

Paris, le 7 décembre 2017

Observations du Syndicat de la magistrature sur le chantier sens et efficacité de la peine

Depuis plusieurs années, le Syndicat de la magistrature milite pour qu'une réflexion profonde soit menée sur le champ du droit pénal, le sens de la peine et ses modalités d'exécution, le rôle de la prison et pour qu'une réforme ambitieuse soit enfin engagée.

Le chantier lancé sur le sens et l'efficacité de la peine par le ministère de la Justice refuse cette voie : enserré dans des délais intenable, il vise, pour le gouvernement, à légitimer un projet déjà scellé, dont les contours sont définis dans le discours de campagne de Président de la République et dans les prises de parole de la ministre. En comparaison avec les questionnaires sur la procédure pénale et sur la procédure civile, celui sur l'application des peines est certes moins orienté.

La thématique des peines y est présentée sous l'angle de la recherche d'une meilleure individualisation, d'un recours accru aux peines alternatives à l'emprisonnement ou aux aménagements de peine, objectifs que le syndicat partage. C'est d'ailleurs en ce sens que nous ne cessons de revendiquer, à rebours des politiques sécuritaires qui se sont accumulées depuis 2000, que l'unique réponse donnée à la surpopulation carcérale ne soit pas de construire des places de prison - comme le fait encore l'actuel gouvernement avec l'annonce de 15 000 nouvelles places. De fait, le discours gouvernemental comporte une lourde ambivalence, notamment lorsqu'il invoque à l'envi la tolérance zéro, en contradiction avec les principes ainsi énoncés.

En outre, dans l'optique d'une réforme d'ampleur de l'exécution et de l'application des peines ce questionnaire reste beaucoup trop parcellaire. Aucune réflexion sur l'exécution des longues peines, aucune proposition de suppression de la surveillance et la rétention de sûreté, rien non plus sur des peines déconnectées de l'emprisonnement – ce que devait être au départ la contrainte pénale, rien enfin sur la nécessaire réduction du champ pénal, par les pratiques et par des dépénalisations.

Toutes les conséquences n'ont, par exemple, pas été tirées de la conférence de consensus de 2013, processus par lequel un comité d'organisation avait désigné un jury composé de manière pluraliste dans sa sensibilité et les champs professionnels de ses membres, qui pendant cinq mois a procédé à l'audition publique de personnalités, de professionnels et d'experts pour aboutir à des conclusions et recommandations conformes à celles du Conseil de l'Europe. La loi du 15 août 2014 qui a suivi, paralysée par des arbitrages défavorables, n'a pas été à la hauteur. Ces travaux, ainsi que le rapport Cotte, les réflexions portées par les organisations comme l'OIP, les organisations syndicales du ministère de la Justice, constituent une riche matière première pour une réforme aboutie sur le droit des peines.

Une telle réforme ne pourra se départir d'une indispensable politique de décroissance pénale qui doit être menée avant toute chose. Il faut pour cela procéder à une révision raisonnée des incriminations, pour que le droit pénal retrouve son objectif initial, à savoir la protection des intérêts jugés fondamentaux par la société.

Refusant d'acter l'inéluctabilité du durcissement du droit des peines et la prégnance du concept de dangerosité (une dangerosité toujours présumée sur la base de représentations contestables), le Syndicat de la magistrature estime indispensable d'organiser la refonte du droit des peines autour de la réinsertion en refusant la logique de l'exclusion et de l'extension de la surveillance.

Loin de se borner à une entreprise technique de clarification et simplification du droit, née en la matière d'une accumulation de textes, il faut avoir à cœur d'interroger le durcissement continu de la pénalité et la construction d'un maillage toujours plus dense de mesures de sûreté, destinés à exclure ceux qui sont réduits au statut de dangers potentiels pour la société.

Au titre de la complexité de la matière, on peut considérer que la compréhension, par les professionnels comme par les justiciables, du droit de l'exécution, l'application des peines et des règles pénitentiaires pourrait être facilitée par des mesures telles que leur intégration dans un code spécifique. Néanmoins, encore une fois, notre revendication porte plus évidemment sur la nécessaire simplification des règles procédurales dont l'évolution a été dictée par la volonté de verrouiller toujours plus les processus d'aménagement de peine. Une refonte du droit des peines, loin de se borner à une pure « simplification » technique par une recodification, devra ainsi remettre en cause ces méthodes procédurales de restriction des aménagements de peine.

Notre ligne directrice est claire : en fait de simplification, il faut accroître le recours aux alternatives à l'incarcération (I), faire de l'aménagement des peines le principe dans l'exécution des peines (II) et abroger les mesures de sûreté fondées sur la dangerosité (III)

Une synthèse des propositions formulées par le Syndicat de la magistrature figure en fin de document.

I - Accroître le recours aux alternatives à l'incarcération

En la matière, les propositions envisagées pour réduire le recours à l'incarcération, s'inscrivent de fait pour la plupart dans des objectifs déjà énoncés dans la loi :

« Renforcer les possibilités de recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique à la place de la détention provisoire / Renforcer le rôle du tribunal correctionnel dans l'exécution des peines qu'il prononce, y compris dans ses modalités particulièrement pour les courtes peines d'emprisonnement / Rechercher les moyens de nature à favoriser les alternatives à l'emprisonnement dès le prononcé de la condamnation / Rechercher les moyens de favoriser le prononcé de la peine de travail d'intérêt général / Lever certaines restrictions relatives au prononcé de sursis avec mise à l'épreuve successifs / modifier la hiérarchie et l'éventail des peines notamment en ajoutant la possibilité de prononcer le placement sous surveillance électronique comme peine autonome »

Certaines de ses propositions méritent d'être discutées dans leurs modalités, d'autres interrogent sur leurs effets potentiels, notamment en ce qu'elles substituent l'enfermement à domicile à l'incarcération.

La réforme pénale issue de la loi du 15 août 2014 a réaffirmé, du moins dans la loi, le principe de l'incarcération en dernier recours. Force est de constater que la déclaration de principe, bien que nécessaire, n'est pas suffisante pour limiter le recours à l'emprisonnement ferme. L'effet cliquet de l'emprisonnement est alimenté par l'incapacité à penser une pénalité déconnectée de l'emprisonnement, et des injonctions de forte et ferme réponse pénale qui trouvent des voies d'achèvement dans des procédures de traitement des infractions et de jugement expédiées, fortement pourvoyeuses d'incarcération (comparutions immédiates, CRPC avec ou sans défèrement).

Outre le développement de procédures permettant une meilleure prise en compte de la personnalité dans le choix de la peine, l'établissement de restrictions légales au prononcé de peines d'emprisonnement est nécessaire.

1) Au delà des déclarations de principe générales, faire obstacle à l'emprisonnement ferme dans la procédure pénale

- Supprimer les dispositions induisant mécaniquement l'emprisonnement

Certaines dispositions légales facilitent voire encouragent le prononcé de peines d'emprisonnement ferme avec ou sans mandat de dépôt. Ainsi l'article 465-1 du code de procédure pénale prévoit qu'un mandat de dépôt peut être décerné si la peine d'emprisonnement prononcée est au moins égale à un an. Depuis 2005 les possibilités d'incarcération immédiate ont été étendues. D'une part, lorsque les faits ont été commis en état de récidive légale, le tribunal peut, par décision motivée, décerner mandat de dépôt quelle que soit la durée de la peine prononcée. Lorsqu'il s'agit d'une récidive d'agression sexuelle ou de violences volontaires ou d'un délit accompagné de violences

volontaires, ce même article prévoit que le mandat de dépôt est de droit, sauf si le tribunal l'exclut par décision spécialement motivée.

