguments ci-dessus développés, nous pensons que le juge correctionnel ne s'en saisira pas et nous jugeons plus opérant de retenir l'idée de la césure du procès pénal.

L'ANJAP retiendrait donc comme peines en matière correctionnelle :

- amende
- jours-amende
- TIG
- une peine de probation (reprenant l'essentiel de la contrainte pénale avec l'évolution telle que proposée par la commission Cotte impliquant la suppression du SME ,du sursis TIG, du suivi socio judiciaire)
- emprisonnement.

Sur la question spécifique posée du maintien des freins au prononcé de plusieurs SME en cas de récidive, il nous semble évident que ces dispositions doivent disparaître. Tout le mouvement d'individualisation commande de laisser toute latitude de choix de la peine en fonction de la personne et de son évolution.

La contrainte pénale ou nouvelle peine de probation nous semble devoir être valorisée en ce qu'elle rend crédible le travail en milieu ouvert qui est réalisé en lien avec le SPIP et différents partenaires.

La phase d'évaluation avec utilisation de nouvelles compétences en terme d'entretien motivationnel et d'utilisation des outils RBR (risque besoin réceptivité) développés sur notre territoire avec l'aide du criminologue canadien Denis Lafortune est particulièrement éclairante pour le juge et permet d'impliquer l'individu dans la fixation des objectifs de la mesure judiciaire.

Les résultats de l'utilisation de RBR en terme de prévention de la réitération d'actes de délinquance sont connus des professionnels et des chercheurs.

L'ANJAP propose que le JAP puisse opérer comme il le fait déjà pour des courtes peines converties ou substituées en TIG ou jours-amende, et puisse ainsi convertir une peine ferme en contrainte pénale ou nouvelle peine de probation.

L'ANJAP rappelle que cela a été proposé et que le Parlement a écarté de la loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, les dispositions concernant l'application des peines, notamment les conversions de peine, prévues par les articles 27 septies, 27 octies et 32 A à 32 H du projet initialement adopté par l'Assemblée nationale. Pourtant ces dispositions avaient déjà été adoptées par le Parlement et n'avaient pu entrer en vigueur qu'en raison de la censure du Conseil constitutionnel liée à une difficulté de procédure.

L'ANJAP défend ces dispositions depuis plusieurs années car elles sont de nature à faciliter le travail quotidien des juges de l'application des peines et favorisent le développement des aménagements de peine.

La commission Cotte de refonte du droit des peines a d'ailleurs recommandé le développement du champ des conversions de peine (p67).

1-2 Les mesures de sûreté

Pour les raisons développées par le rapport Cotte et notamment en terme de conventionnalité, l'ANJAP demande la suppression de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté.

L'ANJAP fait siennes toutes les propositions du rapport Cotte (p 84 et s) en matière de période de sûreté et indique qu'à tout le moins, une permission de sortir n'est pas un aménagement de peine et devrait donc pouvoir être ordonnée pendant une période de sûreté. Cela éviterait de figer des situations, permettrait de travailler le parcours d'exécution de la peine, évaluer les capacités de mobilisation du détenu, le maintenir dans la réalité...

1-3 La création de la libération contrôlée

L'ANJAP soutient cette idée proposée par la commission Cotte (pages 52 et suivants) qui permettrait de supprimer deux mécanismes actuellement en concurrence et peu opérants, la surveillance judiciaire créée par la loi du 12 décembre 2005 et le suivi post libération créé par la loi du 15 août 2014 (art 721-2 code de procédure pénale).

L'intérêt pédagogique de la création de la libération contrôlée réside dans le fait que les personnes condamnées à une peine égale ou supérieure à 10 ans de réclusion criminelle ne sortiraient plus de détention sans suivi, soit qu'elles auraient obtenu auparavant une mesure de libération conditionnelle validant leurs efforts, soit qu'elles seraient suivies en libération contrôlée sur la durée des réductions de peine obtenues (crédit de réduction de peine et réductions de peine supplémentaires).

Ainsi, nos concitoyens participant aux assises pourraient savoir que la peine décidée par le jury sera intégralement exécutée, en puis hors détention. Les personnes détenues sauraient pour celles qui ne montrent aucune motivation, qu'il n'y a pas de sortie de prison sans contrainte, que si elles ne s'engagent pas dans un processus avec nous en vue d'une libération conditionnelle, il n'y aura pas non plus de libération sans rendre des comptes.

1-4 Dépenalisation et contraventionnalisation

L'ANJAP rappelle que dans un contexte juridictionnel extrêmement préoccupant et à budget contraint, il devra être envisagé de dépenaliser ou contraventionnaliser un certain nombre de comportements, dans un souci d'efficacité de la sanction prononcée et afin de recentrer l'office du juge pénal sur les manquements les plus graves aux règles sociales.

