

**Questionnaire de la mission d'information sur les moyens de lutte
contre la surpopulation carcérale**
(table ronde réunissant des syndicats de magistrats)

Madame, Monsieur,

Vous trouverez ci-dessous quelques éléments de réponse aux questions que vous posez sur les moyens de lutter – enfin – contre la surpopulation carcérale, fléau qui n'a cessé d'augmenter ces dernières années sous l'impulsion de la politique du tout sécuritaire et du tout carcéral menée par le précédent gouvernement. En juillet 2012, plus de 67.000 personnes étaient détenues en France pour 57.213 places dans les établissements pénitentiaires, soit un taux d'occupation moyen de plus de 115 %. À titre d'exemple, la maison d'arrêt de Fresnes comptait à cette période 2.194 détenus pour 1.400 places, soit un taux d'occupation de 152 %.

Un retour aux principes fondamentaux qui font de l'emprisonnement une exception, supposera un changement complet de paradigme et une nouvelle politique pénale.

1. Jugez-vous souhaitable la « déjuridictionnalisation » ou la « civilisation » de certains contentieux? Pour quel(s) contentieux cette piste pourrait-elle être envisagée ? Pourrait-on en attendre une diminution effective du nombre de courtes peines privatives de liberté ?

L'éradication de la surpopulation carcérale passera nécessairement par une révision raisonnée des incriminations qui ont eu tendance à se multiplier ces derniers temps en maintenant l'emprisonnement comme peine de référence.

En premier lieu, certains comportements ne relèvent pas du droit pénal mais d'autres normes comme le droit du travail, le droit fiscal, le droit civil ou le droit administratif. Il s'agit par exemple de la vente à la sauvette, des filouteries d'aliments, de transport, ou du séjour irrégulier des étrangers. Sur ce dernier point, le projet de loi en cours de discussion ne va d'ailleurs pas assez loin, mais se contente de dépénaliser un type, très restreint, de séjour irrégulier.

D'autres comportements ne relèvent pas quant à eux d'un traitement juridictionnel.

Certains ne portent effectivement pas atteinte à des valeurs fondamentales protégées dans l'intérêt de la société. Leur incrimination caractérise une tendance, accentuée ces dernières années, à la stigmatisation des plus faibles. Il s'agit par exemple du racolage, du rassemblement dans un hall d'immeuble ou de l'appartenance à une bande, de la mendicité agressive ou des infractions associées aux carnets et livrets de circulation, par ailleurs déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 5 octobre dernier.

Il conviendrait également de supprimer les infractions constituant des atteintes à la liberté d'expression, comme par exemple l'offense au Chef de l'Etat, qui ont perdu de leur pertinence au regard des standards actuels en matière de libertés publiques. S'agissant du droit de la presse, les infractions pourraient se limiter aux injures et diffamations à caractère discriminatoire ou raciste, les autres conflits pouvant être réglés sur le terrain civil.

Le respect de la présomption d'innocence commanderait de même que l'incrimination du refus de prélèvement génétique ne concerne que les personnes définitivement condamnées.

La suppression de ces différents types d'incrimination est naturellement susceptible d'entraîner une diminution des courtes peines d'emprisonnement, avec cette réserve que quelques unes – à la marge ! - ne sont pas passibles d'incarcération, et que pour les autres, les condamnations ne sont pas si fréquentes – notamment en raison de la difficulté à caractériser les infractions comme l'occupation de hall d'immeuble ou le racolage. Cette révision des incriminations est pourtant essentielle dans une politique globale de lutte contre la surpopulation carcérale, et plus largement pour mettre un frein au mouvement de pénalisation de la société.

2. Faudrait-il rendre plus fréquents les déplacements de magistrats du parquet et du siège (hors juges de l'application des peines) dans les établissements pénitentiaires, et notamment dans les maisons d'arrêt ?

Les visites des présidents de chambre de l'instruction, des juges d'instruction, des juges des enfants et des parquetiers, en vue de rencontrer les personnes détenues et de vérifier leur situation, sont prévues par le Code de procédure pénale, notamment par les articles D177 et D178. Ces visites ont naturellement un grand intérêt car elles permettent aux autorités judiciaires d'apprécier les conditions de détention dans leur ressort. Le problème réside peut-être dans l'effectivité de ces visites, compte tenu de la charge de travail des magistrats qui ne cesse de s'accroître, et d'une tendance à considérer ces déplacements comme accessoires. Il faudrait donc que ces visites soient mieux prises en compte dans la charge de travail et dans l'organisation des juridictions. Il serait en outre appréciable de les étendre aux magistrats du siège correctionnel, ces derniers ne les visitant actuellement que sur la base du volontariat.

