



Madame Nicole Belloubet
Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

Madame la Ministre,

L' Association Nationale des Juges d'Application des Peines souhaite apporter sa contribution à la mise en œuvre de la réforme pénale et tient à attirer votre attention sur des points qui nous semblent essentiels.

La localisation des postes de JAP

La loi de programmation de la justice prévoit la modification de l'article 712-2 du code de procédure pénale ainsi : « un ou plusieurs magistrats du siège sont chargés des fonctions du juge de l'application des peines dans les tribunaux judiciaires dont la liste est fixée par décret. Il existe au moins un JAP par département... ».

L'idée serait selon l'exposé des motifs que le JAP ne soit pas isolé, ce qui signifierait un regroupement de JAP au sein d'une même juridiction pour un département donné.

L'ANJAP s'étonne de ne pas avoir été consultée sur cette disposition qui pourrait avoir un impact sur un nombre non négligeable de juridictions. Il ne s'agit d'ailleurs pas que du JAP puisqu'une juridiction, privée de JAP, perdra aussi la possibilité d'obtenir une participation non négligeable à son service général.

L'ANJAP affirme son opposition à toute suppression de postes de JAP alors qu'au contraire, les études sur la desistance montrent que l'implication des magistrats dans les mesures de probation, de justice résolutive de problèmes, de développement des peines de travail d'intérêt général est indispensable en terme de prévention de la récidive et nécessite des moyens mais aussi une proximité.

Dans les zones moins peuplées de notre pays, la question de la mobilité et de l'accès aux services publics est cruciale. Il ne peut pas être demandé à un justiciable de passer toute une journée dans des transports publics (si même ils existent) pour un entretien avec le JAP.

Qui plus est, si le choix devait être fait de conserver un JAP dans le TGI du département comprenant l'établissement pénitentiaire, cela reviendrait à privilégier les détenus qui par définition, sont déjà à disposition de la justice au détriment des justiciables de milieu ouvert.

L'ANJAP demande à être entendue quant au projet de mise en œuvre de l'article 712-2 du code de procédure pénale nouvellement modifié.

La charge de travail

La cour des comptes dans son approche méthodologique des coûts de la justice rendu public en janvier 2019, notamment quant à ses recommandations relatives à la mesure de l'activité et à l'allocation des moyens des juridictions judiciaires, estime indispensable de disposer d'une connaissance précise de la charge de travail.

OUTILGREF, parfois opposé aux magistrats en terme de moyens de greffe et supposé effectuer un découpage précis des tâches des personnels de greffe en unités de temps comprend en réalité de graves inexactitudes. Pour exemple, cet outil décompte également un temps de greffe procédant au traitement d'une requête en aménagement de peine d'un détenu en maison d'arrêt ou en centre de détention ou maison centrale. En réalité, il ne décompte que le temps de travail correspondant au traitement d'une demande d'un détenu de maison d'arrêt. En centre de détention ou maison centrale, le magistrat va, avec l'aide du greffe, constituer le dossier détenu, procéder à des enquêtes hébergement, employeur, diligenter des expertises psychologiques, psychiatriques. Le greffe devra ensuite assurer le suivi de ces investigations, en assurer la communication. Tout ce travail n'est aucunement décompté.

Les groupes de travail sur la charge de travail des magistrats proposaient pourtant de distinguer le travail des JAP en maison d'arrêt de celui des JAP en centre de détention et maison centrale. En milieu ouvert, les indicateurs proposés il y a quelques années par les groupes de travail sont désormais sous dimensionnés compte tenu de l'évolution du métier de JAP, de plus en plus impliqué dans la probation comme outil efficace de prévention de la récidive.

L'ANJAP propose que les groupes de travail sur la charge de travail des magistrats soient repris et demande à y être associée.

Amélioration des mécanismes d'indemnisation des victimes et du recueil de leur avis

De la même manière que l'outil informatique APPI va évoluer avec une interface pour le condamné, l'ANJAP propose une interface destinée aux victimes.

Même si l'indemnisation des parties civiles a été fortement améliorée par l'instauration de mécanismes subrogatoires (SARVI, service d'aide au recouvrement des victimes d'infraction), des progrès importants doivent encore être accomplis afin d'inciter les condamnés à s'acquitter de leurs obligations.

