

QUESTIONNAIRE

Table ronde des syndicats et associations de magistrats

-

Mercredi 17 novembre - 14h45

Il vous sera demandé de prononcer un exposé liminaire de cinq minutes afin d'apporter des éclaircissements aux membres de la commission d'enquête sur les questions suivantes. Un échange s'ensuivra avec eux.

Vous êtes en outre invité à communiquer, avant votre audition ou ultérieurement, une contribution écrite pour répondre précisément à ces questions, ainsi que les autres éléments d'information et/ou documents que vous jugerez susceptibles d'intéresser la commission d'enquête.

1. Pouvez-vous présenter votre organisation ? Combien de membres comptez-vous ? Quelle sont ses grandes orientations et revendications en matière pénitentiaire ?

➤ L'ANJAP est la seule association représentative des 430 JAP de France et regroupe également les autres magistrats intéressés par les questions liées à l'exécution et à l'application des peines dans les TJ et les cours d'appel (juges des enfants, présidents et conseillers des CHAP).

➤ Missions principales :

- agir auprès des **pouvoirs publics** pour faire connaître la fonction de juge de l'application des peines et ses conditions de travail ;
- **porter sans dogmatisme son point de vue** auprès des pouvoirs publics sur les questions liées à l'application et à l'exécution des peines ; L'ANJAP est à ce titre régulièrement consultée sur des projets de réformes législatives et réglementaires ;
- répondre aux sollicitations des **médias** sur le rôle et les missions du juge de l'application des peines.

➤ Grandes orientations et revendications en lien avec le sujet du jour :

- ANJAP historiquement favorable à la **refonte de l'échelle des peines** aux fins de décentrage de la peine d'emprisonnement et de promotion des aménagements et peines alternatives (donc favorable à l'esprit des lois du 15 août 2014 et 23 mars 2019 ainsi qu'à la création et au travail de l'ANTIGIP) ;
- ANJAP favorable au principe de **l'encellulement individuel** et pour ce faire à **l'instauration d'un numéris clausus** sur l'ensemble des établissements pénitentiaires adossé à un système de régulation carcérale associant l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale (parquet, juges d'instruction, JLD, juges correctionnels et juge de l'application des peines) et aboutissant à l'obligation de libérer un détenu en fin de peine dès le seuil atteint associé à une réelle politique d'exécution des peines des parquet prenant en compte comme objectif le maintien du taux d'occupation carcérale ;

2. Les magistrats effectuent-ils régulièrement des visites dans les établissements pénitentiaires ? L'article 10 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, dite « loi pénitentiaire »⁽¹⁾, est-il respecté ?

Si les visites annuelles prévues à l'article 10 de la loi du 24 novembre 2009 ne sont pas forcément effectuées, il convient de souligner que les **JAP sont les seuls magistrats se rendant régulièrement en détention** (de manière quasiment hebdomadaire pour les JAP de milieu fermé à l'occasion des DC, CAP et procédures de prolongation d'isolement).

Par ailleurs, des visites des établissements pénitentiaires sont néanmoins organisées à échéance régulières, notamment lors de l'arrivée de nouveaux collègues.

1 ⁽¹⁾ « Le premier président de la cour d'appel, le procureur général, le président de la chambre de l'instruction, le président du tribunal judiciaire, le procureur de la République, le juge des libertés et de la détention, le juge d'instruction, le juge de l'application des peines et le juge des enfants visitent au moins une fois par an chaque établissement pénitentiaire situé dans leur ressort territorial de compétence. »

3. Pouvez-vous nous présenter vos appréciations, analyses et recommandations concernant :

- **les causes et les conséquences de la surpopulation carcérale ?**

➤ Mouvements législatifs contraires entre :

– d'une part les **lois qui s'intéressent stricto sensu à la politique pénitentiaire et à l'application des peines** (en particulier loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales et loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019) qui font de la lutte contre la surpopulation carcérale un objectif et œuvrent pour réduire la place de la peine d'emprisonnement ;

– d'autre part la **multiplication de lois créant de nouvelles incriminations ou aggravant les peines encourues ou le régime des peines**, lesquelles répondent quasiment systématiquement à des faits divers. A titre d'exemple :

– création du délit de mise en danger de la vie d'autrui par diffusion d'informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle créé par la « Loi confortant le respect des principes de la République du 24 août 2021 et puni de trois ans d'emprisonnement ;