La survivance de cette distinction entre primo délinquants et récidivistes dans notre dispositif pénal est contraire au principe d'individualisation de la peine. En favorisant l'incarcération immédiate des prévenus, l'article 465-1 du code de procédure pénale limite les possibilités d'aménagements des peines, y compris les plus courtes et fait de la liberté l'exception. Il doit donc être supprimé.

Plus généralement, la notion de récidive telle qu'elle est prévue dans le code pénal ne prend pas en compte la réalité des parcours de désistance, marquée dans certains cas par la réitération de faits délictuels moins graves que les précédents. Les notions de récidive et plus encore celle de réitération - qui apparaît de manière marginale dans les textes mais trouve sa voie dans les débats parlementaires - introduisent des aggravations à la répression et des obstacles à l'individualisation qui doivent être combattus.

- La comparution immédiate : modifier en profondeur la procédure de jugement rapide et a minima en circonscrire le champ d'application dans la loi

De la même manière, la procédure de comparution immédiate, qui est devenue un mode de jugement habituel, notamment dans les grandes juridictions, est fortement pourvoyeuse de peines d'emprisonnement ferme assorties de mandats de dépôt. Les seuils de peine encourue pour recourir à cette procédure, seuils qui n'ont cessé de diminuer, sont aujourd'hui si bas qu'ils ne limitent en rien le recours à la comparution immédiate. La suppression des seuils maximums de peine encourue, par la loi du 10 septembre 2002, ouvre en outre la possibilité de prononcer des peines extrêmement lourdes dans des conditions qui ne permettent ni l'individualisation de la peine, ni la mise à distance des faits. Le Syndicat de la magistrature revendique, à défaut d'une réforme en profondeur de la procédure de comparution immédiate, l'élévation des seuils en deçà desquels il ne pourra être fait usage de cette procédure.

Plus encore, le Syndicat de la magistrature milite pour une profonde modification de la procédure de jugement des affaires lorsque des mesures urgentes s'imposent, à savoir la césure du procès (cf. infra, 3).

- Juguler la détention provisoire

Près de 20 000 personnes sont actuellement incarcérées en France sans avoir été jugées. Depuis la loi du 15 juin 2000 qui s'attachait, dans le respect de la présomption d'innocence, à faire de la liberté le principe et de la détention l'exception pour les personnes prévenues, le législateur n'a eu de cesse de renforcer les possibilités de placement ou maintien en détention provisoire. Il est impératif d'adopter des mesures encadrant plus strictement la détention provisoire d'une part en relevant les seuils des peines encourues permettant l'incarcération, d'autre part en limitant la durée.

En premier lieu, les décisions de placement et de prolongation de la détention provisoire devront relever de la collégialité et non plus du juge des libertés et de la détention statuant à juge unique. Cette réforme implique évidemment que des moyens suffisants y soient affectés, pour ne pas produire de la fausse collégialité. En second lieu, la détention provisoire ne pourra être ordonnée que si la personne encourt une peine criminelle ou une peine correctionnelle égale ou supérieure à 5 ans.

La durée du mandat de dépôt doit également être strictement limitée à quatre mois dans toutes les procédures. Imposer des réexamens périodiques rapprochés permet de questionner la pertinence de la poursuite de la privation de liberté dans toutes les procédures et non seulement dans celles où la personne détenue ou son avocat sollicite des mises en liberté. Il faut mesurer les contraintes non négligeables que cela impliquera pour les cabinets d'instruction, et donc, la nécessité d'affecter des moyens suffisants pour y faire face dans les dossiers criminels.

La possibilité pour la chambre de l'instruction de renouveler les mandats de dépôt au delà des deux ans «à titre exceptionnel, lorsque les investigations du juge d'instruction doivent être poursuivies et que la mise en liberté de la personne mise en examen causerait pour la sécurité des personnes et des biens un risque d'une particulière gravité » (art. 145-1 alinéa 3 et 145-2 alinéa 3 du code de procédure pénale) sera supprimée. En effet, les durées des prolongations successives prévues par les autres dispositions sont suffisamment longues pour que des investigations approfondies et complètes aient pu être effectuées pendant ce laps de temps où la personne en cause reste présumée innocente.

Quant à la détention provisoire subie entre le moment où une affaire est renvoyée devant la juridiction de jugement et le moment où elle l'examine au fond, il conviendra également d'en réduire la durée. En matière correctionnelle, le délai actuel est de deux mois renouvelables deux fois ; il conviendra de limiter la possibilité de renouvellement à une seule fois. En matière criminelle, ce délai avant la comparution aux assises est actuellement d'un an renouvelable : il devra être porté à six mois non renouvelables.

Enfin, il faut mettre un terme aux possibilités pour le ministère public de faire obstacle aux effets des décisions des magistrats du siège relatives au contentieux de la liberté. Ainsi, la saisine directe du juge des libertés et de la détention par le parquet prévue à l'article 137-4 du code de procédure pénale devra être abrogée, de même que le référé-détention du procureur, lequel dispose, en tout état de cause, du droit d'appel (art. 148-1-1 et 187-3 du code de procédure pénale).

De manière plus générale, afin de réduire la durée de la détention provisoire, il convient de repenser l'intervention du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) auprès des personnes placées sous mandat de dépôt à l'instruction. En l'état des effectifs et des priorités, leur intervention se résume souvent à assister les personnes détenues pour accomplir diverses formalités pendant leur incarcération et inclut rarement la construction d'un projet de sortie sous contrôle judiciaire et sa présentation au juge d'instruction compétent. Or, l'insuffisance des garanties de représentation et le risque de réitération - critère dont la rédaction même pose question au regard du principe de présomption d'innocence - sont des critères fréquemment invoqués pour ordonner et prolonger la détention provisoire en matière correctionnelle. Pour réduire le recours à

l'incarcération, l'accroissement des moyens des SPIP – tant les moyens humains du service que les moyens à leur disposition pour proposer des alternatives en terme d'hébergement et d'activité ou de recherche d'emploi – constituerait un levier essentiel.

Les mêmes remarques valent évidemment au stade du prononcé de la détention provisoire. En l'espèce, l'article 41 du code de procédure pénale impose un rapport sur la situation matérielle, familiale et sociale avant toute réquisition de placement en détention provisoire. Le contenu de ce rapport, confié à une personne habilitée ou, en cas d'impossibilité matérielle, au SPIP, devrait de manière systématique non seulement intégrer un état des lieux de la situation de la personne mais également une dimension prospective et des propositions d'alternatives, comme c'est le cas pour les mineurs. A cet égard, une anticipation dans le recueil des informations pertinentes pourrait être concrètement organisée lorsque la saisine d'un juge d'instruction apparaît probable et des démarches initiées pour envisager des alternatives.

Le code de procédure pénale prévoit certes à l'avant dernier alinéa de l'article 145 la possibilité pour le juge d'instruction de procéder à des vérifications relatives à la situation personnelle du mis en examen (ou même des faits) « lorsque ces vérifications sont susceptibles de permettre le placement de l'intéressé sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique », auquel cas le juge des libertés et de la détention (JLD) peut ordonner d'office l'incarcération provisoire pour une durée de 4 jours au maximum avant le débat contradictoire. Mais cette possibilité implique une période de détention (qui s'ajoute au temps de la garde à vue – classique ou dérogatoire). Il est donc souhaitable de pouvoir anticiper les diligences à mettre en œuvre pour marginaliser l'incarcération.