3. Pensez-vous que la peine d'emprisonnement doit rester, en matière délictuelle, la peine de référence ? Existe-t-il des délits qu'il serait opportun de transformer en infractions contraventionnelles ?

La réduction de la surpopulation carcérale passe-t-elle, selon vous, par la redéfinition de l'échelle de certaines peines ? Pour quelles infractions le recours à l'emprisonnement pourrait-il être limité, voire exclu ? Comment pourrait-on améliorer la mise en œuvre de l'obligation de «double motivation » des peines d'emprisonnement ferme en matière délictuelle ?

Une politique de lutte contre la surpopulation carcérale englobe nécessairement au moins deux paramètres, celui d'une «décroissance pénale» détaillée ci-dessus, et celui d'une redéfinition des peines, et de leur échelle.

L'emprisonnement ne doit plus être la peine de référence, mais être réellement celle prononcée en dernier recours, contrairement à ce qui prévaut actuellement. Les lois répressives qui se sont succédées ont de fait encouragé le prononcé de peines de prison. C'est notamment le cas de celle sur les peines planchers, ou de celles imposant à la juridiction qui ne prononce pas une peine d'emprisonnement ferme ou un mandat de dépôt pour certains délits de motiver spécialement sa décision. Face à cet arsenal, l'article 132-19 du Code pénal, imposant une motivation spéciale en cas de prononcé

d'une peine d'emprisonnement ferme en dehors des cas de récidive, est une disposition très isolée. L'amélioration de sa mise en œuvre, afin de limiter l'emprisonnement, n'est pas suffisante en l'état de la législation actuelle.

La seule mesure efficace serait l'élaboration d'une nouvelle échelle des peines, après une remise à plat de celle des valeurs protégées, où, à côté de l'emprisonnement, figureraient d'autres peines, soit connues comme l'amende, le travail d'intérêt général, ou à créer, et c'est notamment l'objet de réflexion de la conférence de consensus récemment installée par la garde des Sceaux.

Il est évident, au vu de cette échelle des peines rénovée, que l'emprisonnement ne doit pas concerner tous les délits, mais seulement les plus graves.

Dans l'attente d'une telle réforme, il serait d'ailleurs souhaitable que certains délits deviennent – voire redeviennent – des contraventions, et que le champ des délits punis uniquement d'une amende soit élargi.

4. Avez-vous le sentiment de répondre à une « attente sociale » lorsque vous requérez et prononcez une peine d'emprisonnement? Dans quelle mesure la pression – politique, médiatique, sociale, etc. – modifie-t-elle le travail des magistrats ? Est-ce un phénomène nouveau ?

Le droit pénal a en principe pour fonction de protéger certains intérêts sociaux, il y a donc nécessairement un enjeu « social » lors du prononcé d'une peine. Il ne faut pas en revanche confondre la préservation des intérêts fondamentaux de la société avec la pression – injustifiée – pour répondre à une supposée attente sociale, souvent confondue avec celle d'une « opinion publique » construite par certains responsables politiques et alimentée par les médias.

5. Êtes-vous favorable à la mise en place d'un *numerus clausus* dans les maisons d'arrêt ? Si oui, comment pourrait être organisé le dispositif ?

L'application d'un « *numerus clausus* » dans les maisons d'arrêt où s'entassent aujourd'hui les condamnés à de courtes peines et les détenus en attente de jugement est un outil indispensable pour instaurer enfin dans notre pays des conditions de détention respectant la dignité des personnes et pour lutter contre l'inflation carcérale. Ce « *numerus clausus* » ne peut être conçu isolément et doit évidemment s'accompagner d'une politique

résolue d'individualisation des peines et de développement des solutions alternatives telles que les centres de semi-libertés et le travail d'intérêt général, et bien entendu de l'abrogation des peines plancher.

Appliquer un « *numerus clausus* » ne signifierait évidemment pas l'impossibilité d'incarcérer des personnes condamnées, mais la nécessité d'avancer la date de sortie des détenus prochainement libérables dans le cadre d'un aménagement de peine, sachant que le suivi en libération conditionnelle est beaucoup plus efficace en termes de prévention de la récidive qu'une sortie sans aucun accompagnement.

