



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 12 juillet 2018

OBSERVATIONS DE L'USM PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION

LES PEINES

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2016).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine

Plan :

I- Dispositions contestées par l'USM

- 1 - La détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) (p.2)
- 2- l'aménagement de peine *ab initio* (p.4)
- 3- Le mandat de dépôt différé (p.4)
- 4 - la nouvelle rédaction de l'article 723-15 CPP (article 49 VI) (p.5)
- 5- le rôle du JAP en milieu fermé (p.6)
- 6- La peine de travail d'intérêt général (p.7)

II - Disposition non contestées dans leur principe ou approuvées (p.8)

- 1- La peine d'emprisonnement
- 2- L'harmonisation des peines de stage
- 3 - Mandat de dépôt automatique
- 4 - La suppression de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté
- 5 - Les demandes de confusion de peines et les incidents contentieux relatifs à l'exécution

Le titre V du projet de loi est intitulé "Renforcer l'efficacité et le sens de la peine".

Contrairement aux objectifs généraux de lisibilité et de cohérence affichés par le ministère, le projet ajoute de la complexité aux procédures d'aménagement et d'exécution des peines : création d'une peine de détention à domicile sous surveillance électronique difficile à distinguer du placement sous surveillance électronique, différences de modalités d'exécution entre les peines de moins ou de plus de six mois, compétences parallèles de la juridiction de jugement et du JAP, nouveau mandat de dépôt différé.

L'individualisation des peines et de leur exécution est réduite, selon le quantum de la peine envisagée ou prononcée, avec une quasi-automaticité dans certains cas, ce qui ne va renforcer ni l'efficacité ni le sens de la peine. La rédaction des articles sur les aménagements ab initio et de l'article 723-15 est inutilement lourde, les différences ne sont souvent que des nuances qui imposent plusieurs relectures alors que la procédure est en réalité la même. Les articles du CP et du CPP sont redondants concernant la conversion de peine, le prononcé des peines aménagées et l'obligation de motivation renforcée.

L'USM souligne qu'une fois de plus l'étude d'impact est extrêmement évasive et qu'elle prévoit une économie de 12 emplois de magistrats dont il est impossible de comprendre comment elle a été calculée.

A titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 47 du projet réécrit l'échelle des peines pour tenir compte de :

- la suppression de la contrainte pénale
- la création de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE)
- l'unification des peines de stage.

Le nouvel article 131-3 comprend donc les peines correctionnelles suivantes :

- 1° l'emprisonnement
- 2° la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE)
- 3° le TIG
- 4° l'amende
- 5° le jour-amende
- 6° les peines de stages
- 7° les peines privatives ou restrictives de droits
- 8° la sanction-réparation

Il est précisé que ces peines ne sont pas exclusives des peines complémentaires, qui ne sont cependant plus directement visées dans l'échelle des peines.

I- Dispositions contestées par l'USM

1 - La détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE)

Cette peine effectuée en milieu ouvert peut être prononcée par la juridiction de jugement comme alternative à la peine d'emprisonnement.

Son régime est le suivant :

- durée comprise entre 15 jours et un an (sans excéder la durée de l'emprisonnement encouru)
- prononcée avec l'accord du prévenu
- autorisations d'absence fixées par la juridiction ou le JAP pour les besoins d'un travail, d'une formation, de la participation à la vie de la famille, d'un projet d'insertion, etc.
- possibilité d'ajouter les "mesures d'aides" de l'article 132-46 CP
- sanctions prononcées par le JAP (limitation des autorisations d'absence ou emprisonnement).

Cette peine est également applicable aux mineurs à partir de 13 ans. Dans ce cas, l'accord des titulaires de l'autorité parentale doit en principe être obtenu et s'il ne peut l'être une mesure éducative doit être confiée à la PJJ.

Le texte comporte un problème de rédaction : la mesure éducative n'est impérative qu'en cas de carence des parents ou impossibilité pour eux de donner leur consentement.

Pour l'USM, cette peine doit impérativement être accompagnée d'une mesure éducative confiée à la PJJ, que les parents soient d'accord ou pas sur le prononcé de la peine. A défaut, il s'agit d'une mesure de

gardiennage dépourvue de sens pour un mineur qui reste dans son milieu familial.

La peine de DDSE supposera un écrou dans le registre d'un établissement pénitentiaire et la mobilisation d'agents de l'administration pénitentiaire pour l'installation du dispositif de surveillance. La sanction du non-respect des obligations fixées est une restriction des horaires de sortie ou une incarcération. La prison est donc toujours présente dans l'esprit de cette peine et des condamnés qui la subiront.