– Remise en cause du système des crédits de réductions de peines, d'abord pour les terroristes (suppression pure et simple des CRP - article 721-1-1 du CPP), puis pour les violences contre l'autorité (remise en cause de l'octroi systématique des CRP à compter du 27/05/2021 en application de la loi dite sécurité globale du 25 mai 2021), puis à l'égard de tous les condamnés à compter de janvier 2023 en exécution de la Loi confiance dans l'institution judiciaire en cours d'examen au conseil constitutionnel. Etude d'impact de cette loi a démontré que, si on s'en tient à un taux d'octroi équivalent à celui mesuré s'agissant des actuelles RPS (soit 45%), l'augmentation de la population pénale sera de 10 000 détenus environ. Il faudrait passer à un taux d'octroi de 80% pour aboutir à une réduction de la population pénale, ce qui est irréaliste. Ainsi, les 15 000 nouvelles places de prison dont la construction est prévue dans les années à venir sont absorbées aux 2/3 par ce nouveau dispositif ;

➤ D'une manière générale, décorrélation entre infraction et peine d'emprisonnement n'est pas aboutie puisque l'ensemble des délits continuent d'être punis de peines d'emprisonnement et que les messages politiques continuent d'aller dans le sens de la seule efficacité des peines d'emprisonnement effectivement exécutées en prison.

➤ Ne pas oublier la réflexion sur les longues peines pour lutter contre la surpopulation carcérale. Les deux dernières lois majeures en matière d'application des peines se sont concentrées sur les courtes peines d'emprisonnement qui sont traditionnellement vues comme les causes de la surpopulation carcérale puisque celle-ci ne touche que les maisons d'arrêt. Or, il ne faut pas oublier que, du fait du *numerus clausus* en vigueur dans les établissements pour peines, certains condamnés à des moyennes ou longues peines attendent plusieurs années en maison d'arrêt. La dynamisation du parcours d'exécution des longues peines, notamment par la suppression des périodes de sûreté automatiques, ne doit pas être perdu de vue comme levier de lutte contre la surpopulation carcérale.

➤ Le mode de poursuite a une incidence considérable sur la nature et les modalités des peines prononcées par les juridictions de jugement. Ainsi, la **comparution immédiate**, dont le champ n'a cessé d'être élargi et le recours encouragé, est une grosse pourvoyeuse de courtes peines assorties d'un mandat de dépôt en raison de plusieurs facteurs :

– les règles juridiques de prononcé du mandat de dépôt sont plus souples en comparution immédiate que pour les autres modes de poursuite ;

- la personne comparaît dans le box, ce qui « facilite » le prononcé du mandat de dépôt par rapport à une personne qui comparaît libre ;
- la personne comparaît à l'issue d'une garde-à-vue qui peut avoir duré jusqu'à 96 heures (plus le temps de dépôt qui peut aller jusqu'à 20 heures dans les juridictions pourvues de dépôt de nuit) et n'est donc pas à même d'exposer sa défense dans les meilleures conditions ni de produire les pièces permettant une individualisation de la peine et notamment le prononcé des aménagements ab initio.

- **les infrastructures pénitentiaires et le respect de la dignité des personnes ?**

➤ Lien indissociable entre surpopulation carcérale et conditions indignes de détention, que ça soit sur le terrain des conditions d'encellulement ou de la prise en charge.

➤ Très peu de saisines pour l'instant sur le fondement du nouveau recours conditions indignes de détention (aucune au SAP de CRETEIL, BOBIGNY, PANTOISE, VERSAILLES, NANTERRE, MACON, MARSEILLE).

- **L'évolution de la radicalisation en prison ?**

➤ Compétence chef d'établissement / SPIP et parquet. Travail de renseignement qui n'est pas forcément porté à notre connaissance donc le JAP n'est pas un bon interlocuteur sur cette question.

4. Comment s'organise, pour les magistrats, le suivi des personnes placées en détention provisoire ? Constatez-vous des failles dans ce dispositif ?

5. Constatez-vous une hausse du recours à la détention provisoire ? Comment le recours aux alternatives à la détention provisoire évolue-t-il ? Quel est votre avis sur ces alternatives ? Devraient-elles encore être développées ?

6. Que pensez-vous des peines alternatives à la prison ? S'agit-il d'une solution à la surpopulation carcérale ? Cette solution doit-elle être désor mais privilégiée ?

➤ Il est désor mais établi depuis de nombreuses années que **l'incarcération de courte durée ne produit aucun effet positif en terme de prévention de la récidive** et qu'il faut donc privilégier, s'agissant de la sanction des délits de faible ou moyenne gravité qui encombrent les maisons d'arrêt, les peines alternatives ainsi que les mesures d'aménagement de peine (rappeler la différence).