Pierre-Yves Geoffard, professeur à l'École d'économie de Paris, directeur d'études à l'EHESP publiait récemment un article expliquant l'intérêt d'une légalisation contrôlée de l'usage de cannabis : la santé publique, les recettes fiscales, les créations d'emplois légaux... Différents pays se sont déjà engagés dans cette voie et nous pouvons nous inspirer de leurs expériences.

L'analyse montre que la légalisation n'entraîne pas d'augmentation des usages problématiques, ni de hausse de la consommation chez les plus jeunes et que la politique de santé publique est facilitée par le caractère devenu légal du produit.

Les spécialistes du traitement des addictions savent que la classification légal illégal en matière de produit consommé est peu opérante, les consommateurs de tabac étant par exemple quasiment tous en état de dépendance alors que ceux de cannabis le sont pour environ 15 % d'entre eux. La vraie question à se poser est de l'ordre de la santé et non plus de la légalité : y a-t-il trouble de l'usage ?

L'état des connaissances, des expérimentations menées à l'étranger et les discussions avec les partenaires de la santé rendent d'ailleurs les magistrats de plus en plus prudents lorsqu'il s'agit de sanctionner un simple usage de cannabis.

Le défaut de permis de conduire pourrait ne pas être sanctionné d'une peine d'emprisonnement mais d'une amende administrative.

Une conduite sous l'empire d'un état alcoolique, hors accident et hors récidive, plutôt que de tomber sous le joug judiciaire, pourrait entraîner une suspension du permis de conduire par le Préfet et une amende administrative.

Le non paiement des pensions alimentaires devrait rester du domaine du droit privé et ne plus être pénalisé, de même que le voyage habituel sans titre de transport.

Par ailleurs, le JAP pourrait être libéré de certaines décisions et ainsi se recentrer sur son office en permettant des délégations à l'administration pénitentiaire.

Le droit des permissions de sortir est particulièrement obscur et parfois incohérent. Là encore, la commission Cotte a formulé des propositions simples et concrètes qui nous semblent adaptées à ce que nous connaissons sur le terrain.

L'ANJAP est tout à fait favorable à ce que le JAP valide, après comparution du condamné en commission d'application des peines, la première permission de sortir et que, sauf incident, l'administration pénitentiaire organise les modalités des permissions suivantes.

De la même manière, lorsqu'un placement sous surveillance électronique ou une semi-liberté est décidé, les modifications d'horaires d'assignation et la gestion des déménagements des personnes placées sous main de justice pourraient être traitées par le SPIP qui en aviserait ensuite le JAP qui conserverait la possibilité de revenir sur ce qui a été mis en place. Le juge fixe le principe de la mesure et le SPIP fait évoluer les modalités pratiques.

2- pour une procédure d'exécution efficace

2 -1 Une procédure 723-15 CPP plus fluide

Le développement des aménagements de peine pour les personnes libres à l'issue de l'audience correctionnelle est le résultat d'un long processus qui a été maintenu et amplifié au fil du temps parce qu'il répond à un besoin de condamnés à des courtes peines en situation plus ou moins précaire et pour lesquels l'exécution de la peine en milieu carcéral aurait un effet totalement contre productif : perte d'un logement, d'un travail, plongée au milieu de délinquants d'habitude, dans un univers surpeuplé sans possibilité d'accéder à des activités de réinsertion...

Ce besoin d'accompagnement vers la sortie de la délinquance des condamnés aux plus courtes peines d'emprisonnement n'a pas disparu.

Y mettre fin serait catastrophique pour nos établissements pénitentiaires qui ne pourraient aucunement faire face à l'afflux de ces incarcérations et serait sans effet quant à la prévention de la récidive, voire aurait l'effet inverse de la renforcer.

Sur le plan intellectuel, le raisonnement consistant à prendre acte de la césure du procès pénal permet de faire œuvre de pédagogie, de cohérence, de conserver donc la procédure 723-15 du code de procédure pénale.

Toutefois, il demeure évident que les mécanismes de mise à exécution des peines peuvent être améliorés.

2- 1- 1 Améliorations au stade de l'audience et du parquet de l'exécution des peines

Il faut souligner que les juges correctionnels sont conduits à prononcer des courtes peines d'emprisonnement en raison de l'absence des prévenus à leur procès. Le juge prononce ainsi des peines d'emprisonnement faute d'informations sur la personnalité du prévenu. Lorsque le condamné est interpellé, le juge de l'application des peines dispose alors de nouveaux éléments pour apprécier la situation du condamné parfois plusieurs années après le prononcé de la peine.