Un rapport étayé permettrait en outre de ne pas limiter les alternatives à la détention provisoire aux mesures d'ARSE. En effet, le développement de l'ARSE est ambivalent à plusieurs égards. D'abord, il ne faut pas ignorer sa dimension d'enfermement qui justifie d'ailleurs que le temps sous ARSE soit décompté comme de la détention provisoire. Or, l'enjeu pour le Syndicat de la magistrature n'est pas seulement de marginaliser la prison mais bien plus largement les formes carcérales. Ensuite, il risque toujours de « mordre » sur le contrôle judiciaire plutôt que de se substituer à l'emprisonnement : inciter à le développer peut conduire à déplacer les repères et à ce que des situations limites, qui auraient fondé un contrôle judiciaire, donnent désormais lieu à un placement sous ARSE. Enfin, il peut représenter une détention différée : sans contenu socio-éducatif et purement axé sur le contrôle et la surveillance, les ARSE peuvent conduire presque mécaniquement à des incarcérations quand elles sont définies de manière trop stricte ou rigide. L'absence d'accompagnement social est aujourd'hui hélas consubstantiel au développement de ces mesures de probation par la surveillance. Or, s'agissant de l'objectif de mettre fin à l'infraction ou de prévenir son renouvellement, la seule dissuasion est d'effet quasi nul si aucun travail n'est entrepris sur les conditions d'existence des personnes notamment.

L'ARSE doit donc rester, comme la détention provisoire, une mesure exceptionnelle, prononcée lorsqu'elle est l'unique moyen de répondre aux critères posés par les textes. Elle doit également cesser d'être pensée et mise en œuvre comme une mesure de pure surveillance et de contrôle, sans accompagnement.

Afin de mettre à distance l'incarcération dans les textes, l'idée de ne pas autoriser la détention provisoire mais uniquement l'ARSE, soit en dessous d'un certain seuil de peine correctionnelle, soit à raison de certains critères (maintien à la disposition de la justice, mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement par exemple) mérite un examen attentif. Outre que des contournements seraient possibles (par le biais des circonstances aggravantes ou la référence à des critères supplémentaires), un tel choix installerait durablement l'ARSE dans l'éventail des mesures au stade de l'instruction et le banaliserait. Le Syndicat de la magistrature est réservé sur une telle perspective.

En tout état de cause, les juges d'instruction et JLD gagneraient à être formés et informés sur les modalités de mise en œuvre, d'installation et de contrôle des mesures alternatives à l'emprisonnement à ce stade, qu'elles relèvent de l'ARSE ou de dispositifs alternatifs (impliquant par exemple un hébergement par une structure dans le cadre d'un éloignement du domicile). Les moyens et capacités d'enquête et d'accompagnement des SPIP doivent également être fortement accrus.

La marginalisation de la détention provisoire passe en outre par une réforme de la comparution immédiate et un abaissement du recours à cette procédure.

2. Repenser les peines et la place de la prison dans l'échelle des peines

Pour le Syndicat de la magistrature, le recours aux alternatives à l'incarcération est indispensable : c'est la raison pour laquelle il avait revendiqué en 2014, en sus de dépenalisations nécessaires, que certains délits ne soient pas punis d'emprisonnement et notamment que la contrainte pénale – qu'il souhaitait déconnectée de l'emprisonnement - puisse être un maximum légal pour certains types de faits.

Le rapport de la mission Cotte « Pour une refonte du droit des peines » va dans ce sens en proposant l'échelle des peines principales en matière correctionnelle suivante :

- « 1. L'emprisonnement
- 2. Le placement sous surveillance électronique
- 3. La contrainte pénale
- 4. L'amende d'un montant supérieur ou égal à 3500 euros
- 5. La peine de jours-amende
- 6. Le travail d'intérêt général »

Certains délits pourraient ainsi ne pas être passibles d'une peine d'emprisonnement, mais par exemple seulement de la contrainte pénale, auquel cas, les peines « inférieures » dans l'échelle des peines pourraient également être prononcées, mais pas une peine plus sévère. Les différents types de peine sont ici classées selon qu'elles sont plus ou moins contraignantes et attentatoires aux libertés individuelles. La proposition doit être saluée, même si le positionnement du TIG tout en bas de l'échelle, sous l'amende et les jours-amende, est discutable. Il est d'ailleurs regrettable que la commission en restreigne immédiatement la portée en affirmant que « en pratique le PSE et la contrainte pénale seront sans doute rarement prévus à titre de peine principale ».

C'est au contraire en la prévoyant largement à titre de peine principale que la contrainte pénale pourra devenir la peine de référence, l'emprisonnement n'étant encouru que pour les infractions les plus graves. Pour le Syndicat de la magistrature, la peine de contrainte pénale devrait être totalement déconnectée de la prison. Dès lors, le non respect de ses obligations par le condamné devrait constituer un nouveau délit relevant de la compétence du tribunal correctionnel ou du tribunal d'application des peines, délit qui ne doit pas être seulement punissable d'une peine d'emprisonnement mais de tout le panel possible, ce qui serait conforme à l'esprit de cette peine.

Ce dispositif n'aura des chances de réussite que si des moyens suffisants sont accordés aux services d'insertion et de probation, non seulement pour mettre en œuvre le suivi, mais aussi pour réaliser les évaluations lors du prononcé de la peine et au cours de son exécution. Ces moyens doivent s'accompagner d'une redéfinition des politiques partenariales entre la justice et les autres services publics de l'Etat, afin de les rendre systématiquement accessibles pour les personnes sous main de justice. Il n'est pas concevable, alors que la plupart des autres pays ont mis en œuvre des politiques publiques permettant d'identifier et de répondre spécifiquement aux besoins des personnes suivies, que cet aspect soit actuellement laissé à l'impulsion locale de professionnels par ailleurs généralement soumis à une charge de travail colossale.

De manière générale, le renforcement des effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) doit être sensible pour permettre une réelle prise en charge des personnes condamnées en milieu ouvert (libération conditionnelle, sursis avec mise à l'épreuve, contrainte pénale, suivi socio-judiciaire...). Il importe également d'augmenter le nombre de structures permettant la mise en œuvre de travaux d'intérêt général, afin que le manque de places ne soit plus un obstacle à l'exécution de ces peines. De même, les placements à l'extérieur doivent être encouragés, ce qui passe par l'accroissement des subventions allouées aux associations susceptibles d'accueillir des condamnés. Or, malgré les pétitions de principe, le budget alloué aux placements extérieurs n'augmente que dans des proportions absolument insuffisantes : non seulement les places sont rares mais cette situation tendue a des effets sur les personnes hébergées. En cas de manquement à la mesure, la perspective de libérer une place pour une personne en attente « plus méritante » ne sera certes pas déterminante mais pas totalement étrangère au choix de laisser une nouvelle chance ou de réincarcérer la personne.