À l'inverse, la construction de nouvelles places de prison, présentée depuis des années comme LA solution à l'inflation carcérale n'a jamais rien résolu, puisque le nombre de détenus augmente sans cesse sans que la surpopulation diminue, bien au contraire.

Le respect d'un *numerus clausus* ne constitue pas une atteinte au pouvoir de juger - profondément attaqué par l'instauration de peines automatiques - puisqu'il s'agit de deux phases distinctes de notre droit pénal moderne : le prononcé d'une peine par un juge et l'application individualisée de la peine par un autre juge en fonction de la personne, de ses possibilités et du contexte local.

Continuer à « *entasser* » sans limites dans les maisons d'arrêt conduit l'Etat français à assumer des condamnations répétées pour atteinte à la dignité humaine et renforce les risques de récidive chez des personnes déjà en grande difficulté.

L'administration pénitentiaire applique de fait le « *numerus clausus* » dans les établissements pour peines, dans les centres de semi-liberté, et dans les prisons privées. Dans les maisons d'arrêt, il existe également des seuils au-delà duquel on « *désencombre* » en transférant sans ménagement des détenus sur d'autres établissements, au mépris de tous les projets d'individualisation entrepris.

Dans cet objectif, un dispositif expérimental se met en place à la maison d'arrêt de Fresnes, où une commission proposera des sorties en libération conditionnelle pour des détenus en fin de peine déjà condamnés à un sursis avec mise à l'épreuve.

6. La réduction de la surpopulation carcérale passe-t-elle, selon vous, par la redéfinition de l'échelle de certaines peines ? Pour quelles infractions le recours à l'emprisonnement pourrait-il être limité, voire exclu ? Comment pourrait-on améliorer la mise en œuvre de l'obligation de « double motivation » des peines d'emprisonnement ferme en matière délictuelle ?

Il a été répondu à cette question lors de l'examen de la 3^e question.

7. Un bilan de l'utilisation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, créée par la loi du 9 mars 2004, a-t-il été réalisé ? Que pensez-vous de cette procédure, qui limite le rôle du juge à l'homologation ou au refus de la proposition de peine faite par le procureur ?

Les pratiques sont assez variables selon les tribunaux : certains parquets n'envisagent pas de proposer des peines d'emprisonnement ferme dans ce cadre, d'autres le font. Dans le principe, nous sommes opposés à ce type de procédure sans audiences, l'intéressé ne comprenant d'ailleurs pas toujours qu'il vient d'être condamné. Si l'affaire n'est pas suffisamment importante pour venir en audience, pourquoi la poursuivre à tout prix ?

La pratique la plus détestable est celle des CRPC déferrement dans le cadre desquelles l'intéressé n'est pas en mesure de donner un consentement éclairé et qui débouche souvent sur des peines d'emprisonnement ferme

8. Estimez-vous que les procédures alternatives aux poursuites sont suffisamment développées ? Si ce n'est pas le cas, quelles en sont les raisons et comment y remédier ? Connaît-on la part des propositions de composition pénale que le juge refuse de valider et la part des compositions dont les mesures ne sont pas exécutées ?

Leur principe peut être positif s'il contribue à réduire le nombre de peines prononcées, ce qui reste à établir, et non pas seulement à augmenter le « *taux de réponse pénale* ». Le Syndicat de la magistrature est opposé au principe même de la « *tolérance zéro* » notamment pour les mineurs et rappelle que dans des temps de réduction budgétaire, la justice doit pouvoir sortir de l'obsession pénale et répondre à ses missions civiles.

Il ne faut pas oublier que l'échec des alternatives grossit tout de même le volume d'affaires correctionnelles puisque ceux qui n'exécutent pas ce qui leur a été demandé se retrouvent renvoyés devant le tribunal correctionnel ou le juge des enfants alors qu'ils n'auraient pas été obligatoirement poursuivis.

La décision de composition pénale est prise en général par le magistrat du parquet sans aucune rencontre directe avec l'intéressé. Des avocats nous ont indiqué que dans certaines hypothèses, il y a en réalité des discussions sur la culpabilité devant le délégué du procureur. La fixation de la réparation due à la victime peut également être source de difficultés si l'auteur des faits s'est engagé à verser des dommages et intérêts qui lui apparaissent finalement trop élevés. L'ordonnance de validation peut servir de fondement à une ordonnance d'injonction de payer, alors qu'il n'y a pas eu vraiment d'arbitrage par un juge. Si les refus d'homologation de composition sont rares, environ 20 % des compositions pénales ne sont pas exécutées.