Si on peut regretter l'absence du prévenu à son procès, l'expérience montre que les raisons en sont multiples. Le prévenu peut évidemment refuser de comparaître mais il peut aussi en être empêché pour des raisons légitimes : hospitalisation, deuil, accident de la vie. Trop souvent le tribunal n'en est pas informé car le prévenu ne sait comment joindre le greffe du tribunal correctionnel (accueil déficient, standard surchargé, absence d'adresse internet). Il arrive aussi souvent qu'un prévenu incarcéré ne soit pas extrait faute pour le tribunal d'être informé de cette situation. Enfin le prévenu peut perdre sa convocation, se tromper de juridiction ou de salle d'audience. L'exécution des jugements contradictoires à signifier mobilise un temps judiciaire important . Améliorer le taux de présence des prévenus à l'audience est un levier important pour améliorer le fonctionnement des services de l'exécution des peines.

Quelques propositions afin d'améliorer la présence du prévenu lors du jugement :

- renforcer la signalétique dans les juridictions, nécessite de procéder à un audit par des sociétés spécialisées
- simplifier les modèles de convocations en justice
- développer le rappel des convocations par courriel et sms
- permettre au justiciable d'accéder par internet à son dossier et ainsi modifier son adresse postale son adresse courriel , son numéro de téléphone,
- développer les échanges par courriel. Le condamné pourrait ainsi expliquer son absence à l'audience.

Au moment de l'interpellation, il pourrait être envisagé de généraliser la comparution devant le PR avant écrou dans les cas de rejet de 723-15, mise à exécution de la peine encourue en cas d'inobservation d'une contrainte pénale ou TIG, révocation de SME ou STIG.

L'idée n'est pas de multiplier les tentatives de comparution de la personne mais bien de mieux connaître et évaluer une situation qui a pu évoluer, ce qui relève bien de l'office du magistrat, qu'il soit du Siège ou du Parquet.

Quelques propositions pour éviter des incarcérations injustifiées :

- en cas de prononcé d'une peine d'emprisonnement avant mandat d'arrêt, présentation obligatoire devant le juge des libertés de la détention dans tous les cas (et pas seulement pour les jugements par défaut)
- permettre à la cour d'assises de ne pas prononcer de mandat de dépôt par une décision spécialement motivée (exemple des condamnés présentant un état de santé très dégradé)
- prévoir un réexamen de la situation du condamné par le juge de l'application des peines lorsqu'il a été convoqué à une adresse erronée,

L'utilisation de l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) pour les prévenus doit être développée. Elle se heurte actuellement à des difficultés de mise en œuvre pratique : les juges des libertés et de la détention et les juges d'instruction ne disposent pas plus que les JAP d'ailleurs d'un annuaire national mentionnant les personnes de l'administration pénitentiaire susceptibles d'être contactées pour la mise en œuvre concrète de l'ARSE. Il convient de préconiser la signature de protocoles entre juridictions et administration pénitentiaire afin de prévoir les modalités de mise en œuvre de l'ARSE. En outre, la personne placée sous ARSE ne doit pas être inscrite par l'établissement pénitentiaire sous un régime spécial mais être maintenue sous écrou, ce qui permettra à tous d'avoir aisément accès à l'information.

2-1- 2 Améliorations de la procédure 723-15 du code de procédure pénale

Il est régulièrement reproché au JAP un trop long délai entre notre saisine et la décision rendue. L'ANJAP rappelle au préalable qu'entre la sortie de garde-à-vue et la date de passage en jugement, de nombreux mois s'écoulent et que ce délai ne semble que peu questionné. Il s'agit pourtant généralement d'un délai vide, sans suivi, au contraire de celui devant le JAP qui aura fixé des objectifs et attend des justificatifs que la personne se devra de réunir.

Pour autant, l'ANJAP, forte d'expérimentations de terrain, souhaite proposer des évolutions tendant à une structuration du temps plus dynamique :

- édition de la fiche écrou
- BEX
- convocation PR
- remise de convocation en main propre grâce au développement de protocoles HDC
- absence saisine SPIP sauf commande particulière
- HDC ou DC

Pour travailler l'aménagement de la peine, le JAP doit disposer de la fiche d'écrou. Le temps que le greffe édite la décision de condamnation et la fasse signer par le président du tribunal correctionnel, il peut s'écouler plusieurs semaines, voire des mois. Si les juridictions de jugement disposaient d'un outil informatique adapté, le jugement pourrait être édité et signé dès le prononcé de la peine et la fiche écrou immédiatement éditée.