La proposition de la commission Cotte de consacrer le placement sous surveillance électronique en peine autonome appelle les mêmes réserves que celles précédemment formulées autour de l'ARSE. Le développement déjà très conséquent du placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines a suivi une orientation gestionnaire et sécuritaire de la peine. Majoritairement dépourvu de contenu social, d'accompagnement, l'exécution de la peine y est quasi intégralement absorbée par une évaluation du degré de respect des horaires et de la nécessité d'y apporter une réponse qui sert plus souvent à asseoir l'autorité de l'institution judiciaire qu'à véritablement assurer la protection de la société et la réinsertion du condamné. La facilité de l'installation du dispositif (qui ne nécessite plus qu'un domicile alimenté en électricité) élude souvent les interrogations plus fondamentales sur cette modalité d'exécution : les contraintes qui y sont inhérentes sont-elles nécessaires ou pertinentes ? Les conditions de vie au domicile, la personnalité du condamné, la durée de la peine

sont-elles compatibles avec cette mesure ? La mesure répond-elle aux besoins de la personne ? Au soutien d'une peine autonome, ses défenseurs affirment que cela appuierait symboliquement le fait que le bracelet électronique est bien une peine, et non une façon d'échapper à la prison et permettrait d'affirmer que, par principe, certains délits ne justifient pas une incarcération. Le Syndicat de la magistrature est très réservé par rapport à une telle évolution, étant précisé au demeurant qu'il est toujours possible à la juridiction qui prononce une peine d'emprisonnement ferme de l'aménager immédiatement sous la forme d'un placement sous surveillance électronique.

A l'inverse, si la réflexion devait être menée sur le fait d'intégrer à l'échelle des peines ce qui relève actuellement des modalités d'exécution, le Syndicat de la magistrature estime qu'il serait bien plus pertinent d'envisager que le placement extérieur soit institué en peine principale.

3) Le développement de procédures permettant une meilleure prise en compte de la personnalité dans le choix de la peine

Les éléments sur la personnalité du prévenu recueillis lors de l'enquête sont le plus souvent indigents. Ils se limitent généralement à une fiche de renseignements remplie par les services de police, et, en cas de comparution immédiate, à une enquête rapide effectuée dans des conditions telles que les enquêteurs de personnalité doivent se contenter de recueillir les déclarations du prévenu qu'ils ne peuvent vérifier. S'y ajoute parfois une expertise psychiatrique réalisée pendant le temps de la garde à vue qui correspond le plus souvent à un examen fait en un quart d'heure pour déterminer si la personne relève d'une hospitalisation d'office. Les magistrats ne disposent donc pour fonder leur décision que du casier judiciaire de l'intéressé, insuffisant pour adapter une peine à la personnalité d'un auteur.

Or le recueil d'informations à caractère personnel et social sur l'auteur de l'infraction et l'élaboration de rapports présentenciels doit aider l'autorité judiciaire à statuer sur l'opportunité des poursuites ou sur la sanction ou sur la mesure appropriée – en l'occurrence des mesures ou des peines alternatives à l'incarcération. Selon le Conseil de coopération pénologique (CDCP), qui a préparé le projet de recommandation du Conseil de l'Europe relative à la probation (Rec2010), l'intérêt du rapport présentenciel se « fait particulièrement sentir lorsqu'une juridiction susceptible d'infliger une peine de prison ferme souhaite réfléchir à des mesures alternatives ».

Dans cette optique, pour le CDCP, le rapport doit certes rassembler des informations à caractère personnel et social sur l'auteur d'infraction, « utiles à la compréhension de l'infraction ou de son casier judiciaire, ou pertinentes pour le choix de la peine » mais il doit également contenir une analyse de l'infraction. Le rapport doit comprendre le point de vue de l'auteur d'infraction : son attitude vis-à-vis de l'acte commis, ce qu'il estime être sa probabilité de récidive, sa réponse aux sanctions et mesures qui peuvent être envisagées. Si les terminologies ici employées doivent parfois être nuancées, lorsqu'elles paraissent ou prétendent intégrer une dimension de « dangerosité » dans l'appréhension de l'affaire par la juridiction et si le prisme de l'évaluation mérite d'être interrogé, il n'en demeure pas moins que les rapports présentenciels doivent être

étouffés, ainsi que la prise en charge sociale qui peut les accompagner dans le cadre de la césure du procès pénal.

La réforme pénale du 15 août 2014 a introduit à l'article 132-70-2 du code pénal la possibilité pour la juridiction de jugement d'ajourner le prononcé de la peine aux fins d'investigation lorsque les éléments de personnalité recueillis sont insuffisants pour permettre au tribunal de prononcer une peine adaptée. La juridiction se prononce alors sur la culpabilité de l'auteur de l'infraction et ajourne le prononcé de la peine en ordonnant des investigations complémentaires sur sa personnalité.

Le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps une modification de la procédure pénale qui permette une césure du procès et s'est félicité de l'adoption de ces dispositions. Le développement de cette procédure permettra de favoriser le prononcé de peines alternatives à l'emprisonnement et de renforcer le rôle du tribunal correctionnel dans l'exécution des peines qu'il prononce en lui permettant de disposer de tous les éléments pour procéder, dès le prononcé d'une peine d'emprisonnement, à son aménagement.

Toutefois, trois ans après l'entrée en vigueur de cette procédure, force est de constater que son utilisation par les juridictions est particulièrement faible. L'absence d'application de cette procédure par les tribunaux correctionnels s'explique en grande partie par la surcharge des audiences correctionnelles et par la place considérable, et en augmentation constante, prise par le contentieux pénal dans les tribunaux, au détriment des affaires civiles. La situation d'engorgement des rôles d'audience correctionnelle mais également la pression gestionnaire et productiviste dissuade nombre de collègues d'avoir recours à cette procédure qui conduit à faire deux audiences pour un même dossier.

Il est indispensable que la césure devienne le principe et non plus une exception pesant sur les collègues. Au vu du défaut d'utilisation du dispositif d'ajournement, le Syndicat de la magistrature estime qu'outre la possibilité d'ajourner s'il estime les éléments de personnalité insuffisants pour prononcer une peine adaptée, le tribunal correctionnel devrait être contraint de prononcer un ajournement dès lors qu'il envisage de prononcer une peine d'emprisonnement. L'instauration de cette césure obligatoire afin que tous les moyens soient mis au service de la marginalisation de la prison.

La procédure de comparution immédiate doit être mise à part : le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps sa suppression et son remplacement par une procédure en deux temps, de mise en état d'abord, le tribunal statuant sur d'éventuelles mesures de sûreté sans pouvoir juger au fond à l'issue de la garde à vue puis de jugement, afin d'assurer le droit à un procès équitable.

Dans les autres procédures de renvoi devant le tribunal correctionnel, les investigations de personnalité devraient s'inscrire dans une évaluation pluridisciplinaire, sur le modèle de celle menée dans le cadre de la contrainte pénale.

Le prononcé d'une peine adaptée à la situation de l'auteur dans l'objectif de son insertion ou de sa réinsertion nécessite de disposer d'éléments sur sa personnalité, son parcours de vie, sa compréhension de l'infraction et de la sanction, et en outre une

connaissance générale et approfondie du droit des peines et de leur exécution. C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature est favorable à ce que, dans la mesure du possible, les tribunaux correctionnels soient composés d'au moins un juge de l'application des peines. Par leur maîtrise d'un droit complexe et leur connaissance des services de l'administration pénitentiaire et des dispositifs de prise en charge et de suivi existants sur leur ressort et leur pratique de l'exécution de la peine dans sa durée, ils sont susceptibles de nourrir les débats autour du prononcé de la peine.

