

ANJAP. 18 Nov. 2016

Pour une refonte du droit des peines :

Quelques mots tout d'abord pour vous dire que je suis très heureux d'être avec vous cet après-midi.

Je suis très heureux mais aussi très impressionné car vous êtes toutes et tous des spécialistes de ce qui a trait à l'exécution et à l'application des peines. Et vous êtes, plus encore, des praticiens confrontés aux difficultés quotidiennes du « terrain ».

Je ne suis rien de tout cela : je suis une « vocation tardive ».

Sans doute me suis-je intéressé à ces questions lorsque j'étais DACG mais c'était il y a trente ans. Et ce sont les travaux de la Commission mise en place en mars 2014 par Mme Taubira qui m'ont, par hasard, conduit à réactualiser un peu mes connaissances et cela de manière bien théorique !

Ce fut en tous cas pour moi, qui exerçait alors encore à la Cour pénale internationale, une occasion unique de reprendre pied avec l'un des aspects les plus difficiles de la vie judiciaire nationale. J'ai pu constater que votre activité était toujours aussi incomprise par certains, que la bonne foi était loin d'être toujours de mise et qu'il fallait avoir une bonne santé physique et mentale pour exercer cette fonction...

Une chose m'a enthousiasmé : ce fut l'atmosphère dans laquelle se sont déroulés nos travaux, et cela en dépit de nos différences : d'âges, de formation, de fonctions...

Avant d'échanger peut-être n'est-il pas tout à fait inutile de vous rappeler ce qu'étaient les « *Grandes orientations du rapport* ». Il ne s'agit que d'un rappel.

Puis nous nous examinerons, avec lucidité, non pas les suites de ce Rapport mais plutôt la quasi absence totale de suites de ce Rapport...ce qui ne surprend guère dans le contexte actuel.

Et pourtant il faudra bien qu'à plus ou moins court terme certaines des propositions formulées soient suivies d'effet.

Réformer le droit des peines, nous le savons tous, relève de l'exploit tant les sensibilités sont à vif sur ce sujet et tant les débats que suscite cette question

ne favorisent guère -et c'est un tort - des échanges sereins et constructifs. Nous y reviendrons.

Les grandes orientations du Rapport.

Chacun admet bien volontiers, ce constat vous est familier, que la loi pénale doit être claire, prévisible, lisible, accessible à tous ; que le justiciable doit connaître ses droits, que le juge doit être en mesure de mettre aisément en œuvre des textes qu'il maîtrise parfaitement et que le citoyen doit comprendre les décisions qui sont prises en son nom.

Ce n'est pourtant pas le cas car, au cours de ces dernières années et souvent à l'occasion de faits divers dramatiques, de nouvelles peines ont été créées, la définition de peines existantes a été modifiée, tout comme les conditions dans lesquelles les peines doivent être mises à exécution ou peuvent être aménagées.

Les textes se sont multipliés voire superposés à un rythme très élevé au risque de devenir parfois redondants. La conformité de certaines dispositions aux prescriptions de la Convention comme de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme s'avère dans certains cas sujette à discussion et la sécurité juridique se trouve affectée ce qui fragilise les procédures et peut inciter à différer l'application de certains textes

Face à cette situation réellement préoccupante, Mme Christiane Taubira, a donc décidé, le 31 mars 2014, de créer une Commission à laquelle elle a tout d'abord demandé un travail de **clarification** et de **simplification** du droit existant passant éventuellement par **une nouvelle codification**. Elle a également souhaité que l'on procède à une **évaluation** et, le cas échéant, à une **révision** de ce même droit **en simplifiant** l'architecture des peines et leur régime d'exécution, **en s'efforçant** de donner une meilleure lisibilité aux procédures d'aménagement de peines, **en réexaminant** la cohérence et le bien fondé des mesures de sûreté et des peines, **en faisant enfin le bilan** de la procédure de juridictionnalisation de l'application des peines.

Une fois constituée¹La commission a défini des « ***principes directeurs*** » qui l'ont notamment conduit à s'assurer, en premier lieu, que l'ensemble des textes et des procédures qu'elle étudiait se conformaient aux exigences de constitutionnalité et de conventionalité. Sur ce dernier plan, elle a pu constater

1

que tel n'était apparemment pas le cas de certaines dispositions récentes spécialement en ce qui concerne *le respect du principe du contradictoire* au cours de la procédure juridictionnalisée d'application des peines ou, s'agissant de la *rétenion* et de la *surveillance de sureté*, en ce qui concerne *les exigences posées par les articles 5 et 7 de la Convention*. Elle a également veillé à ce que ses propres propositions respectent strictement elles aussi ces mêmes exigences.