Observation terminologique : on continue de parler de peine alternative à l'emprisonnement (libellé des articles 131-5 et suivants du CPP « lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, la juridiction peut prononcer une peine de (jours-amende, stage, TIG...) » ce qui démontre que l'emprisonnement reste au cœur du dispositif. Certains délits devraient être punis uniquement de peines de TIG ou de stage par exemple, notamment pour les primo délinquants, ce qui permettrait de faire aboutir la décorrélation entre infraction et prison.

➤ A ce titre **l'ANJAP est très favorable au travail de l'ATIGIP** notamment s'agissant du recensement et de la dynamisation des postes de TIG, ce qui favorise leur prononcé à la fois par les juridictions correctionnelles et par les JAP ;

➤ D'une manière générale, **l'ANJAP est favorable aux peines alternatives et aménagements de peine dans leur diversité** et souligne l'hégémonie problématique des mesures de surveillance électronique qui se sont développées de manière exponentielle, parfois plus au détriment d'autres peines alternatives que des courtes peines d'emprisonnement. Or, ce dispositif présente peu d'intérêt en terme de prévention de la récidive (notamment s'agissant du trafic de stupéfiants) s'il se limite à un contrôle du cadre horaire et n'est adossé à aucun dispositif de prise en charge spécifique agissant sur les facteurs de prévention de la récidive.

➤ L'ANJAP est favorable à la **création d'une « Agence de la probation »**, à l'instar de l'ATIGIP, afin de permettre un travail de fond sur les questions de probation et notamment sur les organisations et les méthodes d'intervention des SPIP, leur évaluation, le développement de programmes dans la logique de la justice résolutive de problèmes. Ce souhait fait suite au constat selon lequel, à l'heure actuelle, au sein de la DAP, la détention et la sécurité prennent le pas sur les questions de probation, qui ne font pas l'objet d'une structure institutionnalisée.

7. Comment expliquez-vous que les courtes peines soient encore majoritaires en prison, alors que la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit leur aménagement systématique ? Faut-il voir un refus des magistrats d'appliquer la loi ? Quelle est votre analyse sur ce sujet ?

➤ L'ANJAP rappelle que la LPJ du 24 mars 2019, si elle a posé le principe de l'aménagement systématique des courtes peines d'emprisonnement, **a réduit le quantum aménageable en le faisant passer de 2 ans à 1 an**. Ce quantum peut être rapidement atteint, notamment lorsque la personne fait l'objet de deux condamnations dans un délai rapproché.

➤ Par ailleurs, il est toujours possible, notamment dans le cadre des procédures de **CI ou en cas de récidive de violences, de prononcer un mandat de dépôt sur une peine de 1 mois et 1 jour** sous réserve des nouvelles exigences s'agissant de l'aménagement de principe de la peine et de la motivation du mandat de dépôt. Compte tenu de la place prise dans la réponse pénale par le TTR et la CI, des courtes peines continuent d'être régulièrement prononcées dans ce cadre.

➤ L'ANJAP souhaite rappeler que nombre d'incarcérations pour de courtes peines d'emprisonnement font suite à des **carences des condamnés** devant la juridiction de jugement (ce qui limite les possibilités d'individualisation de la peine) et/ou dans le cadre de la procédure d'aménagement devant le JAP (empêchant le prononcé d'une mesure d'aménagement de peine). L'ANJAP préconise à cet égard que des réflexions soient menées (à l'instar du travail engagé par le SAP et le SPIP de NANTERRE) pour favoriser la présence des intéressés aux convocations, étant précisé qu'il s'agit souvent d'un public aux conditions d'hébergement précaire (leviers : système de rappel par SMS, réduction des délais d'audience ment qui favorisent l'oubli des convocations).

8. Plus largement, qu'en est-il du respect de cette nouvelle échelle des peines par les magistrats ? Quelles instructions leur sont données en la matière ?

Dans les juridictions, des actions pédagogiques ont été menées, souvent à l'initiative des JAP, en direction des magistrats concernés sur les nouveaux dispositifs, afin de favoriser leur appropriation notamment par les juges correctionnels.

Toutefois, aucune instruction n'a pu être donnée en la matière, à l'exception des dépêches / circulaires / fiches techniques explicitant le contenu de la loi, compte tenu du principe d'indépendance des magistrats du siège.

L'appropriation des nouvelles dispositions par les magistrats, du parquet et du siège, n'est pas encore optimale, compte tenu du temps nécessaire à l'acculturation professionnelle, ainsi que de l'entrée en vigueur de la loi en plein confinement national de mars 2020.