Lorsque la personne est présente lors du délibéré de l'audience de jugement, le développement du BEX (bureau de l'exécution) permet de lui délivrer immédiatement une information sur sa peine et une convocation devant le JAP si elle a été condamnée à une peine ferme d'un quantum aménageable.

Certaines juridictions ont aussi adopté une nouvelle pratique de convocation directe devant le JAP par les services de police en lien avec le service de l'exécution des peines. Elle est destinée aux personnes condamnées par contradictoire à signifier, ou ayant fait l'objet d'un retour Parquet pour non présentation devant le JAP ou ayant fait l'objet d'un rejet d'aménagement de peine mais présentant un élément nouveau.

Cette procédure permet d'éviter une convocation par lettre recommandée et le JAP a la certitude que la personne a bien eu connaissance du rendez-vous judiciaire.

De même, si comme nous le proposons, le Parquet avant d'écrouer une personne se la fait présenter, un bilan de la situation de la personne pourrait être rapidement effectué et le parquetier pourrait le cas échéant, directement convoquer la personne devant le JAP sur ces plages horaires préalablement définies.

L'idée est de ne pas « perdre » des personnes qui, absentes lors de l'audience, n'avaient pas eu connaissance de leur peine ou qui, en situation précaire et instable ne recevaient pas leur courrier ou n'y prêtaient pas une attention particulière, ou qui encore, résidant dans une zone rurale sans réseau de transport développé, ne peuvent pas facilement se déplacer. Constatant l'état de surpopulation des établissements pénitentiaires et de l'effet désocialisant des courtes peines d'emprisonnement, la mise en place d'un tel dispositif s'impose.

Dans un ressort comme Lille, il est effectif depuis le printemps 2015 et a permis une diminution du nombre des retours Parquet de 637 en 2014 à 400 en 2016.

Par ailleurs, la signature par le président et le procureur de la République d'une juridiction de protocoles permettant l'aménagement des peines d'emprisonnement d'un seuil de peine à définir en hors débat contradictoire permet de rendre plus fluide et plus rapide le traitement des dossiers d'aménagement de peine en procédure 723-15 du code de procédure pénale.

Ainsi, ne sont orientés en débat contradictoire pour les courtes peines que les situations faisant réellement question, le reste pouvant être traité aisément avec remise en main propre des convocations par le magistrat notamment lors du rendez vous BEX ou lors de l'audition faisant suite à la convocation directe devant le JAP par le service de l'exécution des peines.

Certains JAP, constatant que la saisine du SPIP n'apporte pas réellement de plus-value dans la procédure 723-15, ont adopté un nouveau positionnement : ils ne procèdent plus qu'à une saisine résiduelle du SPIP et instruisent eux mêmes la mesure.

Le greffe se trouve ainsi déchargé d'un certain nombre de convocations.

Ces diverses améliorations au circuit 723-15 permettent de diminuer le stock et les délais de traitement : un dossier 723-15 qui était traité dans un délai de 9 à 14 mois (délai légal de 6 mois) peut faire l'objet d'une décision dans un délai de 15 jours à 6 mois après la date de saisine du JAP et ce délai est utilisé par le magistrat et non pas subi.

Le magistrat qui estime que la personne ne remplit pas toutes les conditions pour bénéficier d'un aménagement de peine et/ou qu'elle lui paraît difficilement mobilisable, peut décider de ne pas utiliser la procédure du hors débat (qui ne peut conduire qu'à une décision favorable au requérant) et remettre en main propre à la personne une convocation en débat contradictoire en évaluant, selon la personne les actes attendus et le temps utile pour les accomplir.

Nous voyons de nombreux avantages à ce dispositif : un délai maîtrisé, utilisé, un coût humain minime (temps pour le SPIP qui peut se consacrer à des suivis, pour le PR qui n'est pas présent en HDC, pour le greffe qui n'est pas présent en HDC et n'a plus de convocation à adresser), coût financier (convocation remise en main propre, de même que la notification de la décision).

Il ne faut toutefois pas éluder que ces avantages qui permettent la mise à exécution des décisions de justice avec diligence et pédagogie a un impact important sur le travail des juges de l'application des peines qui alors instruisent seuls la procédure, vérifient les pièces produites, en font la copie, font signer la requête au condamné, lui délivrent convocation, explications...

Cela est cependant satisfaisant puisque l'effectivité de la peine est mieux assurée et que le magistrat se met en position de maîtrise du temps et de ses demandes. Le condamné sait aussi plus clairement ce qui est attendu de lui.

La procédure 723-15 prévoit un seuil de recevabilité de la demande d'un an pour un récidiviste, deux ans pour un primaire.

La littérature juridique et les différentes études ont montré l'inutilité de la distinction entre primaire et récidiviste au stade de l'exécution et de l'application de la peine et la loi du 15 août 2014 en a pris acte sauf pour ce qui concerne la procédure 723-15.