Puis, en application de ces « principes directeurs » et tout au long de ses travaux, la Commission a été constamment guidée par :

- la volonté de s'assurer que les textes actuellement mis à la disposition de l'Institution judiciaire, comme ceux qu'elle proposait de modifier ou d'ajouter, s'inscrivaient étroitement dans l'objectif d'individualisation de la peine, principe essentiel qui, aux termes des articles 707 du code de procédure pénale et 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, doit guider toute démarche d'exécution comme d'application des peines ;
- le souci de recourir à l'ensemble des procédures qui, de manière diversifiée, permettent d'adapter l'exécution de la peine au comportement du condamné afin d'atteindre cet autre objectif prioritaire qu'est la prévention de la récidive ; et d'éviter, dans toute la mesure du possible, les sorties de prison non préparées et non accompagnées ;
- la conviction qu'il s'impose de placer le juge au cœur de l'ensemble de ce processus d'application et d'aménagement de la peine ; que c'est à lui, avec l'aide de l'ensemble des services mis à sa disposition, qu'il appartient de préparer la libération ;
- par l'absolue nécessité, pour l'Etat, d'être en mesure d'assurer sa mission de protection contre toutes les formes d'atteintes contre les personnes et les biens et de disposer à cette fin de textes adaptés. Sachant à quel point ce domaine est délicat – il l'est tout particulièrement en cette fin d'année 2016 - et à quel point il fait souvent l'objet de discussions d'ordre politique, la Commission, tout en songeant, cela va de soi, aux victimes, a bien évidemment souhaité ne pas désarmer l'Etat.

Au terme de ses travaux, la Commission a considéré que ses réflexions et propositions pouvaient être regroupées en quatre grands chapitres.

Une brève présentation de ces quatre chapitres s'avère utile pour avoir une vue d'ensemble du Rapport.

. Chapitre 1^{er}. La commission s'est tout d'abord livrée à un travail de codification et de nouvelle répartition, entre codes existant, de dispositions méritant d'être présentées de manière plus cohérente et plus lisible . Il lui est apparu indispensable de remédier à la dispersion des textes ainsi qu'à leur répétition.

Certains spécialistes de cette question suggéraient de créer un *code de l'exécution des peines*. La commission n'a en définitive pas fait ce choix et elle a, en revanche, suggéré de créer un *code pénitentiaire* et de regrouper de manière ordonnée dans *le code de procédure pénale* l'ensemble des dispositions relatives au prononcé, à l'exécution et à l'application des peines.

Elle a en effet considéré qu'il s'imposait de donner à l'ensemble des acteurs intervenant dans ce domaine du droit une « règle du jeu » aisément accessible et facile à utiliser que ce soit en audience (*réquisitions et prononcé éventuel d'une peine*) ou ultérieurement. Elle a en effet estimé qu'il convenait de tirer toutes les conséquences de la juridictionnalisation de l'application des peines et notamment du fait que désormais le procès ne s'arrête pas avec le prononcé de la condamnation mais qu'il se poursuit tout au long de la phase d'exécution de la peine.

. Chapitre 2. La commission a ensuite procédé à un examen de l'ensemble des peines qui sont actuellement mises à la disposition des juges. Elle a constaté qu'elles étaient fort nombreuses, extrêmement diversifiées, que leur classification n'était pas toujours très rationnelle, que certaines étaient redondantes et étaient donc susceptibles de faire double emploi, que certaines enfin, je l'ai dit il y a un instant, pouvaient être critiquées comme ne satisfaisant pas aux prescriptions de la Convention européenne des droits de l'homme. Un important travail de rationalisation s'est donc avéré nécessaire.

La commission s'est dès lors fixé trois objectifs :

1^{ère} objectif : *redonner de la cohérence à la nomenclature des peines*, ce qui impliquait de clarifier la distinction entre peines principales et peines complémentaires, de créer une nouvelle échelle des peines principales, de rénover les dispositions relatives aux peines alternatives, enfin de repenser et de redéfinir certaines peines telles que la peine de stage dont il est apparu que le régime devait et pouvait être unifié et les peines d'interdiction qui doivent absolument être intégralement recensées, réduites en nombre et harmonisées.

2^e objectif : *promouvoir des peines de nature à cantonner l'emprisonnement* ce qui s'impose, comme c'est aujourd'hui plus que jamais le cas, en période de surpopulation carcérale. Ainsi propose-t-elle de transformer le placement sous

surveillance électronique dont le succès est évident et d'en faire non plus un simple aménagement de peine mais une peine principale.