En premier lieu, il convient de garantir que les sommes versées par les condamnés pour l'indemnisation des parties civiles (prélèvements obligatoires et versements volontaires) profiteront effectivement aux parties civiles. Trop souvent les sommes ainsi prélevées sont restituées au condamné à sa libération pour des raisons administratives et faute d'avoir obtenu les coordonnées bancaires de la victime. Les personnes incarcérées et libres soumises à l'obligation d'indemniser les parties civiles doivent pouvoir opérer rapidement des versements sans attendre que la partie civile se soit manifestée et que le jugement de condamnation soit transmis au service comptable. L'ANJAP propose de créer un organisme collecteur mis en place par l'État. Le condamné serait ainsi libéré de son obligation au prorata des sommes versées. Il appartiendrait ultérieurement aux parties civiles d'en demander le versement à l'organisme collecteur.

La loi du 15 août 2014 a permis une avancée pour ce qui concerne les condamnés incarcérés en prévoyant l'affectation au fonds de garantie des victimes des versements effectués sur le compte nominatif réservé à l'indemnisation des parties civiles et auparavant restitués au condamné à sa libération si la victime n'avait pas transmis ses coordonnées bancaires à l'établissement pénitentiaire.

Par contre, alors que le projet de loi prévoyait en son article 11 bis de permettre au condamné libre de verser volontairement au fonds de garantie des victimes une somme d'argent en réparation du préjudice causé par l'infraction, même si la victime ne s'était pas constituée ou n'avait pas communiqué ses coordonnées bancaires, ce texte a semble t-il été oublié. Il constituait pourtant une réelle opportunité pour les JAP de donner de la consistance à l'obligation d'indemniser la victime. Il est donc proposé de soumettre à nouveau ce texte au législateur.

En outre, dans un souci de simplification, il apparaît souhaitable de supprimer la commission d'indemnisation des victimes (CIVI). Le fonds de garantie serait tenu de verser tout ou partie des sommes allouées par les juridictions répressives. Il s'agit à la fois de simplifier nos procédures et d'éviter à la partie civile de comparaître à nouveau devant une instance judiciaire et ce d'autant qu'en pratique la CIVI homologue l'accord passé entre le fonds et la partie civile.

Dans certains cas, le JAP est tenu de prendre l'avis de la partie civile avant de rendre une décision de permission de sortir, d'aménagement de peine. Bien souvent, il s'agit de revenir dans la vie de la victime des années après le procès ce qui peut générer incompréhension et rejet. L'ANJAP proposait de créer un fichier de recueil du consentement de la victime à être consultée sur les suites de la procédure. Son avis pourrait être enregistré dès le dépôt de plainte pour les procédures criminelles et être modifié à tout moment (le fichier national de refus des dons d'organe pourrait servir d'exemple).

Le nouvel applicatif de l'application des peines prévoit une interface pour le condamné. Il serait opportun qu'il propose une interface pour les parties civiles. Celles-ci pourraient ainsi déclarer une adresse, indiquer leur souhait d'être avisées des suites de la procédure pour les peines de plus de 5 ans d'emprisonnement, préciser si elles souhaitent voir leur avis recueilli par le JAP en cas de décision à venir (permission de sortir, aménagement de peine). En cas de pluralité d'auteurs détenus dans des ressorts judiciaires différents, avec des temps de procédure variant selon le parcours d'exécution de peine, les parties civiles peuvent être consultées plusieurs années de suite par différents JAP, ce qui occasionne bien entendu de grandes incompréhensions. Une interface permettrait de centraliser les avis et de les rendre consultables par tous les JAP.

La victime pourrait aussi de manière concrète déposer un RIB pour faciliter son indemnisation, ou préférer proposer un versement sur compte CARPA, préciser si le fonds de garantie intervient, si la CIVI a été saisie.

L'ANJAP propose de se rapprocher de l'APEV, association Aide aux Parents d'Enfants Victimes qui pourra utilement préciser les besoins des victimes d'actes les plus graves.

Les permissions de sortir, 712-4-1 CPP

L'ANJAP tient à prendre position quant à la rédaction du décret annoncé. Deux points retiennent immédiatement notre attention : la possibilité d'une commission d'application des peines (CAP) dématérialisée et la mise en place des permissions de sortir par le chef d'établissement une fois la première permission décidée en CAP par le JAP.

Il y a une adhésion à l'idée que la première permission de sortir est décidée par le JAP puis, pour les suivantes par le chef établissement. Il faudra toutefois veiller par décret à fixer clairement le cadre : le JAP fixe la fréquence des PS et leur durée.

La dématérialisation de la CAP n'est pas acceptable. La CAP est le lieu de discussion indispensable à la mise en place de projets dans le parcours d'exécution de peine (PEP). Il est essentiel que les magistrats du Siègre et du Parquet viennent en détention.