Par ailleurs, les avis des juges de l'application des peines, aujourd'hui obligatoires lorsque le tribunal correctionnel envisage de statuer sur la révocation éventuelle du sursis avec mise à l'épreuve, devraient être sollicités à d'autres occasions, notamment lorsque un suivi, au titre d'un sursis avec mise à l'épreuve ou de tout autre mesure, est en cours ou terminé depuis peu ou qu'une procédure d'aménagement de peine est pendante. Ces avis sont utiles pour éclairer le tribunal sur l'histoire de la personne et le déroulement de mesures de probation mais également sur les conséquences que pourrait avoir le prononcé d'une peine d'emprisonnement sur la situation pénale et le parcours de la personne. Les juges de l'application des peines doivent être encouragés à émettre, dans ces avis, des préconisations en faveur de peines alternatives à l'incarcération. En revanche, la révocation des mesures de sursis avec mise à l'épreuve par le tribunal correctionnel sur la base du seul avis du juge de l'application des peines et sans qu'un véritable débat ne puisse se tenir à l'audience correctionnelle est à proscrire. Le Syndicat de la magistrature estime en effet qu'un débat spécifique mérite d'être consacré à cette question, qui n'est de fait que survolée à l'audience correctionnelle.

Dès avant l'orientation de la procédure devant le tribunal correctionnel, il est indispensable de renforcer les obligations pour les services d'enquête et les magistrats intervenant durant la procédure de mener des investigations portant sur la personnalité des mis en cause et pas uniquement sur les faits. Sur le modèle des juridictions résolutive de problème, une évaluation approfondie et spécifique doit être prévue en cas de détection, par les services d'enquête, de problématiques particulières (addictions, violences) au cours de l'interrogatoire de personnalité ou par le parquet à l'examen de son parcours pénal. Elle sera confiée au SPIP ou à une association habilitée. A l'issue de l'évaluation, une orientation vers une prise en charge en milieu libre dans le cadre d'une mesure alternative aux poursuites doit être privilégiée ou à défaut, du prononcé d'une peine alternative à l'incarcération.

Pour l'ensemble des personnes qui font l'objet de poursuites pénales et d'un renvoi devant le tribunal par délivrance d'une COPJ, d'une convocation en CRPC ou d'une convocation par procès-verbal, le délai entre la remise de la convocation et l'audience doit pouvoir être utilisé à la réalisation d'une enquête de personnalité approfondie par le SPIP ou l'association en charge des enquêtes rapides. Le délai laissé à ces services, nécessairement plus long que celui dont ils disposent dans le temps de l'enquête, permettra l'organisation d'un ou plusieurs entretiens avec la personne, éventuellement à son domicile et au besoin avec des personnes de son entourage et la vérification des informations recueillies. Le service sera alors en mesure de formuler une proposition sur la peine qu'il conviendrait de prononcer après s'être assuré de sa faisabilité juridique et matérielle.

Si toutefois le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme est nécessaire, il est indispensable de faire de son aménagement le principe en matière d'exécution des peines.

II- Faire de l'aménagement le principe de l'exécution des peines d'emprisonnement

Les conclusions du jury de la conférence de consensus, s'appuyant sur de nombreuses études en matière de probation, démontrent que les sorties anticipées de prison avec un accompagnement sont plus efficaces pour lutter contre la récidive que les « sorties sèches ». Selon une étude réalisée en France en 2011, 63% des personnes sortant de prison sans aménagement de peine font à nouveau l'objet d'une condamnation dans les 5 années qui suivent leur libération, alors que ce taux est de 55% pour les personnes libérées dans le cadre d'un aménagement de peine sous écrou et de 39% pour les sortants en libération conditionnelle. L'étude d'impact réalisée en 2014 dans le cadre de la réforme pénale montrait parfaitement que la libération conditionnelle, qui a pourtant fait la preuve de son efficacité, est très peu prononcée avec un taux d'octroi de 6,3% pour les condamnés éligibles à ce dispositif. Pour le Syndicat de la magistrature, il est donc indispensable de repenser les modalités d'exécution de la peine pour éviter les sorties sèches particulièrement néfastes à la réinsertion sociale, en imposant, pour les personnes détenues, que toute peine s'exécute pour partie en détention et pour partie en milieu ouvert, dans le cadre d'une mesure de suivi et d'accompagnement.

Si la loi du 15 août 2014 a introduit, aux articles 707 et 723-15, des dispositions visant à faire de l'aménagement le principe de l'exécution des peines, qui doivent être maintenues, plusieurs obstacles juridiques permettent toujours de faire échec à l'aménagement des peines et doivent être définitivement supprimés.

Il convient tout d'abord de supprimer toute distinction entre primo-délinquant et récidiviste et d'aligner les conditions d'octroi de tous les aménagements de peine sur celles actuellement prévues pour les non-récidivistes, à l'instar de ce que recommandait la conférence de consensus. Au contraire l'accès aux aménagements de peines pour ces personnes déjà souvent désinsérées et qui révèlent une fragilité particulière doit être accru afin de mobiliser tous les moyens adaptés à leur insertion ou réinsertion.

1. Les aménagements en milieu ouvert

Les dispositions de l'article 723-15 du code de procédure pénale sont au cœur de débats vifs, tendant à leur restriction (en abaissant les seuils de recevabilité) voire à leur disparition.

Les motivations de ces propositions sont diverses et parfois contradictoires : tandis que certains imaginent dans la disparition de l'article 723-15 une incitation à prononcer moins d'emprisonnement, beaucoup la prônent pour au contraire imposer à toujours plus de personnes l'emprisonnement initialement ordonné par la juridiction.

Ceux qui soutiennent cette dernière motivation invoquent tour à tour l'inexécution de nombreuses peines (en réalité due à divers facteurs et notamment aux délais d'instruction des demandes ou de signification des peines), le manque de lisibilité de l'aménagement de peine et une prétendue mise à néant de la décision judiciaire par l'intervention du JAP. Mais la suppression de 723-15 n'est jamais associée dans les discours à une véritable césure du procès pénal par exemple, qui permettrait au tribunal correctionnel d'avoir un débat véritable sur la peine adaptée. En outre, ces revendications mettent de côté les décisions rendues en l'absence des personnes : si les peines sont exécutoires, la pratique veut néanmoins que le JAP puisse en être saisi pour envisager un aménagement. Ce réexamen est essentiel, non seulement parce que tout aménagement ab initio par la juridiction était impossible, mais également parce que la peine d'emprisonnement en elle-même était souvent choisie par le tribunal par défaut.

En outre, si l'affirmation selon laquelle l'absence d'aménagement par le JAP dissuadera de prononcer des courtes peines d'emprisonnement est en théorie séduisante, il est à craindre qu'elle ne se traduise pas ainsi dans la réalité. En conséquence, la suppression de la procédure d'aménagement de peine en milieu ouvert par le JAP aurait des effets désastreux en matière de surpopulation pénale.

Malgré les effets pervers de cette procédure (notamment en ce qu'elle peut conduire certaines juridictions à prononcer des peines d'emprisonnement ferme de manière « décomplexée ») et des effets de seuils (notamment en ce qu'ils peuvent conduire à prononcer des peines d'emprisonnement plus longues dans le seul but de les faire échapper à la procédure de l'article 723-15 du CPP), il n'est pas souhaitable de la supprimer. Au contraire, il convient de mettre un terme à la distinction entre récidivistes et non récidivistes, pour les raisons précédemment rappelées. Au demeurant, il convient également de favoriser, dans la mesure du possible, les aménagements par la juridiction de jugement, dans le cadre de la césure du procès pénal.