Le bon déroulement de ces procédures dépend essentiellement de la qualité des délégués du procureur. Se pose aussi le problème de leur statut puisqu'ils sont rémunérés sans que l'Etat ne paie aucune charge sociale.

9. Le rapport annexé à la loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012 reprend la préconisation selon laquelle la charge de travail des juges de l'application des peines devrait être limitée à 700 à 800 dossiers par magistrat : quelle est-elle aujourd'hui ? Cet objectif vous semble-t-il raisonnable d'une part, accessible d'autre part ?

Il est positif de rechercher des normes, en tout cas en les entendant comme des seuils qu'un service ne devrait pas dépasser. Le chiffre de 700 à 800 dossiers gagnerait à être affiné dans la mesure où il met sur le même plan un dossier de la compétence du JAP et un dossier relevant de celle du TAP, par hypothèse plus complexe.

De toute façon, les JAP ont souvent beaucoup plus de dossiers. Il faut par ailleurs tenir compte du fait qu'ils ont d'autres services à assurer au sein de leur tribunal, comme siéger en audience correctionnelle par exemple, et que leur charge de travail s'en trouve accrue.

10. Malgré l'existence de l'assignation à résidence avec surveillance électronique et du contrôle judiciaire, les personnes en détention provisoire représentent le quart des détenus. Comment peut-on expliquer cette proportion? Les juges des libertés et de la détention manquent-ils d'éléments d'information pour prononcer une mesure alternative à la détention provisoire ou n'ont-ils pas les moyens de recourir aux dispositifs existants ?

Une part des détentions provisoires s'explique par les nécessités de l'information qui existent réellement dans certaines hypothèses, notamment les risques de pression sur les témoins ou de fuite.

Dans d'autres situations, le recours à l'assignation électronique ou au contrôle judiciaire pourrait être envisagé. Leur non-utilisation s'explique par un ensemble de facteurs : démarche des magistrats qui ont parfois tendance à appliquer un nouvel outil à la place de la liberté au lieu de remplacer les mesures plus coercitives, défaut d'information qui découle de la pauvreté des enquêtes POP et de leur absence dans un certain nombre de situations, difficultés des services de contrôle judiciaire dont le budget a été massacré ces dernières années.

Plus globalement, la disparition ou la diminution des moyens consacrés à l'hébergement ou à la prise en charge des personnes en difficulté ou souffrant d'addictions aboutit à certaines décisions de détention car « *on ne peut pas le laisser dans la rue comme ça* » .

11. Dans quelle mesure la comparution immédiate empêche-t-elle les aménagements de peine *ab initio*? Faudrait-il réduire le champ des infractions susceptibles d'être jugées en comparution immédiate ?

La comparution immédiate, à l'origine prévue en cas d'urgence pour les délits les plus graves, n'a eu de cesse de se banaliser et de devenir un mode de gestion des flux pénaux comme un autre. Or cette procédure est caractérisée par sa rapidité et ne permet quasiment pas la réalisation d'investigations sur la personnalité et la situation du prévenu, l'enquête rapide prévue par les textes, compte tenu de ses conditions de réalisation, étant rarement satisfaisante. Ce manque de renseignement est un obstacle majeur à la mise en place d'aménagements de peine *ab initio*.

La meilleure solution serait de supprimer ce mode de poursuite et de jugement et de prévoir, en cas d'urgence, la saisine rapide d'une formation collégiale qui, après une audience de mise en état, pourra fixer une date plus ou moins proche de jugement, ordonner des mesures d'investigations complémentaires, notamment sur la personnalité de l'intéressé. Cette formation pourra statuer sur la situation du prévenu dans l'attente de l'audience, qui pourra être le maintien en liberté ou sous contrôle judiciaire, qui n'aura pas à être motivé, ou le placement en détention provisoire.

À défaut d'un tel système, il faudrait restreindre considérablement le domaine de la comparution immédiate entraînant un fort taux de prononcé de peines d'emprisonnement avec mandat de dépôt.

12. Quelles sont les autres raisons qui empêchent l'aménagement des peines *ab initio* ? Sont-ce les mêmes raisons qui rendent difficiles les aménagements de peine en cours d'exécution ?