L'ANJAP propose de poursuivre l'évolution amorcée et de retenir un seuil unique de recevabilité.

Le quantum d'un an nous paraît raisonnable, à la condition que la recevabilité soit examinée peine par peine.

En effet, ce qui signe la gravité de l'acte et l'importance du suivi à assumer est le quantum fixé par la juridiction.

En passant la barre d'un an d'emprisonnement ferme, la juridiction donne un signal clair quant à l'importance de la transgression. La personne doit alors entrer en détention et faire ensuite valoir ses arguments pour bénéficier d'un aménagement de peine.

En deçà, le JAP peut procéder à l'évaluation globale de la situation et décider si la personne peut être maintenue au sein de la communauté et avec quel accompagnement ou si elle doit entrer en détention.

Il est important de tenir compte du fait que bien souvent plusieurs décisions sont adressées au JAP par des juridictions différentes (ou par différentes compositions de la même juridiction, une fois en juge unique, une autre en collégiale ou en CRPC) qui chacune s'imaginent prononcer une peine dite aménageable. Il est d'ailleurs alors délivré une convocation BEX au condamné. Travailler peine par peine permet de garder une cohérence et de savoir plus clairement pour la juridiction de jugement ce qu'il adviendra de sa peine.

2- 2 Création d'un juge de l'exécution au pénal

Constatant que les difficultés d'exécution (comme le calcul des crédits de réduction de peine par exemple) ou les ordonnances d'incarcération provisoire (OIP) ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant un juge du Siège, l'ANJAP propose la création d'un juge de l'exécution pénal qui trancherait en cas de litige lié à l'exécution des peines, assurerait un référé liberté suite à une OIP, serait chargé des demandes d'exclusion de B2, des rectifications d'erreurs matérielles, exercerait les fonctions de juge délégué dans la contrainte pénale et mettrait à exécution une peine ferme en application des dispositions de l'article 723-16 du code de procédure pénale.

2- 3 Amélioration des mécanismes d'indemnisation des victimes et du recueil de leur avis

Même si l'indemnisation des parties civiles a été fortement améliorée par l'instauration de mécanismes subrogatoires (SARVI, service d'aide au recouvrement des victimes d'infraction), des progrès importants doivent encore être accomplis afin d'inciter les condamnés à s'acquitter de leurs obligations.

En premier lieu, il convient de garantir que les sommes versées par les condamnés pour l'indemnisation des parties civiles (prélèvements obligatoires et versements volontaires) profiteront effectivement aux parties civiles. Trop souvent les sommes ainsi prélevées sont restituées au condamné à sa libération pour des raisons administratives et faute d'avoir obtenu les coordonnées bancaires de la victime. Les personnes incarcérées et libres soumises à l'obligation d'indemniser les parties civiles doivent pouvoir opérer rapidement des versements sans attendre que la partie civile se soit manifestée et que le jugement de condamnation soit transmis au service comptable. L'ANJAP propose de créer un organisme collecteur mis en place par l'État. Le condamné serait ainsi libéré de son obligation au prorata des sommes versées. Il appartiendrait ultérieurement aux parties civiles d'en demander le versement à l'organisme collecteur.

La loi du 15 août 2014 a permis une avancée pour ce qui concerne les condamnés incarcérés en prévoyant l'affectation au fonds de garantie des victimes des versements effectués sur le compte nominatif réservé à l'indemnisation des parties civiles et auparavant restitués au condamné à sa libération si la victime n'avait pas transmis ses coordonnées bancaires à l'établissement pénitentiaire.

Par contre, alors que le projet de loi prévoyait en son article 11 bis de permettre au condamné libre de verser volontairement au fonds de garantie des victimes une somme d'argent en réparation du préjudice causé par l'infraction, même si la victime ne s'était pas constituée ou n'avait pas communiqué ses coordonnées bancaires, ce texte a semble t-il été oublié. Il constituait pourtant une réelle opportunité pour les JAP de donner de la consistance à l'obligation d'indemniser la victime. Il est donc proposé de soumettre à nouveau ce texte au législateur.

En outre, dans un souci de simplification, il apparaît souhaitable de supprimer la commission d'indemnisation des victimes (CIVI). Le fonds de garantie serait tenu de verser tout ou partie des sommes allouées par les juridictions répressives. Il s'agit à la fois de simplifier nos procédures et d'éviter à la partie civile de comparaître à nouveau devant une instance judiciaire et ce d'autant qu'en pratique la CIVI homologue l'accord passé entre le fonds et la partie civile.