Enfin, une autre piste, qui permettrait d'éviter les effets de seuils : la saisine systématique du juge d'application des peines de l'ensemble des peines d'emprisonnement ferme prononcées par la juridiction, comme préalable à leur mise à exécution pourrait être envisagée. Seules les peines assorties d'un mandat de dépôt seraient exclues de cette saisine : soit le tribunal correctionnel prend la responsabilité d'ordonner un mandat de dépôt ou d'aménager ab initio, soit le juge de l'application des peines est saisi. Cela permettrait notamment aux personnes ayant exécuté une longue période de détention provisoire, dont le reliquat de peine est inférieur à 2 ans mais qui serait immédiatement recevable à un aménagement de peine une fois incarcéré de solliciter un aménagement. Cela supposerait alors de repenser les conditions de recevabilité des aménagements de peine et notamment celles de la libération conditionnelle en prévoyant qu'elle est applicable sans condition d'exécution d'une partie de la peine.

L'accélération de ces procédures d'exécution implique que des moyens supplémentaires soient donnés aux services correctionnels (pour la frappe et la notification des décisions), aux services de l'application des peines et aux services de police en charge en pratique de la signification et de la mise à exécution éventuelle des peines. Par ailleurs, des mesures concrètes relatives à l'organisation des bureaux d'exécution des peines, aux

modalités de convocation des personnes (par exemple via le rappel des convocations par sms), un meilleur recueil des informations personnelles (numéro de téléphone, adresse...) peuvent éviter des difficultés de mise en œuvre qui induisent des délais supplémentaires.

Mais sauf à vider de sens cette phase processuelle, une réduction drastique du temps de mise à exécution est impossible.

2. L'aménagement des peines d'emprisonnement des condamnés incarcérés

S'agissant des personnes incarcérées, la conférence de consensus préconisait l'interdiction de toute sortie sèche et l'adoption d'un système de libération conditionnelle d'office. La loi du 15 août 2014 s'est contentée de prévoir un examen systématique de la situation des personnes détenus au deux tiers de la peine à l'issue duquel le juge de l'application des peines décide, en commission d'application des peines, d'accorder ou non un aménagement de peine dans le cadre d'une libération sous contrainte, pour les personnes qui y consentent expressément (et non pas, comme cela avait été initialement envisagé, pour toutes les personnes détenues). Pour les personnes exécutant une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à 5 ans le JAP ou le TAP examine leur situation en débat contradictoire aux fins de leur accorder ou non une libération conditionnelle. Ces dispositions, notamment celles instaurant la libération sous contrainte n'ont pas permis à ce jour de limiter de manière significative les sorties sans aménagement, ainsi que nous l'avions prédit à l'époque. La responsabilité en incombe aux obstacles qui ont été introduits par les textes (obligation de recueillir le consentement expresse de l'intéressé, possibilité de rejet dans des conditions larges) mais aussi à l'insuffisance des dispositifs de prise en charge sociale à la sortie, ce qui a dissuadé de nombreux JAP de prononcer ces mesures.

Il est donc indispensable d'aller plus loin et de poser le principe d'une libération conditionnelle de droit à mi-peine ou aux deux tiers de la peine, selon la situation pénale de la personne, principe auquel il pourra être dérogé par motivation spéciale. Celle-ci ne pourra évidemment pas être fondée sur l'absence de projet, mais sur des circonstances particulières liées à la personnalité du condamné et au risque de récidive.

Nous n'avons pas d'opposition à ce que pour les peines allant jusqu'à un certain quantum, l'examen se fasse en CAP dès lors qu'un rejet n'est pas envisagé. Dans ce cas, il faudrait laisser la possibilité d'un débat contradictoire. Cependant les principes du procès équitable commanderaient plutôt de calquer la procédure en la matière sur la distinction plus classique entre la possibilité de rendre une décision « hors débat contradictoire » (en cas d'accord de la personne et du Procureur) ou en débat contradictoire (si l'un ou les deux sont en désaccord ou par décision du JAP).

3. Expurger les procédures des obstacles, notamment pour les longues peines

S'agissant de la procédure de libération conditionnelle, si une même procédure n'est pas adoptée pour tous – contrairement à ce que nous suggérons ci-dessus, sous réserve de la formation compétente en fonction de la durée de la peine - elle devra être expurgée des

mécanismes retardant démesurément son octroi ou imposant des modalités rigides d'exécution pouvant s'avérer inadaptées à la situation de l'intéressé. Il faudra pour le moins améliorer le dispositif de l'article 730-2 du CPP, issu de la loi du 10 août 2011, qui impose pour les longues peines, préalablement à l'audience devant le TAP, de recueillir les avis du CNE et de la CPMS, laquelle ne respecte souvent pas le délai de six mois fixé par la loi et rend son avis dans un délai compris entre 9 mois et un an, menaçant ainsi la viabilité du projet de sortie. Ainsi l'avis obligatoire de la CPMS, dont l'utilité est limitée, devra être supprimé. Il s'agit d'une commission administrative qui ne rencontre même pas la personne condamnée et son avis vient s'ajouter à celui du centre national d'évaluation (CNE), organe pluridisciplinaire dont l'avis est le seul réellement utile.

Il est impératif de réfléchir à une autre évaluation, dont le but ne sera plus de savoir si un aménagement de peine doit être accordé mais quel serait l'aménagement le plus adapté à la situation et à la personnalité du condamné, qui ne soit plus centrée sur l'appréciation de la dangerosité, et qui soit, autant que de besoin, pluridisciplinaire. Il faudra, dans cette optique, renforcer les moyens des services d'insertion et de probation dont le rôle doit rester central.

En outre, la répartition des compétences entre le JAP et le TAP (tribunal de l'application des peines) revues par l'article 730-2 du CPP et les exigences d'expertises doubles ou comportant des interrogations supplémentaires en raison de la nature des faits (et basées sur des listes d'infractions toujours allongées) nuisent à la lisibilité du processus juridictionnel, sa compréhension par les justiciables et, parfois, à l'élaboration des projets de sortie.

Il faut également abroger les dispositions introduites par les lois du 3 juin 2016 et 21 juillet 2016, qui imposent des obstacles quasiment infranchissables à l'aménagement des peines des personnes condamnées pour des actes de terrorisme, par exemple celles qui interdisent le recours à la libération conditionnelle simple, ajoutent un critère fondé sur le trouble à l'ordre public ou suppriment des réductions de peine. Ces dispositions d'exception sont injustifiables, les personnes condamnées pour des actes de terrorisme ne sauraient être exclues de fait du bénéfice des aménagements de peine et de l'application d'un droit pénal humaniste.

4. Renforcer les garanties du procès équitable au stade de l'application des peines

Sans épuiser la question de la conformité des procédures avec les règles du procès équitable, il est important d'évoquer les décisions rendues par le JAP en commission d'application des peines, lesquelles sont certes susceptibles d'appel – dans un délai de 24 heures – mais sont rendues sans audience ou même audition obligatoire, ni droit de consultation préalable des avis (du SPIP et de l'administration). L'importance de ce contentieux rend certes une telle évolution complexe en pratique sans renforcement significatif des moyens attribués aux services du JAP et du SPIP, mais l'état du droit demeure largement insatisfaisant.

