ANJAP

Association Nationale des Juges de l'Application des Peines

Audition par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

sur le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines

7 décembre 2011

L'ANJAP tient en premier lieu à dénoncer la frénésie législative qui accompagne depuis 2004 les questions pénales et plus spécifiquement celles liées à l'exécution et à l'application des peines. La loi est modifiée chaque année créant ainsi une très grande insécurité juridique et interdisant une réelle maîtrise de contentieux déjà très techniques par nature. Dans ce contexte, l'ANJAP s'étonne que le présent projet de loi de programmation budgétaire comporte des dispositions de fond.

L'ANJAP s'étonne en second lieu de la décision de créer 30 000 places de prison supplémentaires au motif que les peines ne sont pas exécutées rapidement. Il convient ici de rappeler que le nombre de peines d'emprisonnement en attente d'exécution donné régulièrement par le ministère de la justice doit être accueilli avec la plus grande prudence :

- aucune application informatique ne permet de calculer avec précision ce nombre,
- ce nombre n'est jamais accompagné de la date de condamnation ce qui ne permet pas de savoir s'il existe un réel retard dans l'exécution des peines,
- un nombre important de peines ne sont pas mises à exécution car les condamnés ont disparu,
- Il s'agit pour l'essentiel de peines aménageables qui n'ont pas vocation à être exécutées en établissement pénitentiaire.

En construisant ce nouveau parc pénitentiaire, pour un cout évalué à plus de 3 milliards d'euros, le Parlement fait un choix lourd de conséquence. Il sera en effet dans l'incapacité financière de renforcer dans les prochaines années le budget du ministère de la justice alors même que nous avons l'une des justices les plus pauvres d'Europe.

En développant les aménagements de peine et en recherchant une meilleure efficacité des mesures de milieu ouvert, la création de nouvelles places de prison n'est pas nécessaire. L'achèvement du programme immobilier en cours qui prévoit encore la création de près de 2000 places de prison est suffisant pour répondre aux besoins.

Il est en revanche indispensable, dans le souci d'une meilleur efficacité du système judiciaire, de renforcer au plus vite :

- les moyens des juridictions pour leur permettre de faire face à l'accroissement continu depuis 10 ans des affaires pénales et de juger dans des délais raisonnables; la principale cause de retard dans l'exécution des peines tient dans le retard pris par les greffes correctionnels et de l'exécution des peines à établir les pièces d'exécution. Les délais d'enregistrement des condamnations au casier judiciaire est en moyenne de 5 mois mais il peut atteindre plus d'un an dans certaines juridictions.
- les capacités d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probations. L'affaire de

Pornic a mis sur la place publique les difficultés rencontrées par les juge de l'application des peines et les services de probation pour prendre en charge les mesures post sentencielles. Si l'ANJAP salue la création d'emplois de juges de l'application des peines et de substituts chargés de l'application des peines, elle dénonce l'absence de renforcement des effectifs des services de probation qui sont en première ligne pour veiller au respect des mesures de mise à l'épreuve, de suivi socio-judiciaire et de surveillance judiciaire. La création d'une centaine d'emplois de conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation n'est pas à la hauteur des enjeux.

Sur l'article 1er :

L'ANJAP présente les observations suivantes :