De plus, il reste possible d'aménager une peine sous la forme d'un placement sous surveillance électronique. Un même condamné pourra donc connaître des deux modalités s'il exécute d'une part une peine d'emprisonnement ferme aménagée et d'autre part une peine de DDSE. De son point de vue, ces deux peines seront strictement identiques. Cela rend cette nouvelle sanction complètement illisible.

L'harmonisation des deux dénominations, prévue au , qui supprime le "placement sous surveillance électronique" au bénéfice de la seule "détention à domicile sous surveillance électronique", ne change rien à cette difficulté, dès lors que sont exécutées sous le même régime une peine et un aménagement de peine. A ce titre, il convient de relever que l'article 45 VIII 3° prévoit l'hypothèse d'une peine de PSE, alors même que ce vocable est remplacé par la DDSE dans le paragraphe suivant IX.

Par ailleurs, prévoir qu'elle peut être d'une durée de 15 jours est totalement incohérent, alors même que la peine d'emprisonnement ne pourra plus être inférieure à un mois. Une peine de DDSE de 15 jours est aussi inutile qu'un emprisonnement du même quantum et mobilise des moyens bien plus conséquents.

Tout d'abord, l'objectif d'un meilleur suivi en milieu ouvert ne peut en aucun cas être atteint sur une période aussi courte. Le seul contact qu'aura le condamné avec un agent de l'administration pénitentiaire sera pour les nécessités de la pose du dispositif puisqu'une intervention à domicile est nécessaire. Le service pénitentiaire d'insertion et de probation n'aura généralement même pas le temps de recevoir le condamné, pas plus que le juge d'application des peines. Cela rend donc illusoire la possibilité d'un suivi et d'une sanction en cas de manquements aux obligations fixées.

En tout état de cause, des obligations de soin ou de recherche d'emploi n'auraient pas exemple pas de portée, étant donné les délais pour obtenir un premier rendez-vous. Le risque de récidive dans le cas d'une problématique addictive reste entier.

Ensuite, cette peine pourra être prononcée pour tous les délits alors que la peine d'emprisonnement ne pourra plus être inférieure ou égale à un mois. Elle risque donc de se substituer purement et simplement à la courte peine d'emprisonnement, y compris pour des faits moins graves que ceux pour lesquels les courtes peines sont habituellement prononcées.

Enfin, la seule sanction possible en cas de manquement avéré sera l'incarcération en urgence du condamné. Toute autre sanction nécessite de recevoir préalablement le condamné, donc concrètement soit de le convoquer en cas de manquement ne nécessitant pas une réponse urgente, soit de le faire amener par les forces de l'ordre devant le JAP.

Les moyens mis en œuvre sont donc très lourds et ne peuvent être déployés pour des peines de DDSE de très courte durée.

La sanction sera donc une illusion et cette peine contribuera finalement à renforcer le sentiment d'impunité que peuvent parfois ressentir les condamnés qui effectuent leur peine à domicile.

L'USM estime donc que cette nouvelle peine n'est pas porteuse de sens et pourrait au contraire nuire à la prévention de récidive. A tout le moins, il est impératif de prévoir que la durée minimale ne pourra être inférieure à quatre à six mois, afin de permettre la mise en place d'un réel suivi.

2- l'aménagement de peine *ab initio*

La rédaction de l'article 132-25 du code pénal a été améliorée avant dépôt au Sénat, dans un sens plus compréhensible. L'USM reste opposée à son automatisme qui fait fi du problème des moyens.

L'aménagement sous la forme d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'une semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur est obligatoire pour les peines prononcées en tout ou partie fermes inférieures ou égales à six mois (sans référence à la détention provisoire ; on peut en déduire qu'un reliquat de peine n'entre pas dans le cadre de cette disposition). L'aménagement n'est exclu qu'en cas d'impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné.

Pour les peines comprises entre six mois et un an, elles doivent également être aménagées mais, cette fois, si la personnalité et la situation du condamné le permettent et sauf impossibilité matérielle, ce qui n'est pas une circonstance expressément visée pour les peines de moins de six mois.

La question de l'opportunité de l'aménagement ne trouve pas sa place dans ce dispositif. Lorsque la peine est inférieure ou égale à un an, la juridiction "doit" aménager. Le but est uniquement d'éviter l'incarcération afin de lutter contre la surpopulation carcérale.