Ainsi propose-t-elle également d'élargir le champ et de redéfinir le suivi socio-judiciaire afin d'en faire une peine de portée générale, susceptible d'être prononcée pour tous crimes et délits, consistant à soumettre le condamné, une fois sa peine principale purgée, à des mesures de contrôle et des obligations particulières pendant toute la durée du suivi.

La Commission propose aussi que soit levée sans plus attendre la disposition qui limite actuellement le prononcé de la contrainte pénale aux peines inférieures ou égales à cinq ans d'emprisonnement.

3^e objectif : *supprimer les mesures heurtant les principes du droit de la peine* : ce qui, pour la Commission, est le cas de :

. La sanction-réparation qui est très peu prononcée, qui fait doublon avec d'autres dispositions en pré et post-sentenciel et qui crée une confusion entre la sanction pénale et l'action civile ;

. La rétention de sûreté et la surveillance de sûreté dont la vulnérabilité au regard de l'article 5-1 de la CEDH est évidente, dont les conditions de mise en œuvre sont d'une grande imprécision en particulier au regard de la notion de dangerosité et qui rompt avec la tradition juridique française.

Une fois ce travail de réflexion et de proposition effectué, la commission a constaté que :

. L'élargissement du champ d'application de la *contrainte pénale* et la redéfinition du *suivi socio-judiciaire* conduisaient inéluctablement à la suppression du SME et du sursis TIG ou, plus exactement, à la fusion de du SME et du sursis TIG au sein de la *contrainte pénale* et du nouveau *suivi socio-judiciaire* qu'elle entend qualifier de « *probatoire* » ;

. La suppression de la *rétention* et de la *surveillance de sûreté* impliquait qu' à côté du nouveau suivi socio-judiciaire probatoire, l'on redéfinisse l'actuelle surveillance judiciaire afin que toute personne condamnée à une peine égale ou supérieure à 10 années de réclusion criminelle soit, lors de sa libération, soumise à des obligations de surveillance et de contrôle pendant la durée des réductions de peine et des réductions de peines supplémentaires dont elle a bénéficié.

. Chapitre 3. Ce chapitre vous concerne tout particulièrement.

La Commission a en effet souhaité réaffirmer qu'il était indispensable de

privilégier l'individualisation de la peine. Elle a également voulu insister sur la nécessité de prendre en considération la notion de « parcours d'exécution de la peine », la trajectoire personnelle, la vie de toute personne détenue, a fortiori pendant une longue période, étant nécessairement évolutive.

Les propositions formulées dans ce chapitre entendent donc donner son plein effet à la juridictionnalisation de l'application des peines et montrer à quel point il est nécessaire de se recentrer sur le rôle du juge de l'application des peines (« le JAP »).

A cette fin, la Commission a voulu clarifier la répartition des compétences entre le JAP et le TAP (JAP : moins de 10 ans et TAP : plus de 10 ans – reliquat de peine <à 3 ans : JAP et entre 3 et 10 ans : TAP), elle a fait différentes propositions pour renforcer la compatibilité de la procédure suivie devant ces juridictions avec l'article 6 de la CEDH qu'il s'agisse de la composition de la chambre de l'application des peines (« la CHAP »), du respect du contradictoire devant les juridictions d'application des peines, du respect du double degré de juridiction etc...). Elle propose que le président de la CHAP soit nommé par décret comme c'est le cas pour le président de la chambre de l'instruction.

Le 3^{ème} chapitre recommande aussi d'unifier et de simplifier les différents dispositifs d'aménagement des peines dont les conditions d'octroi, les obligations imposées, les motifs de retrait méritent d'être harmonisées afin d'en simplifier la mise en œuvre. Il consacre un développement important aux *permissions de sortir* qu'il souhaiterait voir considérer non plus comme un aménagement de peine mais comme une modalité d'exécution de la peine.

Il est enfin important de retenir que ce chapitre s'ouvre, en préalable sur l'énoncé de deux principes :

- . Le refus de prendre en compte la récidive au stade de l'exécution et de l'aménagement de la peine ; l'état de récidiviste ne devant être retenu qu'au seul stade du prononcé de la peine ;
- . La proposition de substituer l'exigence de prévention de la récidive à la notion de dangerosité que les psychiatres consultés estiment trop incertaine, qu'ils ne peuvent définir avec précision et qui est pourtant susceptible d'affecter notablement les possibilités d'aménagement de peines.