Dans certains cas, le JAP est tenu de prendre l'avis de la partie civile avant de se prononcer. Bien souvent, il s'agit de revenir dans la vie de la victime des années après le procès ce qui peut générer incompréhension et rejet. L'ANJAP propose de créer un fichier de recueil du consentement de la victime à être consultée sur les suites de la procédure. Son avis pourrait être enregistré dès le dépôt de plainte pour les procédures criminelles et être modifié à tout moment (le fichier national de refus des dons d'organe pourrait servir d'exemple).

3- pour une consécration de l'individualisation et de la juridictionnalisation au stade de l'application des peines (rapport Cotte)

L'ANJAP ne reprend pas dans le détail les propositions du rapport Cotte mais s'y associe :

- clarification des compétences JAP / TAP
- amélioration de la procédure en appel
- simplification du régime des permissions de sortir
- simplification et clarification des aménagements de peine avec la distinction écrou en détention et écrou dans la communauté

Nous observons que depuis 15 ans, le législateur a construit un clivage entre courtes et longues peines et a multiplié les obstacles pour décourager l'aménagement de peine des personnes détenues plus de 10 ans : loi de 1978, période de sûreté, loi de 1994, peine incompressible, loi de 2011 qui conditionne l'octroi d'une libération conditionnelle à l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (CPMS) après passage en centre national d'évaluation (CNE). On ne pense plus alors le retour à la vie commune, il ne s'agit plus d'individualiser mais de neutraliser.

Non seulement, on ne sort plus en libération conditionnelle mais on ajoute une surveillance après la peine : loi de 2005 créant la surveillance judiciaire, le PSEM (placement sous surveillance électronique mobile), loi de 2008 créant la rétention de sûreté permettant d'incarcérer après la fin d'exécution de la peine.

Pourtant, les enquêtes sur la récidive menées depuis les années 60 montrent que les taux les moins élevés concernent les infractions relevant d'une atteinte aux personnes, donc entrant plutôt dans le champ des longues peines (LP) et la probabilité de récidive des auteurs de viol ou de meurtre est plus rare que celle des auteurs de vols criminels ou délictuels.

Comment le JAP peut-il travailler dans le temps sans perspective, dynamiser le parcours d'exécution de peine alors que la situation est figée, éviter le détachement du réel quand on ne peut même pas organiser une sortie d'une journée, même encadrée par des surveillants?

La commission Cotte a fait des propositions pour donner de la cohérence et permettre un travail avec les longues peines.

Le CGLPL rappelait que la sécurité des français se joue au moment de la sortie de détention d'où la nécessité d'une préparation, d'un « processus programmé, assisté, contrôlé ».

D'ailleurs la conférence de consensus n'excluait pas les longues peines dans les recommandations qu'elle faisait : promotion de l'individualisation, de l'aide renforcée, adaptée à la personne, des dispositifs de sortie progressive de la détention et dans cela importance de la LC comme un mode normal de sortie de détention.

Or, nous observons pour les longues peines que la large majorité des détenus quitte l'établissement en fin de peine sans aucun suivi et sans avoir obtenu ni parfois demandé une libération conditionnelle. Les délais, les conditions d'octroi découragent bien souvent les détenus.

L'ANJAP demande donc une simplification du mécanisme de la libération conditionnelle, avec maintien de l'évaluation en CNE mais suppression de l'avis de la CPMS qui n'apporte pas de plus-value et ralentit considérablement la procédure (il faut actuellement entre 18 mois et 2 ans entre la saisine et le passage devant le TAP).

L'évaluation pluridisciplinaire du CNE devrait être libérée de la notion floue de dangerosité pour se centrer sur une évaluation du risque de récidive au regard du parcours d'exécution de peine.

3- 5 Evolution de la libération sous contrainte, LSC

Près de trois ans après son entrée en vigueur, le bilan de la libération sous contrainte apparaît mitigé.

Si un travail de recherche récent évoque son échec (évaluation menée par le professeur Herzog-Evans dans des juridictions du nord-est de la France), force est de constater que le nombre de mesures prononcées est en deçà des ambitions initialement affichées, et que le dispositif rencontre de réelles difficultés d'acculturation et d'appropriation par les professionnels, à moyens constants et dans une situation de surpopulation carcérale chronique dans les maisons d'arrêt.

Il convient cependant de nuancer en précisant que la mesure peut être plus aisément et efficacement utilisée pour des peines supérieures un an puisqu'elle inscrit réellement une nouvelle temporalité judiciaire dans le parcours d'exécution de la peine alors qu'elle est difficilement mobilisable pour des peines inférieures à un an, dans des établissements pénitentiaires surpeuplés.