L'aménagement de peine *ab initio* est déjà le principe posé par les textes. Sa mise en œuvre restreinte actuellement n'est pas un problème textuel mais bien la conséquence d'un déficit de moyens et d'informations mis à disposition de la juridiction. Pour augmenter significativement les aménagements *ab initio*, un nouveau texte est inutile. Il est en revanche nécessaire de diminuer le nombre de dossiers à l'audience car l'évaluation des possibilités d'aménagement demande du temps, de faire en sorte que les prévenus soient plus présents à l'audience et de donner réellement les moyens aux SPIP et au secteur habilité de réaliser des enquêtes approfondies en amont.

3- Le mandat de dépôt différé

Lorsque l'emprisonnement ferme prononcé est compris entre six mois et un an, le tribunal correctionnel qui ne prononce pas d'aménagement de peine et ne renvoie pas le condamné devant le JAP peut décerner un mandat de dépôt à effet différé (ou, dans certains cas, un mandat de dépôt ou d'arrêt). Le condamné est alors convoqué devant le procureur de la République dans un délai d'un mois pour que celui-ci fixe la date à laquelle il sera incarcéré.

Ce mécanisme, auquel l'USM s'est toujours opposée, est en contradiction totale avec les objectifs affichés pour ce projet de loi, notamment celui de réduire la surpopulation carcérale.

En effet, ne sont pas prévues :

- la possibilité de prononcer ce mandat de dépôt différé pour des peines inférieures à six mois.

Dans cette hypothèse, sauf cas dans lesquels un mandat de dépôt "classique" peut être prononcé, il n'est donc pas possible de déroger au principe de l'aménagement de peine ou du renvoi au JAP. Si le tribunal correctionnel estime que la peine doit être ferme, il devra donc prononcer une peine de plus de six mois et motiver spécialement sa décision. Or, on sait que l'allongement de la durée des peines prononcées est un des facteurs principaux de la surpopulation carcérale...

- la possibilité pour le procureur de la République de saisir le JAP en cas d'évolution de la situation du condamné dans le mois de la convocation, l'application de l'article 723-15 du CPP étant expressément exclue. Reste cependant la possibilité pour le condamné de saisir le JAP lui-même (ce qu'approuve l'USM).

- l'hypothèse du condamné absent à l'audience ou auquel la convocation devant le procureur de la République ne peut être remise, totalement passée sous silence.

Ce mécanisme est également incohérent au regard de la nature du mandat de dépôt. Mesure de sûreté, spécialement motivée, le mandat de dépôt revêt donc par nature un caractère d'urgence, incompatible avec un effet différé.

Si le but n'est pas un écrou immédiat, pourquoi prononcer un mandat de dépôt ? La décision sera exécutoire 10 jours après le prononcé du jugement si celui-ci est contradictoire, et 10 jours après la signification s'il est contradictoire à signifier. L'emprisonnement peut alors être ramené à exécution par le procureur, sans qu'il soit nécessaire de créer un nouveau dispositif.

Par ailleurs, un tel mécanisme tend à une sévérité plus forte à l'égard des personnes condamnées à une peine entre 6 mois et 1 an, qui seront incarcérées rapidement dans le cadre du mandat de dépôt à effet différé, qu'à l'égard des personnes condamnées à une peine supérieure à un an, pour lesquelles le dispositif actuel de mise à exécution de la peine s'appliquera.

Ce nouveau dispositif, visant à mettre à exécution très rapidement une peine d'emprisonnement, porte atteinte au principe du double degré de juridiction en réduisant considérablement l'intérêt de l'appel pour le condamné. En effet, la peine aura été largement exécutée, si ce n'est en son entier, avant que la cour ait statué.

Si une telle critique peut également s'entendre en matière de mandats de dépôt classique, de tels mandats sont relativement rares, réservés à des situations particulières. Lorsqu'ils sont prononcés dans le cadre d'une comparution immédiate, le délai pour statuer pour la cour d'appel est réduit. Cela n'est pas prévu pour le mandat de dépôt à effet différé.

Enfin, les modalités prévues sont inapplicables. Le but de la Chancellerie est d'imposer aux magistrats, par une nouvelle disposition législative, une mise à exécution plus rapide des peines d'emprisonnement. Cela aurait nécessité de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les délais sont actuellement souvent trop longs.

De telles dispositions méconnaissent en effet totalement la réalité du quotidien des juridictions d'une part, des parquets d'autre part.