- il est pour le moins surprenant de vouloir créer des établissements pénitentiaires pour y exécuter des peines de moins de trois mois d'emprisonnement (annexe page 13 : plus de la moitié des peines en attente d'exécution ont une durée inférieure ou égale à trois mois) alors que ces peines sont très largement aménageables soit sous la forme de conversion en jours-amende ou en travail d'intérêt général soit sous le régime de la semi-liberté, du placement sous surveillance électronique ou du placement extérieur,
- la création de centre de semi-liberté est une bonne mesure. Le nombre de 270 places apparaît cependant trop limité. Les juges de l'application des peines sont trop souvent conduits à choisir un autre type d'aménagement faute de places disponibles dans les quartiers de semi-liberté ou à mettre en œuvre une politique très restrictive afin de prendre en compte cette pénurie. Il conviendra en outre de veiller à ce que ces centres disposent des personnels suffisants pour être ouverts 24 heures sur 24 . Les juges d'application des peines déplorent trop souvent des horaires d'ouverture inadaptés aux contraintes professionnelles des condamnés qui occupent le plus souvent des emplois précaires aux horaires très variables,
- L'ANJAP reprend les réserves exprimées par le contrôleur général des lieux privatifs de liberté quant à la capacité des nouveaux établissements pénitentiaires portées de 532 à 650 places. La capacité d'un établissement ne devrait pas dépasser la taille critique de 500 personnes, seuil au-delà duquel le suivi individualisé des personnes incarcérées perd une grande partie de son sens.
- La création d'un établissement spécialisé pour les personnes atteintes de troubles du comportement n'est pas une réponse adaptée. Il serait préférable de développer des unités sécurisées au sein des hôpitaux psychiatriques. Il s'agit avant tout de prendre en compte une pathologie médicale ce qui n'est possible que dans un établissement de santé adapté,
- la création de 120 emplois de magistrats et de 89 emplois de greffiers constitue une mesure nécessaire au regard de l'évolution de la charge de travail induite par le développement des mesures d'aménagement de peine et l'augmentation du nombre de personnes suivies en milieu ouvert. Elle doit s'accompagner d'un renforcement de la chaine pénale. Le juge de l'application des peines ne peut utilement accomplir sa mission de prévention de la récidive qu'à la condition d'être saisi dans les meilleurs délais par les chambres correctionnelles ce qui est loin d'être toujours le cas.
- Il est vain d'espérer une augmentation du nombre d'expert psychiatre dans le contexte actuel de pénurie. Il est préférable de limiter le recours à l'expertise psychiatrique en supprimant son caractère obligatoire et en laissant le soin au cas par cas au juge de l'application des peines et aux parties d'apprécier la pertinence des mesures d'instruction nécessaires à l'examen des demandes d'aménagement de peine. L'article 712-21 du Code de procédure pénale a rendu obligatoire les expertises pour les personnes condamnées à une infraction pour lequel le suivi socio-judiciaire est seulement encouru. Trop souvent les expertises ordonnées n'ont aucune utilité. Elles mobilisent les experts pour des situations sans intérêt et leur interdit d'accorder le temps nécessaire aux missions importantes. Ainsi une personne condamnée à trois mois

d'emprisonnement pour des faits de violences conjugales ne pourra bénéficier d'une simple permission de sortie qu'après avoir été soumise à une expertise psychiatrique. Ce seul exemple démontre l'absurdité et le coût du système actuel.

- S'il est louable de vouloir accroitre le nombre de médecins coordonnateurs, les mesures proposées apparaissent bien limitées au regard des besoins. 10 ans après l'entrée en vigueur de la loi, 17 départements sont privés de tout médecin coordonnateur. Le nombre de mesures de suivi socio-judiciaire s'accroit d'année en année sans que le nombre de médecin coordonnateur augmente en conséquence.
- L'ANJAP est très réservée sur l'obligation pour le médecin traitant en détention d'informer le juge de la réalité des soins. Il nous apparaît suffisant de prévoir que le médecin remet au condamné une attestation de suivi qui lui permet de justifier des soins auprès de son conseiller d'insertion et du juge de l'application des peines. Ce système permet à la fois de responsabiliser le condamné et de maintenir le médecin dans une relation traditionnelle avec le patient. A force de contraindre les psychiatres et psychologues à rendre compte de leur action, il est à craindre que nombre d'entre eux renoncent à travailler au sein des établissements pénitentiaires. Il faut rappeler avec force que la prison ne peut être un lieu de soins contraints, que la demande de soin du condamné est essentielle pour garantir un processus thérapeutique de qualité. Toute mesure de nature à accroitre la contrainte sur le condamné ou sur le médecin va à l'encontre de l'objectif recherché d'une meilleure prise en charge.
- Il serait en revanche nécessaire d'autoriser le juge de l'application des peines à remettre au médecin traitant qui lui en fait la demande tout document utile au suivi de la personne condamnée à la condition que le condamné en soit systématiquement informé. Actuellement aucun texte ne permet au juge de communiquer un document judiciaire à un thérapeute. Seul l'article D 428 autorise le Procureur de la République a donné des informations sur la situation pénale d'un condamné selon une procédure complexe.