S'agissant des décisions de retrait de crédit de réduction de peine, la conformité de cette procédure avec le principe non bis in idem (surtout lorsque est venue s'ajouter à la sanction disciplinaire une sanction pénale) et avec les principes du procès équitable n'a

rien d'évident. La possibilité d'ordonner ce retrait sur la seule base d'une enquête administrative voire d'une décision non définitive de commission de discipline pose évidemment question, d'autant que l'administration conserve largement la maîtrise sur les demandes de retrait.

Enfin, le Syndicat de la magistrature considère que toute saisine aux fins de révocation d'une mesure ou retrait d'un aménagement de peine devrait émaner du procureur de la République, sans possibilité de saisine d'office du juge de l'application des peines.

5. Une simplification tournée vers la levée des obstacles au stade des requêtes post-sentencielles

Les dispositions relatives à la confusion et à la réhabilitation sont particulièrement complexes, du fait notamment de la multiplication d'exceptions visant, dans la plupart des cas, à limiter leur application pour certaines catégories de personnes condamnées, notamment les récidivistes. Elles sont en outre source d'erreur pour les professionnels et constituent un frein pour les justiciables au dépôt des demandes. S'agissant des confusions de peine, il est nécessaire d'expurger le code pénal et de procédure pénale de toutes les exceptions au bénéfice de la confusion : amendes contraventionnelles, peines prononcées pour délits douaniers et forestiers, évasion, rébellion, usurpation d'état civil, refus de se soumettre à un examen médical ou à un prélèvement biologique ainsi que toutes les peines prononcées en réitération (la notion même de réitération, introduite par la loi du 12 décembre 2005 et qui vise uniquement à étendre un certain nombre d'exception applicables en matière de récidive à des personnes qui ne sont pas en état de récidive légale, doit être supprimée). En outre il faut mettre un terme aux dispositions qui prévoient la contamination de la peine absorbante par la peine absorbée prononcée pour une condamnation à une infraction commise en état de récidive.

La réhabilitation de plein droit est quasi inapplicable compte tenu du fait qu'elle ne peut être acquise qu'à condition que la personne n'ait subi aucune nouvelle condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle dans le délai de réhabilitation. Il s'agit d'un obstacle majeur à la réinsertion et à la réintégration des personnes condamnées dans le corps social qui stigmatise la personne condamnée bien au delà de l'exécution de sa peine. Pour les mineurs, où la réhabilitation est désormais devenue l'exception, la persistance des condamnations après la majorité a des conséquences importantes sur les poursuites et les peines qui pourront être prononcées après le passage de la majorité, dans une période particulièrement sensible. Les personnes condamnées à des peines criminelles ne peuvent en outre en bénéficier que de manière facultative. Or s'agissant des dispositions applicables en matière de réhabilitation facultative, la multiplication des critères, des exceptions et des exceptions aux exceptions rend certes la matière complexe, surtout les obstacles posés par la loi à la réhabilitation sont de facto insurmontables au regard notamment des délais extrêmement longs. Enfin, la loi pose des critères très flous à l'obtention de la réhabilitation (« conduite irréprochable », condamné ayant « rendu des services éminents au pays ») permettant une exclusion très large du bénéfice de la réhabilitation et plus particulièrement de ceux qui sont déjà les plus fragilisés. Le Syndicat de la magistrature est donc favorable à une simplification consistant à accorder le bénéfice de la réhabilitation, de plein droit, à toutes les

personnes condamnées, à la seule condition de l'expiration d'un délai à compter de l'exécution de la peine – à l'exception de celles ayant été à nouveau condamnées pour des faits criminels, tout en maintenant des possibilités de réhabilitation facultative plus largement définies.

III- L'abrogation des mesures de sûreté, une évidence

Est-il besoin de disserter longuement sur la nécessaire suppression de ces peines infinies sans infraction que sont la surveillance et la rétention de sûreté, qui nous ramènent au 19^e siècle et à la peine de « relégation à vie » encourue alors par les « délinquant multirécidivistes » ? Lors de l'adoption de la rétention de sûreté, le sénateur Robert Badinter avait dénoncé « une période sombre » pour la justice, il avait insisté sur « le brouillard » dans lequel cette « détention pour dangerosité, hors de toute infraction » allait « plonger la justice » dont « les fondements » étaient « atteints ». Le rapport de la commission Cotte a depuis préconisé leur suppression.

Et aujourd'hui, toujours rien... La rétention et la surveillance de sûreté, et plus largement les mesures de sûreté, s'ancrent de plus en plus dans notre droit. Or elles sont fondées sur ce concept flou de « dangerosité » et difficilement évaluable. C'est ainsi que des mesures particulièrement attentatoires aux libertés peuvent être prononcées sur le fondement d'un concept vague, souvent apprécié par un psychiatre dont ce n'est pas la compétence. Cela peut aller très loin puisqu'une surveillance judiciaire peut être décidée sur la seule base d'une expertise psychiatrique, que si la personne concernée a été condamnée pour l'une des infractions listées à l'article 706-53-13 du CPP, cette mesure peut être suivie d'une surveillance de sûreté, et que si l'intéressé ne respecte pas l'une des obligations, il peut être placé en rétention de sûreté, le tout sur le seul fondement d'une expertise.

Cette situation n'est plus admissible, et au-delà d'une réforme globale de l'évaluation, ces mesures de sûreté (pour le moins la rétention et la surveillance de sûreté) doivent disparaître de notre système pénal. Il ne saurait être question, comme on l'a trop entendu, de chercher d'abord par quoi remplacer ces « monstres juridiques ». Le précédent quinquennat n'a pas vu l'abrogation de ce dispositif, au contraire chaque examen d'une nouvelle loi antiterroriste a vu venir le spectre de son extension.

La philosophie des mesures de sûreté ne cesse de croître et deux années d'état d'urgence ont encore brouillé le sens de l'action pénale. Mais dès avant, la logique de sûreté avait pris le pas sur celle de la sanction. Ainsi, allant une fois de plus à l'encontre des recommandations de la conférence de consensus, qui préconisait l'abrogation de la rétention et de la surveillance de sûreté et la restriction du périmètre de la surveillance judiciaire, la loi du 15 août 2014 a considérablement étendu de cette dernière mesure de sûreté, la rendant applicable à tous les sortants de prison.

Cette mesure transforme durablement l'exécution des peines en un moyen de neutralisation et de surveillance infinie au mépris de l'économie initiale de la réforme pénale : favoriser la réinsertion des personnes pendant la durée de leur peine en

systematisant l'examen d'aménagements de peine pour éviter les sorties en fin de peine. À l'inverse, la surveillance judiciaire se fait après la date de fin de peine, sans que le condamné n'ait pris part à la construction d'un projet, elle est le contraire de l'implication et de la réinsertion. Cette surveillance est par ailleurs incohérente avec l'esprit des réductions de peines qui servent de base à la fixation de sa durée. Ainsi, un détenu qui aurait adopté un bon comportement, travaillé, suivi des soins, indemnisé les parties civiles, pourrait être surveillé longuement, tandis qu'un détenu au comportement inverse, qui n'aurait donc obtenu aucune réduction supplémentaire et se serait vu retirer ses crédits de réductions de peine, ne serait pas susceptible d'un tel contrôle. En réalité, cette mesure ne fait qu'entretenir l'illusion d'une surveillance toujours plus longue (voire infinie...) des sortants de prison, comme si elle était de nature à prévenir tout risque de réitération.