Par ailleurs, il est constaté une très grande hétérogénéité des pratiques, permise par l'imprécision des critères fixés par l'article 720 du code de procédure pénale, portant notamment sur les exigences de contenus à ces mesures ou sur l'interprétation des motifs faisant obstacles à son prononcé.

En même temps, là où elle est mise en œuvre, elle a rendu possible une modification des pratiques professionnelles et une rénovation des techniques d'intervention et de prise en charge par le service pénitentiaire d'insertion et de probation (cf projet de manuel de la libération sous contrainte en cours d'élaboration à la DAP).

Dans ce contexte, il convient d'en promouvoir les acquis, en lever les freins, et proposer que

- soit maintenu le dispositif actuel pour les peines supérieures à 2 ans et inférieures ou égales à 5 ans
- le prononcé de la mesure soit automatique sauf décision contraire du juge de l'application des peines motivé sur l'article 707 du code de procédure pénale pour les peines inférieures ou égales à 2 ans ;

- pour les courtes peines (jusqu'à 2 ans – maisons d'arrêt, QPS), des dispositifs d'intervention soient développés pour préparer, dès l'entrée en détention, les conditions de la sortie et le contenu de la mesure de libération sous contrainte et que des plateaux techniques ou des dispositifs dédiés soient mis à disposition en milieu ouvert pour en assurer le suivi.

4- Adaptation de la justice aux outils de communication modernes

4- 1 Une agence du TIG et du PE

Nous savons qu'a été défendue l'idée de la création d'une agence nationale du TIG pour valoriser, favoriser le prononcé et développer cette peine de milieu ouvert.

L'ANJAP y est tout à fait favorable et propose d'associer à cette agence le placement extérieur qui est un aménagement de peine très efficace mais dépendant de possibilités locales parfois mal connues et sous utilisées. Une organisation au niveau national permettrait de recenser toutes les structures existantes, leurs spécificités, leurs critères d'intervention...

On pourrait également apporter une modification au régime juridique du TIG en permettant au JAP de prolonger le délai d'exécution comme il peut déjà le faire pour un sursis avec mise à l'épreuve.

Afin de libérer le JAP d'une tâche qui s'apparente actuellement à l'enregistrement d'une proposition du SPIP, l'affectation de telle personne sur tel lieu de TIG pourrait être déléguée au SPIP.

4- 2 Un outil informatique

Les outils informatiques à disposition des magistrats sont nombreux mais ne sont pas connectés entre eux. De plus, chaque magistrat a accès au logiciel de sa spécialité mais ne peut pas consulter celui d'un autre secteur d'activité. Par exemple, le JAP travaille avec le logiciel APPI mais ne peut pas avoir accès au logiciel WINEUR du juge des enfants alors que nous pouvons suivre des personnes qui par ailleurs bénéficient d'une aide éducative. Dans le même ordre d'idée, chaque juge des enfants doit tenir un dossier unique de personnalité comprenant l'ensemble des interventions effectuées pour un mineur, décisions, rapports éducatifs, expertise. Or, lorsque la personne devient majeure et que le dossier de sursis avec mise à l'épreuve par exemple est confié au JAP, le dossier unique de personnalité ne fait pas l'objet d'une transmission, de sorte que tout le travail effectué pendant des années est perdu.

De même, si un jeune majeur a été suivi par le juge des enfants, il peut être utile pour le JAP de savoir ce qui a été travaillé, tenté, comment la structure familiale fonctionne. Là encore, le dossier unique de personnalité ne nous est pas accessible et le SPIP reprend alors ses investigations à zéro.

Quelques propositions :

- accès au dossier par la personne concernée via une procédure sécurisée
- envoi de courriel et de sms au condamné notamment des rappels automatiques de convocations
- création de passerelles entre les applicatifs Cassiopée, genesis et fijais
- permettre un accès plus complet des JAP et parquetiers aux différentes fonctionnalités de genesis
- mise en place une alerte sur APPI chaque fois qu'un condamné est convoqué devant un tribunal correctionnel dans l'applicatif Cassiopee,
- mise à jour automatique de la date de fin de peine enregistrée sur APPI à partir des informations enregistrées sous Genenis
- permettre à partir d'APPI la récupération des données enregistrées sur Cassiopee
- permettre l'envoi de pièces jointes dans APPI
- permettre l'intégration dans APPI des procès verbaux d'audition dressés par les JAP
- conserver l'historique des adresses modifiées sur APPI
- demander un bulletin n°2 au casier judiciaire national via APPI
- simplifier l'accès à la dernière fiche pénale dans genesis en indiquant en gras la fiche pénale active
- générer dans APPI toute la procédure d'habilitation et de renouvellement des postes de TIG

5- Une nouvelle architecture carcérale

5- 1 Numerus clausus ou un dispositif « entrée-sortie ».

