



Audition
par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale
de la République de l'Assemblée nationale
sur le projet de loi sur la participation des citoyens
au fonctionnement de la Justice et le jugement des mineurs
31 mai 2011

L'ANJAP tient d'abord à indiquer qu'elle n'est pas opposée au principe de la participation de citoyens assesseurs dans ses juridictions, puisque cet échevinage existe déjà au sein des Chambres de l'Application des Peines.

L'ANJAP précise encore qu'elle est favorable à la collégialité. Elle a été à l'origine de l'article 712-6 alinéa 3 du CPP qui permet à un JAP de renvoyer à la collégialité un dossier estimé complexe.

Cela dit :

Le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, et le jugement des mineurs, qui va mobiliser, selon l'étude d'impact communiquée, une somme de 32,7 millions € d'investissement dès la première année, puis 8,4 Millions € par an pour l'indemnisation des citoyens, est ressentie comme une provocation, à l'heure où les JAP, comme l'ensemble des autres salariés du monde judiciaire, protestent contre le manque de moyens.

Alors que les inspections réalisées après le drame de Pornic – qui confirment les nombreux rapports cités par le CSM dans son avis du 21 Mars 2011 - montrent de façon indiscutable que les services d'application des peines, et d'insertion et de probation, sont en déficit chronique de moyens matériels et humains pour faire face à la charge de travail qui explose depuis 2007 en particulier, sous le poids de lois votées à un rythme insoutenable, sans équivalent budgétaire, ce projet de loi vient encore surcharger le travail de ces juridictions spécialisées sinistrées.

L'ANJAP attire l'attention des parlementaires sur l'étude d'impact de ce projet de loi étude dont les fondements paraissent discutables :

Sur la présence des citoyens assesseurs en correctionnel, l'étude affirme (p. 56) que l'article 2 du projet de loi, qui énonce les délits qui seront jugés avec cette nouvelle composition, correspond à 40.800 affaires traitées en 6.800 audiences, soit 6 affaires par audience. L'origine du chiffre de 40.800 affaires par an n'est pas précisé.

Or le document intitulé : « Les chiffres-clés de la Justice », diffusé par le Secrétariat Général du Ministère, indique, pour la seule année 2007, que les Tribunaux Correctionnels ont rendu 83.398 jugements pour des atteintes aux personnes – dont 10.520 par des conducteurs - et 92.555 pour des vols, recels, destructions et dégradations. Même si la totalité de ces jugements ne relevaient pas de l'article 2 du projet de loi, le rapport entre 175.953 décisions prononcées en 2007 pour des délits semblables ou proches de ceux pour lesquels les citoyens assesseurs sont prévus et le

chiffre de 40.800 affaires retenu dans l'étude d'impact mériterait d'être vérifié ou au moins justifié.

En 2009 les chiffres du casier judiciaire moins précis sur les violences volontaires par conducteurs montrent 182 800 condamnations pour des atteintes aux biens et 131 301 pour des atteintes aux personnes soit un total de 314 101 condamnations prononcées pour des délits proches de ceux dont le jugement relèverait de composition correctionnelle avec citoyens assesseurs

Il en est de même en ce qui concerne l'étude d'impact des audiences-relais. La méthode de calcul annonce 11 % des 40.800 affaires, et ne retient que 10 % comme base de calcul.

Or les chiffres de l'Administration Pénitentiaire montrent qu'il y eu , en 2008, 24231 entrées en détention suite à des mandats de dépôt prononcés en comparution immédiate. Il y en a eu 22085 en 2009 sur les 42 571 jugements rendus et au premier trimestre 2011 le nombre d'entrées en détention après comparution immédiate est en constante augmentation.

Le chiffre de 4 080 retenu mérite donc lui aussi d'être revu, au moins à hauteur des 11 % annoncés, soit 4 488 affaires.

2) Sur la présence des citoyens assesseurs dans les Tribunaux de l'application des peines

Les chiffres retenus en matière de libération conditionnelle, et révision des périodes de sûreté sont issus de nulle part. Les parlementaires noteront que les éléments de base du calcul ne sont pas précisés, et pour cause : **il n'existe aucune statistique sur l'activité des JAP et des TAP.**

L'affirmation que l'abaissement du quantum de 10 ans à 5 ans pour les Libérations Conditionnelles relevant du TAP ne provoquerait que le doublement du temps consacré à l'audience EST TOTALEMENT INFONDEE et très probablement inexacte.