Ultime observation sur ce chapitre 3 : soucieuse de souligner à la fois l'importance du rôle joué par le JAP et la nécessité d'éviter les libérations non accompagnées, la commission propose de développer les possibilités de conversion de peines et de prévoir, notamment, la conversion des peines de

réclusion criminelle à perpétuité en une peine de trente ans de réclusion prenant effet à compter de la date de cette conversion. Il existe actuellement plus de 450 réclusionnaires à perpétuité dans les prisons françaises et il s'impose que, pour eux aussi, leur sortie, aussi lointaine soit-elle, soit préparée.

. *Chapitre 4.* Apparaissant peut-être, à première lecture, comme étant un peu désordonné, ce chapitre répond en réalité pleinement au souhait, exprimé par Mme Christiane Taubira, de voir rechercher tout ce qui pourrait être de nature à simplifier et à clarifier le droit de l'exécution des peines.

La Commission a donc pensé qu'il serait souhaitable de confier au président du tribunal de grande instance (« le TGI »), ou à un juge qu'il délègue à cet effet, le soin de traiter l'ensemble des requêtes susceptibles d'être présentées au stade de l'exécution à l'exception des requêtes en interprétation qui continueraient à relever de la juridiction collégiale. La voie a été ouverte par l'article 713-45 alinéa 2 du code de procédure pénale. Ce contentieux, confié à un juge spécialisé pourrait ainsi être audiencé et traité plus rapidement, et sans doute de manière plus unifiée, qu'il ne l'est se plus souvent actuellement.

Dans le même esprit, le traitement des diverses procédures susceptibles d'être engagées au stade de l'exécution (requêtes en relèvement, en dispense d'inscription au B2 et B3, en contestation d'identité etc...) mériterait d'être repensé et d'être régi par des règles de procédures harmonisées. Chacune de ces procédures obéit actuellement à un régime propre : il faut clarifier et, dans la mesure du possible, unifier.

Il est également apparu à la Commission que le contentieux de la réhabilitation devait être transféré de la chambre de l'instruction (« la CHINS ») au TGI afin de permettre l'exercice d'une voie de recours.

La Commission s'est aussi penchée sur le droit, très complexe, des confusions de peine et elle propose un certain nombre de solutions qui devraient permettre aux différents acteurs appelés à connaître de ce contentieux d'harmoniser leurs pratiques et, plus encore, de gagner du temps dans son traitement.

Il lui est également apparu nécessaire de préciser ce que l'on doit entendre par « caractère définitif » d'une condamnation, par « point de départ de la prescription », par « caractère exécutoire » d'une peine afin que chacun parle le même langage. Elle a aussi estimé qu'il serait à cette occasion souhaitable de consacrer des solutions jurisprudentielles récemment formulées par la chambre criminelle.

Enfin, la Commission s'est interrogée sur le maintien de *la période de sûreté*. Elle a en définitive décidé de conserver cette mesure en consacrant la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation, qui, chacun en ce qui le concerne, rappellent avec constance que la période de sûreté est une *simple modalité d'exécution de la peine* et non une peine distincte de celle qu'elle assortit.

Mais la commission entend redéfinir cette mesure et simplifier ses règles de mise en œuvre. Nous ne sommes plus au temps où les décisions du JAP, mesures d'administration judiciaire, pouvaient faire craindre à certains le prononcé de mesures d'aménagement de peines jugées intempestives. La juridictionnalisation a changé le paysage ce qui conduit la Commission à rendre désormais cette mesure facultative, à la limiter aux peines de réclusion criminelle égales ou supérieures à 10 ans, à prévoir que son prononcé doit faire l'objet d'une décision expresse de la juridiction à qui sera laissé le soin d'en fixer la durée.

Et à présent ?

Il n'était pas envisageable, pour la Commission, de traiter de l'ensemble du droit des peines. Soucieuse de se conformer aux grandes orientations définies par la Lettre de mission, elle a donc opéré les choix qui viennent d'être rappelés.

Il convient toutefois d'insister sur le fait que, pour les membres de la Commission - qui ont formulé à l'unanimité l'ensemble des propositions contenues dans le Rapport - toutes les personnes qui, à des titres divers et en étant dotés de compétences distinctes, magistrats, services de police et de gendarmerie, personnels pénitentiaires des milieux fermés et ouverts ont la responsabilité d'assurer la protection de nos concitoyens, partagent le même objectif qui est de tout mettre en œuvre pour prévenir la récidive.