Les procureurs de la République n'ont ni le temps, ni les locaux leur permettant de recevoir chaque individu condamné à une peine d'emprisonnement ferme entre 6 mois et 1 an pour leur notifier une date d'incarcération. Ils n'auront, pas plus que les juridictions correctionnelles d'ailleurs, de vision précise de l'évolution de la population carcérale à court terme.

4 - la nouvelle rédaction de l'article 723-15 CPP (article 49 VI)

La compétence du JAP pour aménager les peines d'emprisonnement ferme est maintenue pour les peines inférieures ou égales à un an lorsque le tribunal n'y aura pas procédé ab initio. Le seuil de deux ans spécifique aux non-récidivistes est supprimé.

L'USM avait toujours demandé une harmonisation de ces seuils pour plus de lisibilité. Il faut cependant avoir conscience que plusieurs centaines de condamnés ne seront plus accessibles à un aménagement de peine en milieu ouvert et viendront donc nécessairement augmenter la population carcérale.

Un nouveau seuil de six mois, en-deçà duquel l'aménagement devient quasiment automatique, est créé. Cet

ajout rend non seulement le texte inutilement complexe mais il est au surplus totalement incohérent.

Seuls certains aménagements sont en effet possibles, le fractionnement, la suspension et la libération conditionnelle étant exclus. Pourtant le fractionnement et la suspension sont bien plus adaptés à des peines courtes qu'à des peines de plus de six mois.

L'intervention du JAP permettait d'introduire de la souplesse dans l'aménagement des peines, la juridiction étant rarement mise en mesure d'y procéder elle-même et de choisir la peine réellement la plus adaptée. Ce n'est plus le cas avec les nouveaux textes, alors que l'USM doute sérieusement que des moyens suffisants seront mis à disposition des tribunaux correctionnels pour parvenir à individualiser pleinement les peines prononcées. Il s'en déduit la volonté de réduire en réalité les possibilités d'aménagement, malgré un affichage volontariste, au risque de faire peser la responsabilité de l'augmentation subséquente de la population carcérale sur les juges correctionnels.

5- le rôle du JAP en milieu fermé

➤ la libération sous contrainte (article 53)

Il s'agit certainement de l'une des dispositions des plus contestables de ce titre V du projet de loi. La libération sous contrainte est actuellement un échec en terme de prévention de la récidive. Les condamnés ne s'impliquent pas suffisamment dans le projet, tant cette sortie anticipée leur paraît acquise, et nombre d'entre eux sont réincarcérés en raison du non-respect des obligations ou interdictions imposées dans le cadre de la mesure d'aménagement prononcée.

Pourtant, la libération sous contrainte devient clairement le principe et le JAP ne peut refuser de l'octroyer que par ordonnance spécialement motivée "au regard des exigences de l'article 707" du CPP.

Seuls sont exclus du dispositif les condamnés qui ont fait connaître leur refus d'une libération sous contrainte et ceux pour lesquelles une requête en aménagement de peine est pendante. Cependant, dans ce dernier cas, l'aménagement de peine est alors de droit, "sauf s'il est impossible à mettre en œuvre au regard des exigences de l'article 707", ce qui est pour le moins imprécis.

A aucun moment l'impossibilité matérielle de mettre en œuvre un aménagement de peine n'est visé, ce qui est pourtant un motif de refus parfaitement valable et simple à mettre en œuvre.

La libération conditionnelle ne peut plus être prononcée dans le cadre d'une libération sous contrainte, restreignant encore le pouvoir d'appréciation du JAP.

➤ les avis de la commission de l'application des peines (article 54)

L'avis de la commission de l'application des peines (CAP) pourra être recueilli par écrit, éventuellement par voie dématérialisée.

Si l'USM avait approuvé cette possibilité lors de son audition par les référents du chantier sur les peines, elle avait toutefois émis des réserves. Il lui paraît en effet impératif que les membres de la CAP puissent continuer à se rencontrer régulièrement pour permettre une bonne circulation de l'information sur des situations individuelles particulières, ce qui est la vertu du délibéré...

L'USM avait donc proposé que la dématérialisation ne concerne que certains types de mesures ou de peines.

L'intérêt de la réunion de la CAP est de susciter le débat sur la situation de certains détenus notamment en accordant à la totalité de leur dossier pénitentiaire pour le JAP et le parquet, ou plus généralement sur la situation en détention, et ce à intervalles réguliers. Elle permet également d'entretenir une meilleure connaissance entre les partenaires de l'exécution des peines que doivent être les JAP, les agents des SPIP et les personnels de l'administration de l'établissement pénitentiaire concerné.