L'affirmation que ce doublement nécessiterait la création de 16 ETP de magistrats, et de 4 ETP de greffiers n'est justifiée par aucun chiffre, et paraît bien curieux puisqu'il y a actuellement un TAP par Cour d'Appel, à l'exception des 7 Cours mentionnées à l'article D49-2 du CPP, qui cumulent 19 TAP à elles seules.

Il y a au total 49 TAP en France avec certes des activités très différentes d'une cour à l'autre

Les CHAP ont rendu 16750 arrêts en 2009 il est certain que pour elles aussi la présence des 4 citoyens assesseurs, titulaires et suppléants, qui changeront au cours de l'année aura des conséquences qui ne sont pas évaluées .

3) Sur le choix des citoyens assesseurs

Tous les magistrats savent combien il est difficile de constituer les jurys d'assises. Les personnes tirées au sort évoquent des motifs, professionnels ou familiaux, pour échapper à la contrainte d'être présentes des journées entières au TGI.

Il y a fort à parier que les agriculteurs, commerçants, professions libérales, entrepreneurs, personnel médical ou enseignant, par exemple, hésiteront à perdre une journée de travail pour assister à des procès aussi communs que des violences conjugales, accidents de la route, etc.. au Tribunal Correctionnel ou pour passer une journée dans les locaux d'établissements pénitentiaires.

Chacun sait qu'il n'est jamais simple de franchir les portes d'une prison, chacun sait que, face à des jurés populaires, les avocats plaident plus longuement, et différemment, etc...

L'étude d'impact (p 50) invite déjà les chefs de juridictions « à tenir compte des contraintes des artisans, des commerçants et des professions libérales » En d'autres termes certains citoyens seront dispensés de ce qui est présenté comme un devoir civique alors que d'autres auront passé leur temps en tant que suppléants à assister au débat sans pouvoir délibérer !!!!!

Cela confirme nos craintes à savoir que, à l'exception des retraités et des chômeurs, il y a fort à craindre que bon nombre de citoyens assesseurs seront contraints d'être présents,
Il n'appartiendra pas aux juges mais au législateur de porter la responsabilité de cette contrainte

En ce qui concerne leur présence dans les locaux pénitentiaires, on ne peut pas exclure qu'il y aura des absences de dernière minute et que certains débats devront être renvoyés avec les conséquences possibles sur la détention

Enfin, l'étude d'impact devra prendre en compte l'aménagement des salles dans les établissements pénitentiaires, l'existant étant déjà souvent insuffisant pour recevoir le TAP, complété par des auditeurs de justice et stagiaires de diverses professions.

L'arrivée de 4 citoyens assesseurs (2 titulaires et deux suppléants) n'est pas compatible avec l'exiguïté de certains locaux pénitentiaires .

4) l'incohérence entre le TAP citoyen et la procédure simplifiée des aménagements de peine

Au niveau de la CHAP, le projet de loi écarte les représentants des associations de victimes, à l'heure où celles-ci sont utilisées comme paravent pour justifier de l'aggravation de la politique sécuritaire.

L'article 9 du projet de loi indique : art 730-1 **al 3**
« Lorsque la peineprononcée est d'une durée inférieure à 5 ans ou lorsqu'il reste deux ans à exécuterla LC est accordée par le JAP »

On peut supposer que le JAP aura également compétence pour accorder les mesures probatoires à cette LC et dans ce cas ce serait bien de l'écrire.

Il y a une certaine incohérence entre le texte de l'article 723-19 issu de la loi pénitentiaire qui donne compétence au DSPIP d'initier voire de mettre à exécution les libérations conditionnelles des personnes condamnées à une ou des peines dont le cumul est inférieur OU EGAL à 5 ans alors que le JAP ne pourra accorder cette LC que lorsque la peine sera INFÉRIEURE à 5 ans

Il résulte également des deux textes article 723-19 cpp et art 730- 1 **al 1** du projet que le détenu condamné à une peine EGALE à 5ans pourra soit passer par le DSPIP pour obtenir une LC soit par le TAP !!!

Pour les peines EGALES à 5 ans les prérogatives des DSPIP deviennent supérieures à celles du JAP et égales à celles du futur TAP . Est-ce vraiment ce que veut le législateur ???

L'ANJAP n'a pas eu le temps matériel d'examiner la partie du texte réformant le droit des mineurs son silence ne vaut pas approbation.