Sur l'article 4 :

Si le Parlement fait le choix de recentrer les services de probation sur son activité post sentencielle, rien n'est dit sur la manière dont les enquêtes rapides de personnalité seront réalisées. Il est fort à craindre que les associations intervenant d'ores et déjà dans ce champs ne disposent pas des moyens nécessaires à leur mission. Il apparaît dès lors nécessaire de prévoir que les services de probation conservent une compétence résiduelle afin de faire face aux défaillances toujours possibles du secteur associatif. En outre, il sera toujours préférable d'obtenir des éléments de personnalité du conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation qui suit déjà le prévenu dans le cadre d'une autre mesure.

Article additionnel :

Par un arrêt rendu le 16 mars 2011, la chambre criminelle de la Cour de Cassation a modifié le régime juridique des demandes d'autorisation de déplacement à l'étranger des personnes placées sous le contrôle du juge de l'application des peines.

L'article 132-44 du code pénal dispose en son 5ème alinéa que le condamné doit « obtenir l'autorisation préalable du juge de l'application des peines pour tout déplacement à l'étranger (...) » Il s'agit là d'une disposition générale commune à l'ensemble des mesures : sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général, suivi socio-judiciaire, libération conditionnelle et surveillance judiciaire.

Ni le code pénal, ni le code de procédure pénale ne prévoient les modalités de mise en œuvre de

cette disposition. En pratique, les juges de l'application des peines statuent sans forme particulière, cette décision n'étant pas susceptible de recours et s'analysant en un acte d'administration judiciaire. L'autorisation de quitter le territoire est le plus souvent sans enjeux réel hormis quelques dossiers sensibles (trafic international de stupéfiants pédophilie, enlèvement d'enfants). Plusieurs dizaine de milliers d'autorisations sont délivrées chaque année et il serait impossible aux juges de l'application des peines de prévoir des règles plus contraignantes alors même que leurs greffes sont en très grande difficulté.

La Chambre criminelle de la Cour de Cassation a rendu le 16 mars 2011 un arrêt modifiant sensiblement le cadre juridique de ce régime d'autorisation. En application de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, elle estime que la législation nationale doit garantir un recours effectif contre la décision refusant d'accorder à un probationnaire l'autorisation de se rendre à l'étranger. Ce faisant, elle ne précise pas les règles procédurales à mettre en œuvre pour garantir ce recours effectif. Il apparaît dès lors indispensable d'adapter notre droit interne à cette nouvelle exigence.

L'ANJAP propose :

1) que la demande d'autorisation suive le régime procédural prévu à l'article 712-8 du code de procédure pénale pour la modification des obligations particulières :ordonnance motivée prise après avis du ministère public, qui peut demander un débat contradictoire, et appel possible des parties dans un délai de 24 heures,
2) Que l'interdiction de quitter le territoire national sans autorisation du juge devienne une obligation particulière afin d'éviter l'asphyxie des services d'application des peines et de prévoir au titre des obligations générales une simple obligation d'information.

Il convient en conséquence :

à l'article 132-44 du code pénal, remplacer le 5° par ces termes : « prévenir le juge de l'application des peines avant tout déplacement à l'étranger; »

à l'article 132-45 du même code, ajouter un 20° : « ne pas se rendre à l'étranger sans autorisation préalable du juge de l'application des peines délivrée selon la procédure prévue à l'article 712-8 du code de procédure pénale »