La nature mixte du suivi socio judiciaire, qui relève certes du régime des peines mais entretient des liens étroits avec les mesures de sûreté et s'en inspire sur le plan de la philosophie s'oppose, pour le Syndicat de la magistrature, à sa généralisation, telle que proposée par la commission Cotte, en lieu et place du sursis avec mise à l'épreuve. La distinction reste de mise.

De manière générale, et à titre de conclusion, le Syndicat de la magistrature soutient la nécessité d'une réforme en profondeur des peines, pour expurger les obstacles aux aménagements mais également pour assurer un meilleur prononcé des peines au stade du jugement. Il rappelle par ailleurs la nécessité de penser des sanctions sans lien avec l'emprisonnement et celle de la dépénalisation de nombreux faits aujourd'hui délictuels, notamment s'agissant des infractions à la législation sur les stupéfiants.

Synthèse des propositions du Syndicat de la magistrature sur le chantier « Sens et efficacité des peines »

Détention provisoire :

- fixer un seuil autorisant le recours à la détention provisoire (5 ans d'emprisonnement encourus)
- soumettre les décisions de placement en détention provisoire et de renouvellement à une collégialité de JLD, en renforçant les effectifs de JLD
- fixer à 4 mois la durée de tous les mandats de dépôts pour imposer des réexamens périodiques et abroger les prolongations exceptionnelles
- supprimer le mécanisme de la saisine directe du JLD par le procureur (article 137-4 du CPP) lorsque le ou les juges d'instruction estiment la DP non nécessaire à la poursuite des investigations
- maintenir le caractère exceptionnel de l'ARSE (avis réservé sur le fait, en dessous d'un seuil ou à raison de certains motifs de DP, de ne rendre possible que l'ARSE et non la DP)
- augmenter les moyens du SPIP et leur donner pour mission de proposer des projets de sortie pour les personnes en détention provisoire, notamment celles non assistées d'un avocat, en DP en raison de l'insuffisance des garanties de représentation ou du risque de récidive délictuelle.

Echelle des peines :

- opérer des dépenalisations et supprimer la peine d'emprisonnement encourue pour certains délits
- inscrire dans les textes une échelle des peines délictuelles encourues pour permettre que certains faits ne soient punissables que de contrainte pénale, de TIG, de jours amende ou d'amende
- déconnecter la contrainte pénale de l'emprisonnement et donner aux SPIP des moyens supplémentaires
- avis très réservé sur la proposition de faire du PSE une peine principale (mesure d'enfermement et de contrôle pur, sans accompagnement social, qui risque de « mordre » sur les alternatives plus que sur l'incarcération)
- envisager de faire du placement extérieur une peine principale
- abroger les dispositions relatives à la récidive (au stade de la peine et de ses accessoires - mandat de dépôt de principe, interdiction du SME intégral pour certaines infractions, limitation des aménagements de peine en milieu libre et en milieu fermé, mesures de confusion ou de réhabilitation)

Procédure devant le tribunal correctionnel :

- abroger la procédure de comparution immédiate
- y substituer une procédure - exceptionnelle - où l'audience sur déferrement est limitée à la « mise en état » et à d'éventuelles mesures de sûreté (en appliquant de nouveaux critères de peine encourue pour la détention provisoire)
- instaurer la césure du procès pénal en rendant obligatoire l'ajournement aux fins d'investigations si la juridiction veut prononcer une peine d'emprisonnement
- favoriser, en amont de l'audience et dès le stade de l'enquête parquet, le recueil d'éléments de personnalité détaillés pour mieux individualiser
- prévoir un avis systématique du juge de l'application des peines pour les personnes suivies, portant sur le déroulement du suivi et formulant des propositions
- abroger la possibilité de révoquer les mesures de sursis avec mise à l'épreuve à l'audience correctionnelle pour les réserver aux débats contradictoires du juge de l'application des peines
- intégrer à chaque composition correctionnelle et criminelle un juge de l'application des peines.

Aménagements de peine en milieu ouvert :

- favoriser le prononcé d'aménagement de peine ab initio par les juridictions (sans se limiter au bracelet électronique)
- maintenir la procédure d'aménagement de peines pour les condamnés libres (article 723-15 du CPP)
- fixer à 2 ans le délai de recevabilité en 723-15 pour toutes les peines ou prévoir un examen en 723-15, sans condition tirée du seuil de peine, pour toutes les peines non assorties d'un mandat de dépôt. Dans cette deuxième hypothèse, appliquer les conditions de recevabilité du milieu fermé pour les aménagements de peine.
- abroger l'article 723-16 CPP qui autorise une incarcération sur décision du parquet sans décision préalable du juge de l'application des peines
- renforcer les moyens de service de l'application des peines et de l'exécution des peines

Aménagements de peine en milieu fermé (courtes peines) :

- revoir le régime de la libération sous contrainte pour systématiser une peine exécutée en partie en milieu fermé, en partie en milieu ouvert (suppression du recueil du consentement, application à mi-peine pour les courtes peines pour avoir un temps suffisant de suivi à l'extérieur)

- prévoir un débat contradictoire pour l'examen des LSC sur demande de la personne, son avocat ou si un refus est envisagé
- fixer le seuil de recevabilité des aménagements de peine (notamment libération conditionnelle) à partir du tiers de la peine
- rehausser les moyens du SPIP en milieu fermé et en milieu ouvert afin d'organiser une prise en charge à la libération et favoriser l'accès au service public de l'emploi, de la santé, à un logement...

Aménagements de peine en milieu fermé (longues peines) :

- abroger les dispositions de l'article 730-2 du CPP issues de la loi du 10 août 2011 sur le caractère obligatoire de l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, des expertises multiples et de la compétence TAP quel que soit le reliquat.
- Supprimer les périodes de sûreté obligatoires et facultatives
- Abroger les dispositions d'exception en matière d'aménagement de peine pour les personnes condamnées pour des faits terroristes (sur les réductions de peine, le critère lié à l'ordre public, l'impossibilité de prononcer une libération conditionnelle, la centralisation à Paris des dossiers)

Mesures de sûreté :

- abroger la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté
- abroger la mesure de surveillance judiciaire pour les longues peines et son équivalent issu de la loi du 15 août 2014 pour toutes les peines (article 721-2 I du CPP)
- cantonner le suivi socio judiciaire (peine dont le régime et la philosophie se rapprochent d'une mesure de sûreté) à des situations exceptionnelles tout en donnant les moyens du suivi (pour le SPIP et les médecins coordonnateurs)

Confusions/réhabilitations/requêtes :

- maintenir les compétences croisées du tribunal correctionnel et du juge de l'application des peines sur les procédures de relèvement d'interdictions et d'exclusion du bulletin n°2
- supprimer les exclusions du régime de la confusion à raison du type d'infraction ou du statut de l'auteur (réitération comme récidive) ainsi que les mécanismes de « contamination » au regard du régime d'exécution de peine
- permettre un réexamen des demandes de confusion facultative
- simplifier les règles de la réhabilitation de plein droit par la seule référence au temps écoulé, sauf nouvelle condamnation criminelle et élargir les conditions de la réhabilitation facultative.