Alors que la CAP sera allégée des renouvellements de permissions de sortir, ordonnés par le chef d'établissement, cette dématérialisation est donc inutile et inopportune.

Il nous semble en outre essentiel de prévoir pour les longues peines une comparution de la personne en CAP avant la première permission de sortir, pour les détenus en centre de détention et maison centrale.

Cette comparution est indispensable pour participer à l'élaboration des projets et objectifs à remplir dans le cadre du parcours d'exécution de peine et trouve pleinement sa place auprès des longues peines.

La commission Cotte pour une refonte du droit des peines proposait, quelque soit le type d'établissement au sein duquel est exécuté la peine, que le juge d'application des peines fasse comparaître le condamné, éventuellement assisté de son avocat, devant la commission d'application des peines. A cette occasion, le condamné se verrait expliquer ce qu'est le régime exact des permissions de sortir ainsi que ses droits et obligations. L'ANJAP ajoute qu'il pourrait lui être délivrée une information sur la libération sous contrainte. Son entrée en cycle de permission de sortir serait validé avec précision de la fréquence des permissions à venir. Seraient également définis les objectifs qu'il lui faut atteindre si sa demande de permission de sortir ne paraît pas devoir être accordée à ce stade de son parcours pénitentiaire.

La période de sûreté

L'ANJAP propose depuis plusieurs années la suppression du caractère automatique de la période de sûreté pour les peines de 10 ans et plus.

La commission Cotte pour une refonte du droit des peines a estimé indispensable de faire évoluer la période de sûreté et d'en redéfinir les contours. Elle notait que le code pénal opère des distinctions complexes, et même critiquables, entre périodes de sûreté facultatives ou obligatoires. Quant au caractère automatique de la période de sûreté conduisant à appliquer cette modalité particulière d'une peine d'emprisonnement sans débat judiciaire préalable, la commission Cotte indique que cela peut poser problème au regard des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Au surplus, cette disposition est mise en œuvre sans que les parties en aient eu conscience. Le condamné ne la découvrira et n'en comprendra le sens et la portée que lorsqu'il se verra refuser le bénéfice d'un aménagement de peine en raison, précisément, de l'existence de cette mesure.

La commission a donc proposé :

- que la période de sûreté perde son caractère automatique et ne soit plus que facultative,
- de limiter son prononcé aux peines privatives de liberté de nature criminelle d'une durée égale ou supérieure à 10 ans,
- que du caractère facultatif découle l'obligation de prononcer cette mesure par une décision expresse ce qui, devant la cour d'assises, nécessitera de poser une question spéciale. Enfin, ce qui est important, le condamné se verra ainsi informé de l'existence de cette mesure et des conséquences qui en résulteront sur l'exécution de sa peine.

Les récentes décisions de la cour de cassation chambre criminelle du 9 janvier 2019 (n°3678) et du conseil constitutionnel du 29 mars 2019 (n°2019-770 QPC) précisent que les jurés sont privés d'une information de nature à influencer sur le choix de la peine, ne sont pas informés des conséquences de la peine prononcée sur la période de sûreté et de la possibilité de la moduler. En ce sens, la première phrase du premier alinéa de l'article 362 du code de procédure pénale est déclarée contraire à la Constitution. La date d'abrogation des dispositions contestées est reportée au 31 mars 2020.

Il ne nous paraît pas suffisant que les jurés soient informés.

L'information du condamné, clairement reprise dans l'arrêt d'assises permettrait d'éviter des erreurs et conduirait le greffe pénitentiaire à faire mention et calcul de la période de sûreté immédiatement sur la fiche pénale pour la bonne information de tous, en ce compris les professionnels de justice.

L'ANJAP propose que la décision du conseil constitutionnel soit l'occasion de repenser la période de sûreté et soutient les propositions de la commission Cotte ci-dessus rappelées.

Enfin, il nous paraît urgent d'avoir le courage d'amorcer la **décroissance carcérale** parce que nous avons des solutions opérantes et moins coûteuses à proposer et qui, en place dans d'autres pays, n'ont pas entraîné d'augmentation de la délinquance.

Des solutions existent et l'ANJAP est prête à s'engager auprès de vous pour oeuvrer à une justice pénale réaliste, volontariste et efficace.

L'ANJAP que je représente se tient bien entendu à votre disposition et vous prie de croire, madame la Ministre, en l'expression de sa très haute considération.

A Lille le 5 juin 2019,

Cécile Dangles,
Présidente de l'ANJAP
Première vice-présidente chargée de l'application des peines au TGI Lille