5° Sur la libération conditionnelle

Le Sénat a introduit un article 9bis concernant la libération conditionnelle des personnes condamnées à des peines égales ou supérieures à 10 ans pour infractions entrant dans le champ du suivi socio-judiciaire. Il est prévu que:

- le TAP sera exclusivement compétent pour statuer sur les demandes de libération conditionnelle quelque soit le reliquat de peine,
- l'avis de la CPMS après passage au centre national d'évaluation sera obligatoire,
- le condamné devra être placé sous PSEM; à défaut, en semi-liberté ou placement sous surveillance électronique pendant une durée d'un an avant d'être admis à la libération conditionnelle .
- la mesure probatoire ne pourra plus commencer avant que les conditions de temps pour être admis à la libération conditionnelle soient remplies.

En premier lieu, l'ANJAP tient à faire remarquer que ces dispositions sont totalement étrangères à l'objet initial du projet de loi. Aucun travail préparatoire et aucune étude d'impact n'a pu être réalisée. Le centre national d'évaluation et les commissions pluridisciplinaires de sûreté seront-elles en mesure d'absorber ce contentieux nouveau? Nul ne le sait.

En second lieu, rendre obligatoire le passage au CNE et la pose du PSEM constituera une contrainte très forte dans l'examen des demandes de libération conditionnelle . Le temps d'instruction et d'examen des demandes va considérablement s'allonger. Le projet présenté par le condamné risque d'être caduque avant même l'examen au fond du dossier. On peut craindre un effondrement des libérations conditionnelle pour les longues peines alors même que toutes les études ont démontré que cette mesure était particulièrement efficace pour prévenir la récidive.

Enfin, il aurait été souhaitable d'évaluer la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile introduit dans notre législation en 2005. L'expérience des juges de l'application des peines sur ce dispositif est très critique. Le dispositif technique souffre de nombreuses imperfections. Les alarmes sont nombreuses et ne correspondent le plus souvent à aucun incident. Dès qu'il existe une rupture de faisceau entre le bracelet et le satellite une alarme se déclenche. C'est notamment le cas lorsque les murs d'une habitation sont trop épais. La contrainte pour le condamné est très forte au point que certains condamnés ont pu demander la révocation de la mesure et souhaité être réincarcéré. Ainsi un condamné a du renoncer à une formation dans un centre AFPA, l'alarme se déclenchant dans les locaux de formation. Il est fort à craindre que les juges ne puissent recourir de façon satisfaisante au PSEM et contraignent les condamnés à de longues périodes probatoires. Il est assez irréaliste d'envisager des périodes de semi-liberté ou de placement sous surveillance électronique d'une durée de 12 mois. En pratique, nous avons pu constater qu'au-delà de 6 mois la plupart des condamnés respectent de moins en moins les contraintes de la mesure. Il faut en outre souligner l'absence de places de semi-liberté. Il est d'ailleurs assez surprenant au moment où le ministre de la justice annonce un nouveau programme immobilier pénitentiaire qu'il n'est pas envisagé de créer des places de semi-liberté supplémentaires.

6° sur la modification de l'article 474 du code de procédure pénale et la convocation à la libération

Le Sénat a introduit un article 9 quater qui comprend deux dispositions :

- à l'article 474, il est précisé que la convocation délivrée par le BEX ou le greffe correctionnel entraîne la saisine du SPIP. Cette disposition est pour le moins étonnante puisque le condamné est d'abord placé sous le contrôle du juge de l'application des peines qui apprécie les modalités de suivi. Il peut estimer utile de ne pas saisir un service socio-éducatif et suivre seul la mesure.

Il peut aussi désigner l'association qui a pris en charge le condamné dans le cadre du contrôle judiciaire. L'ANJAP est opposée à cette disposition. Il conviendrait à minima de préciser que le SPIP adresse un rapport dans les deux mois de sa saisine afin que le juge de l'application des peines détermine ses instructions particulières, et que le juge de l'application des peines peut toujours dessaisir le SPIP de la mesure. Si une telle disposition était inscrite dans le Code de procédure pénale, cela induira un transfert de responsabilité en cas d'incident. On ne saurait en effet mettre en cause la responsabilité d'un juge qui n'est jamais intervenu en cas d'incident.