Le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire préconise de limiter les affectations dans les futures prisons aux capacités effectives d'accueil.

Il ne s'agirait aucunement de renoncer à incarcérer une personne qui doit l'être mais de décider lorsqu'une personne entre qu'une autre sorte selon des critères pré définis (par exemple, fin de peine la plus proche).

Ainsi, fonctionnant à capacité adaptée, les nouveaux établissements pourraient réellement jouer leur rôle de prise en compte du parcours de la personne et proposer un accompagnement.

De plus, la mise en place d'un tel système obligerait les partenaires à une réflexion sur les solutions alternatives à l'incarcération devant être mises en œuvre et encouragerait les concertations, développement de dispositifs innovants.

Pour résorber la surpopulation dans les anciens établissements, on pourrait imaginer le même système avec une entrée en surnombre entraînant la sortie de deux personnes.

Nous sommes favorables à ce que le procureur de la République pilote ce dispositif puisqu'il a la possibilité d'agir quant à la définition de sa politique pénale, peut proposer des alternatives à l'incarcération, limiter le recours à la comparution immédiate, favoriser les aménagements de peine. Il pourrait être doté d'un outil spécifique de type SEFIP (surveillance électronique de fin de peine, instaurée par la loi du 24 novembre 2009 et supprimée par la loi du 15 août 2014).

5- 2 Livre Blanc sur l'immobilier pénitentiaire

L'ANJAP adhère au diagnostic et aux propositions qui sont faites et insiste sur l'importance d'inciter la personne détenue à s'engager dans une dynamique de changement.

L'architecture carcérale doit être revisitée : espaces collectifs, fluidité de la circulation, traitement de la lumière et du bruit, accès à un téléphone fixe en cellule avec un nombre de numéros contrôlés par l'administration pénitentiaire.

Les niveaux de sécurité doivent être adaptés à la population accueillie, une différenciation doit être faite non pas en fonction d'une qualification pénale ou d'une durée de peine mais en fonction de l'engagement et du comportement de la personne en détention. En ce sens, la distinction maison d'arrêt, centre de détention ou maison centrale ne nous paraît pas opérante.

Réduire le niveau de sécurité dans certains établissements pouvant fonctionner sur un mode de confiance doit permettre de réaliser des économies conséquentes.

5- 3 Les maisons de transition

Le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire propose d'expérimenter le modèle d'une prison ouverte, une prison dans la ville, reliée à la communauté, permettant à une personne détenue d'effectuer aisément des démarches, retrouver ses repères dans une vie sociale.

Différents pays dont la Suède ont expérimenté ces maisons de transition avec succès.

Il conviendrait qu'elles puissent accueillir des personnes en aménagement de peine de type placement extérieur. En permission de sortir, lorsqu'elle ne dispose pas de relais solide ni d'hébergement, la personne détenue pourrait bénéficier de temps de réadaptation à la vie libre.

De même, il peut être particulièrement opérant de tester les motivations en milieu d'exécution de peine, plus particulièrement pour un public de centre de détention ou de maison centrale. Accompagner un détenu dans une activité tournée vers l'extérieur permet de trouver un souffle dans un parcours d'exécution de peine, permet au professionnel de l'administration pénitentiaire de porter un autre regard sur son métier et les personnes détenues et permet au magistrat de l'application des peines de tester la capacité d'un condamné à investir une activité et à en respecter le cadre.

L'objectif de ces activités hors les murs s'inscrit dans une démarche de préparation à la sortie et trouve tout naturellement sa justification pour les personnes condamnées à des longues peines et qui sont entrées dans un processus de détachement de la vie réelle.

Renouant des liens avec le monde extérieur, se réappropriant l'espace public, la personne fait face à la vie en société dans une activité réglementée, perçoit et anticipe les difficultés auxquelles elle sera confrontée à sa libération.

Il pourrait donc être imaginé la création d'une structure de petite capacité (20 à 30 personnes) permettant d'héberger des détenus en permission de sortir, en milieu ou en fin de peine afin de disposer d'un sas de sortie de détention durant lequel il serait travaillé sur le retour à la vie en société, l'autonomisation progressive, la mise à jour de la situation administrative, la mise en place des relais qui pourront perdurer au delà de l'intervention judiciaire, l'évaluation de leur adaptation au milieu professionnel à travers des stages, la reprise d'un rythme de vie par des actions de bénévolat avec des associations...

Il nous semble urgent de cesser la construction d'établissements pénitentiaires et se donner les moyens de développer de nouvelles manières de travailler la peine.

Cécile Dangles,
présidente de l'ANJAP