La difficulté de mettre en place des aménagements de peine *ab initio* est notamment due à la pauvreté des éléments d'information sur la situation et la personnalité des condamnés figurant dans le dossier. La plupart des affaires jugées en audience correctionnelle sont souvent issues d'enquête uniquement policière, souvent rapides, et peu d'investigations sont menées dans ces domaines. Il faudrait par conséquent rendre obligatoire ce type de recherche, développer les services compétents auprès des tribunaux, et réfléchir à une architecture du procès pénal prenant en compte la nécessité de recueillir ces éléments.

Cette difficulté découle également de la disparition ou du déclin des prises en charge adaptées aux gens plus en difficulté : entreprises intermédiaires, associations pratiquant le placement extérieur, lieux de soins...

La mise à exécution immédiate des condamnations par le parquet en application de l'article 723-16 du Code de procédure pénale peut aboutir parfois à contourner la possibilité d'aménagement des peines par le JAP. L'abrogation de cette disposition serait par conséquent souhaitable dans le cadre d'une politique favorisant les aménagements de peine.

La charge de travail de l'ensemble des professionnels a évidemment une incidence ainsi que les difficultés de localisation et de convocation des personnes vivant parfois dans des conditions précaires.

13. Pour quelle(s) catégorie(s) d'infraction(s) le juge est-il le plus susceptible de prononcer une peine en milieu ouvert ?

Un magistrat ne peut pas raisonner exclusivement par infraction mais doit prendre en compte la personne qu'il juge.

14. Quels sont les aménagements de peine qu'il conviendrait de développer, au regard de leurs résultats positifs sur la réinsertion des individus ? Y a-t-il, à l'inverse, des aménagements de peine dont les résultats ne sont pas satisfaisants ? Pour quelle(s) raison(s) ?

Le recours au placement sous surveillance électronique, présenté comme l'outil miracle par le précédent gouvernement, ne nous apparaît pas comme la panacée universelle. Il ne permet pas un réel accompagnement, contrairement à la libération conditionnelle.

Un suivi est nécessaire lorsqu'il s'agit de processus répétitifs ou de faits graves. La libération conditionnelle devrait être une étape obligatoire de la peine à partir d'une certaine durée et devenir **de droit**, sous réserve de la possibilité pour le juge de l'écarter pour des motifs précisément visés par la loi.

La semi-liberté est une très bonne phase de transition, notamment pour les fins de longue peine. Il serait important de développer le nombre de places de semi-liberté qui est tout à fait insuffisant.

15. et 16. Que pensez-vous de l'idée de créer une peine de probation ? Quelles obligations pourrait-elle contenir ? Faudrait-il en faire une peine principale ? Dans quel(s) cas ?

Quelles sont les pistes prioritaires pour améliorer le suivi des personnes condamnées à des peines en milieu ouvert (et notamment le placement sous surveillance électronique) ?

Les pistes prioritaires sont celles de l'évaluation et de l'appréciation de la nécessité du suivi. L'usage fait actuellement du diagnostic à visée criminologique (DAVC) ne nous paraît pas du tout répondre de manière satisfaisante à cette question. Cette évaluation devrait pouvoir être faite au moment du jugement et pourquoi pas entraîner certains ajournements du prononcé de la peine.

L'évaluation doit être menée dans l'objectif de trouver la mesure et le suivi le plus adapté, et non de dégager la responsabilité du professionnel qui aurait à rechercher des critères de « *dangerosité* ». Le principe de précaution peut amener sinon à continuer à ne pas dégager de priorités, à faire semblant de suivre tout le monde, et de ce fait à ne pas se concentrer sur l'essentiel.

La peine de « *probation* » n'est pas tout à fait une nouveauté, puisqu'elle se rapproche du sursis avec mise à l'épreuve pratiqué depuis des années. L'idée de déconnecter cette peine de la référence prison et de donner au JAP des possibilités de prononcer lui-même les obligations est positive. Pour nous, il est nécessaire que le JAP rencontre la personne, puisse s'impliquer dans le suivi et ne soit pas qu'une chambre d'enregistrement des propositions du SPIP.

Un des problèmes essentiels est toutefois de pouvoir exercer un vrai suivi et de ce fait de réduire le nombre de personnes condamnées à cette peine.

Cette observation répond également à la dernière question : l'amélioration du suivi passe par le fait de permettre aux JAP et aux SPIP de se consacrer aux personnes le plus en difficulté et non d'être encombrés par exemple pour les conseillers du SPIP par la mise en place des travaux non rémunérés (TNR) prononcés dans le cadre des compositions pénales.

Cette question pose aussi celle du choix de la peine, qui comme dit plus haut ait pu être précédé d'une véritable information du tribunal.