Par ailleurs, il convient de rappeler que pour que les peines alternatives et les aménagements de peine puissent être concrètement prononcés par les juridictions de jugement, ces dernières doivent disposer effectivement de solutions pour utiliser tous les « outils » de la LPJ, au-delà de la surveillance électronique c'est-à-dire : des places de semi-liberté, des structures de placement à l'extérieur, des lieux de TIG et les SPIP doivent disposer des moyens nécessaires pour accompagner effectivement ces mesures (pour rappel, le nombre de personnes suivies par CPIP devrait se situer entre 40 et 50 selon les recommandations du Conseil de l'Europe et de la commission consultative des droits de l'homme).

9. Comment s'organise, pour les magistrats, le suivi des personnes détenues ? Constatez-vous des failles dans ce dispositif ? Quel est le rôle des magistrats, notamment des juges de l'application des peines, dans la prise en charge des personnes condamnées durant leur incarcération ? Ce rôle devrait-il évoluer ?

- Dans chaque établissement pénitentiaire, le suivi des personnes détenues condamnées est réparti entre les différents JAP intervenant en milieu fermé, le plus souvent selon une clé alphabétique.
- L'examen de la situation d'un condamné par le JAP a lieu à plusieurs occasions au cours de l'exécution de la peine :
 - en **CAP** : lors de l'examen des demandes de permission de sortir, des RPS, des retraits de CRP et de la libération sous contrainte (avec ou sans comparution) ;
 - en **débat contradictoire** pour statuer sur leur demande d'aménagement de peine ;
 - lors des procédures de **prolongation du régime d'isolement** ;
 - désormais dans le cadre de l'examen des recours pour conditions indignes de détention.
- L'ANJAP rappelle qu'aucune de ces décisions (à l'exception des retraits de CRP) ne peuvent être prises au cours de la **période de sûreté** et est à ce titre opposée aux périodes de sûreté de droit qui figent par principe le parcours d'exécution de la peine sans considération pour la personnalité du condamné.
- L'ANJAP considère que la nature de ces interventions est adaptée à la nécessité de dynamiser l'exécution de la peine et de permettre une préparation de la sortie. Toutefois, dans certaines maisons d'arrêts, il est évident qu'il serait souhaitable que la **fréquence** de certaines interventions, et en particulier des débats contradictoires statuant sur les requêtes en AP, soit plus soutenue, ce qui est subordonné à l'augmentation des moyens humains, s'agissant tant des magistrats que du greffe et du SPIP.

10. Les contraintes de places dans les établissements pénitentiaires ont-ils des conséquences sur l'incarcération ou non d'une personne ainsi que sur sa durée d'incarcération ? Ces contraintes sont-elles prises en compte par les magistrats dans le choix de la réponse pénale ?

- Théoriquement oui, **l'article 707 III du code de procédure pénale** prévoyant que tout détenu bénéficie d'un retour progressif à la liberté « *en tenant compte des conditions de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire* ». Donc ce critère devrait être pris en compte au moins par les JAP lors des décisions d'aménagement de peine. Mais ce critère étant applicable à l'ensemble des détenus de maison d'arrêt, compte tenu des conditions actuelles de détention et de l'absence de respect du principe de l'encellulement individuel, il en perd son caractère discriminant.

- Par ailleurs, s'agissant des juges correctionnels, qui prononcent la grande majorité des peines d'emprisonnement, l'expérience de terrain semble démontrer que le taux d'occupation des établissements pénitentiaires n'est pas systématiquement pris en compte comme critère s'agissant du choix de la peine sauf lorsqu'ils y sont contraints (expérience de la maison d'arrêt de VILLEPINTE qui avait refusé d'incarcérer et situation pendant l'année 2020 du fait de la crise sanitaire).

- Ainsi l'ANJAP estime que la seule manière d'imposer le taux d'occupation comme un critère s'agissant du choix de la peine est d'instaurer le *numerus clausus* évoqué plus haut dans les maisons d'arrêt.

11. Que pensez-vous de l'initiative de régulation carcérale mise en œuvre en Isère ? Selon vous, serait-elle transposable à l'ensemble du territoire de la République ?

- L'ANJAP estime qu'il s'agit d'une **initiative intéressante** permettant l'association de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale à la problématique de la surpopulation carcérale.

- Cette initiative paraît transposable sous réserve de la mise en œuvre d'une **vraie politique d'exécution des peines au niveau national** prenant en compte la surpopulation carcérale comme objectif et non plus le seul impératif d'exécution rapide des peines d'emprisonnement. La régulation carcérale ne peut fonctionner que si l'idée d'un lissage dans le temps de l'exécution des peines d'emprisonnement est collectivement acceptée et qu'un travail de priorisation est mené (en parallèle des autres leviers s'agissant tant du prononcé des peines que de l'optimisation des procédures d'aménagement de peine).