- l'article 747-1 prévoit qu'une personne condamnée à une peine pour partie assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve est convoquée dans les 30 jours qui suivent sa libération devant le SPIP. L'ANJAP est favorable à cette disposition car elle favorise la continuité de la prise en charge entre le milieu fermé et le milieu ouvert. Cependant, des amendements apparaissent indispensables pour le rendre plus efficient :
 - le dispositif doit être étendu au suivi socio-judiciaire lorsqu'il accompagne une peine d'emprisonnement,
 - la convocation doit intervenir dans les 48 heures de la libération comme il est actuellement d'usage en matière de libération conditionnelle .
 - La convocation doit être délivrée devant le juge de l'application des peines du domicile déclaré. Il appartient alors à ce magistrat de s'assurer qu'il a été saisi de la mesure de contrôle, que les obligations ont été notifiées, d'apprécier s'il est nécessaire de modifier les obligations. Le condamné pourra alors être pris en charge par le SPIP.

CONCLUSION

Le projet ne correspond à aucun besoin

La Justice va devoir absorber la réforme des soins contraints c'est-à-dire examiner à partir du 1^{er} Aout la situation de 70 000 malades mentaux hospitalisés sans leur consentement dans les 15 jours suivants leur hospitalisation . Le nombre de magistrats supplémentaires est estimé à 80 alors qu'en 2011 il y aura 76 postes non remplacés

Les JAP dont le nombre est passé de 353 au 01/01/2007 à 361 au 1^{er} Janvier 2011 ont entre autre fait face pendant cette même période à 30 000 nouveaux dossiers de peines alternatives , à une augmentation de 56,32% du nombre de suivi socio judiciaire , de 221,38% du nombre de personnes bénéficiant d'un aménagement de peine hors détention , ils ont du traités plus de 61 000 extraits de 723-15 par an de condamnations à moins de 2 ans et prendre en charge un nombre toujours croissant de surveillance judiciaire sans que l'impact de l'abaissement de la durée de détention de 10 à 7 ans soit encore mesuré

L'impact des dernières lois de Novembre 2009, Mars 2010, l'article 40 de la loi LOPSSIE 2 se fait sentir sur les terrains mais n'est pas encore totalement connu ni absorbé, ni stabilisé.

Le coût même sous estimé de ce projet de loi de 32,7 millions d'investissement permettrait le recrutement de 681 CIP dont le salaire moyen est de 4000 € par mois toutes charges comprises, et le coût de fonctionnement annuel pour les seuls citoyens assesseurs correspond au salaire annuel de 175 CIP dont le nombre est actuellement manifestement insuffisant.

Contrairement à ce qui est affirmé (p 58 de l'étude d'impacts) l'expérimentation aura nécessairement des conséquences sur la charge de travail des magistrats (y compris des JAP qui participent à l'ensemble du fonctionnement des juridictions)et des greffiers du fait de la sélection

des citoyens, du doublement du nombre des audiencesQuelle est le juridiction qui en l'état actuel est en mesure de supporter cette nouvelle charge de travail ???

Les experts, les délégués du procureur , les juges de proximités , les jurés d'Assises tous les auxiliaires de justice qui ne sont payés qu'avec un retard pouvant aller jusqu'à 2 années et tous les créanciers des Tribunaux comprendront sans doute difficilement l'arrivée de ce projet qui induit des dépenses inutiles dans le seul but de satisfaire ce que chacun sait

Il appartient aux parlementaires qui ont tous admis le manque de moyens humains et matériels de la Justice, dont certains se sont engagés à ne plus voter de lois sans que les moyens soient réellement arrivés dans les juridictions de différer même à titre expérimental ce projet, qui entravera et ralentira le fonctionnement des juridictions pénales.

Le 29 Avril 2011
Pour le CA de l'ANJAP
Martine LEBRUN Présidente

ANNEXE

En annexe un autre point dont nous souhaitons saisir les parlementaires :

A l'occasion de l'examen de ce texte, l'ANJAP souhaite appeler l'attention du législateur sur les conséquences de l'arrêt rendu par la chambre criminelle de la Cour de Cassation le 16 mars 2011 concernant les 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 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 et, lorsqu'il est de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations, pour tout changement d'emploi ou de résidence. » 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. Cette solution ne semblait pas poser difficulté. D'une part, 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). D'autre part, 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 rapidement notre législation alors même que de nombreuses demandes sont présentées pendant la période estivale.

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 »