La version du projet déposée au Sénat prévoit qu'un décret déterminera les cas et modalités selon lesquelles la CAP peut délibérer par voie dématérialisée. Il conviendra impérativement d'exclure les mesures les plus importantes en termes de liberté du détenu : 1ère permission de sortir (d'autant plus que les suivantes pourront être accordées par le directeur d'établissement) et libération sous contrainte.

➤ l'octroi des permissions de sortir (article 54 VI)

La première permission sera prononcée par le JAP puis, sauf avis contraire de sa part, les permissions suivantes seront accordées par le chef d'établissement pénitentiaire. En cas de refus de ce dernier, le JAP pourra de nouveau être saisi.

Selon l'USM, le principe devrait rester inversé : le JAP doit pouvoir déléguer expressément sa compétence à tout moment. A défaut, devraient être prévues des réserves et la possibilité de revenir sur cette délégation de compétence.

Le JAP devrait pouvoir fixer des orientations générales au chef d'établissement. La première permission est souvent une sortie courte, parfois encadrée. Les suivantes doivent donc être examinées avec plus d'attention (lieu d'hébergement, mode de déplacement...), voire faire l'objet d'une enquête de police pour certaines vérifications (par rapport aux victimes notamment), ce que le chef d'établissement ne peut pas ordonner.

De plus, ce dernier n'a pas connaissance d'éventuelles nouvelles affaires en cours qui pourraient justifier un refus d'octroi de permission de sortir. En outre, en cas de problème tel qu'un manquement à l'injonction de soins ou un incident en détention, l'appréciation de la gravité varie entre l'administration pénitentiaire et le JAP.

Leurs objectifs sont en effet différents : l'administration pénitentiaire veille à éviter les incidents en détention, l'appréhension étant collective, alors que le JAP examine les situations individuelles dans un objectif de réinsertion et de prévention de la récidive. Il doit donc pouvoir faire prévaloir son point de vue, la permission étant une mesure individuelle.

6- La peine de travail d'intérêt général

Le prévenu doit être informé de la possibilité de refuser le TIG. En cas d'absence à l'audience il peut faire connaître son accord par écrit par l'intermédiaire de son avocat. A défaut, le refus peut être formalisé devant le JAP lors de la mise à exécution, ce qui alourdit le travail de ce magistrat.

La juridiction précise dès la condamnation à un TIG quelle sera la sanction encourue en cas de non-respect ou de refus ultérieur d'exécution : emprisonnement ou amende.

Le TIG pourra être effectué auprès d'une "personne morale de droit privé, y compris à but lucratif, chargée, le cas échéant dans le cadre d'une délégation de service public, d'une mission de service public". L'USM ne peut approuver ce dévoiement qui consiste à faire travailler bénévolement des condamnés dans un but

lucratif, sans égard pour la contribution à l'intérêt général des tâches confiées.

Finalement, le projet déposé au Sénat ne comporte plus cette dernière disposition mais permet d'habiliter des personnes morales de droit privé "engagées dans une politique de responsabilité sociale de l'entreprise" et "poursuivant un but d'utilité sociale" au sens des articles 1er et 2 de la loi 2014-856 du 31 juillet 2014, à titre expérimental pendant trois ans. L'USM désapprouve cette possibilité et s'interroge sur la manière dont les choix vont être effectués.

II - Dispositions non contestées dans leur principe ou approuvées

1- La peine d'emprisonnement

L'USM n'est pas opposée à la suppression de la peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un mois, dont la preuve de l'utilité n'est pas établie.

2- L'harmonisation des peines de stage

Les différents stages existants, au nombre de sept, sont tous regroupés au sein de l'article 131-5-1 du code pénal. Cette simplification est bienvenue.

3 - Mandat de dépôt automatique

L'USM est favorable à la suppression de l'alinéa 2 de l'article 465-1 CPP qui portait obligation de prononcer un mandat de dépôt dans certains cas de récidive légale quelque soit le quantum de peine.

4 - La suppression de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté est bienvenue et était depuis longtemps sollicitée par l'USM.

5 - La simplification de la procédure de traitement des demandes de **confusion** de peines et des **incidents contentieux relatifs à l'exécution** en cas d'accord des parties mérite également d'être approuvée.