Encore faut-il, pour l'atteindre, trouver un bon équilibre entre, d'une part, ce qui est de nature à individualiser la peine tout au long de son exécution et à assurer l'accompagnement du condamné au moment où il quitte l'établissement pénitentiaire et, d'autre part, la nécessité de donner à l'Etat les moyens d'assumer les responsabilités d'ordre sécuritaire qui lui incombent, sans oublier l'indispensable prise en compte des victimes qui doivent pouvoir comprendre quelle est la logique et, plus encore, le bien fondé d'un parcours

pénitentiaire individualisé.

La Commission, au cours de ces travaux, n'a jamais perdu de vue cette triple exigence et elle considère que ses propositions tendent toutes à rendre plus efficace le travail des différents acteurs appelés à intervenir au stade de l'exécution et de l'application des peines. Elle est persuadée – il faut le rappeler - que c'est en évitant dans toute la mesure du possible les sorties de prison non préparées et dépourvues de prise en charge et de mesures de suivi que l'on pourra utilement lutter contre les risques de récidive.

Elle ne doute pas que tous ceux qui estiment qu'il est essentiel d'atteindre cet objectif et qui souhaitent voir s'améliorer une situation ayant beaucoup perdu en lisibilité accepteront d'ouvrir de bonne foi sur ces propositions un débat loyal, honnête, serein, loin de tout excès et surtout constructif. Sur un sujet aussi grave et qui les concerne tant, c'est ce qu'attendent nos concitoyens.

Alors il faut que ce Rapport vive et connaisse une suite !

Sans doute est-il exclu de voir ses propositions se transformer par un coup de baguette magique en propositions de lois adoptées dans l'euphorie générale. Mais le dialogue, la discussion et les échanges doivent se prolonger. La publication du Rapport à la Documentation française devrait y contribuer.

Mme Christiane Taubira s'y est engagée le 18 décembre 2015 lors de la remise officielle des travaux de la Commission. M Jean-Jacques Urvoas, son successeur à la Chancellerie a également pris cet engagement lors du long entretien qu'entouré des principaux membres de son cabinet, il a accordé à trois membres de la Commission le 25 mars 2016. Il a promis d'en écrire la préface. A ce jour, nous attendons cette publication qui, nous dit-on, ...ne saurait tarder !

Nous avons, le 25 mars, senti que ce rapport suscitait chez nos interlocuteurs un réel intérêt mais que sa concrétisation serait rendue difficile à court terme en raison du peu de «véhicules législatifs» disponibles avant la fin du quinquennat et du contexte très sécuritaire dans lequel vit la France depuis plusieurs mois. Les débats qui viennent de se dérouler au Parlement sur le projet de loi *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* en apportent la preuve !

Pour autant, tout doit être mise en œuvre pour que les propositions semblent faire consensus puissent se concrétiser que ce soit par voie législative, par

ordonnances ou par circulaires d'orientations de politique pénale. C'est à cet examen que le Ministre et ses services doivent actuellement procéder. Le travail aurait commencé en ce qui concerne la conception et la rédaction du code pénitentiaire.

Dans le même temps, les membres de la Commission se sont rendus dans différentes enceintes pour présenter, expliquer et échanger. Ce fut notamment le cas au Contrôle général des lieux de privation de liberté et au siège de la Fédération des Associations Réflexion, Prison et Justice (FARAPEJ). Ce fut aussi le cas lors d'une session de l'ENM regroupant magistrats du siège et du parquet chargés de l'application et de l'exécution des peines et lors d'une session ENM du Cycle approfondi d'Etudes judiciaires (CADEJ). Des interviews ont été données à des revues juridiques. Nous continuons à rechercher ce dialogue.

Un colloque tenu le 1^{er} avril 2016 à Bordeaux a, par son dynamisme et sa richesse, donné un formidable coup d'envoi à l'appropriation et à l'exploitation de ce Rapport par la communauté universitaire. Il faut en remercier vivement ses organisateurs !

Alors, actuellement et plus que jamais, il nous faut être patients mais aussi actifs et déterminés.

Nous savons que, quelques soient les époques, trouver le « *bon moment* » pour réformer le droit des peines relève de l'exploit sauf... lorsqu'il s'agit d'aggraver la législation existante !

N'oublions pas qu'il a fallu 17 ans avant que le projet de loi sur la juridictionnalisation de l'application des peines, présenté en 1983 par Robert Badinter, soit porté devant le Parlement par Elisabeth Guigou puis adopté, avec un certain nombre de modifications, dans le courant de l'année 2000. !

La cause est belle, elle est utile et elle est nécessaire.

Mettre en œuvre les objectifs que poursuit ce Rapport s'avère indispensable.

Et, nous le savons, les bonnes causes triomphent toujours !

Alors, une nouvelle fois « patience » et efforçons-nous d'être convaincants !

Bruno Cotte

