

Paris le 29 août 2013

Pour une réforme pénale ambitieuse

Après dix années de politique sécuritaire, l'alternance politique devait être l'occasion d'une rupture dans les mots et les actes.

Depuis plusieurs années, le Syndicat de la magistrature milite pour qu'une réflexion profonde soit menée sur le champ du droit pénal, le sens de la peine et ses modalités d'exécution, le rôle de la prison et l'acte de juger, et qu'une réforme ambitieuse soit enfin engagée.

Malgré les engagements du président de la République et les annonces encourageantes de la garde des Sceaux, rien, ou presque, ne s'est malheureusement passé depuis un an. Les peines planchers, dont l'impact sur l'accroissement de la surpopulation carcérale - déjà relevé un an après l'entrée en vigueur de la loi les instaurant par un rapport d'information de l'assemblée nationale - est important, continuent à être prononcées. L'activité des tribunaux correctionnels pour mineurs, suspendue à l'annonce de leur prochain suppression, a largement repris. Et cette aberration juridique que constitue la rétention de sûreté, peine sans infraction, entache toujours notre code de procédure pénale ...

La conférence de consensus - dont nous avons salué l'installation, tout en regrettant qu'elle ait été placée sous le prisme réducteur de la prévention de la récidive - ainsi que ses conclusions sont pour l'instant restées sans suite. Et le projet de « grande réforme pénale » ayant servi de prétexte pendant toute cette période au report des abrogations promises pendant la campagne électorale, tarde à voir le jour. Pire encore, les événements de la période estivale ont révélé qu'au sein même du gouvernement, certains s'employaient à la vider de son sens.

Il est pourtant grand temps de tirer les leçons de l'échec de la politique répressive de l'ère Sarkozy sur l'évolution de la délinquance ; revenir sur la pénalisation croissante de notre société et renoncer au tout carcéral n'est pas faire preuve de laxisme ou d'angélisme mais allier des considérations humanistes et progressistes au souci légitime d'efficacité de la politique pénale. Il faut en finir avec le populisme répressif et la politique du « coup de menton » que certains même à gauche continuent d'affectionner pour engager une réforme ambitieuse répondant aux exigences démocratiques et réellement soucieuse de l'intérêt des citoyens.

Cette réforme ne devra pas se contenter d'ajouter une nouvelle peine à l'arsenal existant, ce serait courir à un échec dont certains auraient tôt fait de s'emparer...

Elle devra nécessairement procéder à large mouvement de décroissance pénale, grâce à une révision raisonnée des incriminations, pour que le droit pénal retrouve son objectif initial, à savoir la protection des intérêts jugés fondamentaux par la société, et ne soit plus une réponse démagogique au moindre fait divers et que les moyens qui y sont consacrés soient utilement redéployés pour la prise en charge et le suivi des personnes condamnées.

Outre la suppression d'une procédure particulièrement pourvoyeuse en peines d'emprisonnement, ce mouvement devra s'accompagner d'une refonte de l'échelle des peines pour que l'emprisonnement redevienne une exception et que soient mis en exergue les objectifs d'individualisation et de réinsertion de la peine, seuls à même de prendre en compte l'intérêt de la personne et de garantir – beaucoup plus efficacement que le simple emprisonnement – la protection de la société. Cette refonte devra être l'occasion de créer la peine de probation préconisée par le Conseil de l'Europe et le jury de la conférence de consensus.

Cette réforme devra en outre modifier radicalement les modalités d'exécution des peines, notamment de la peine de prison pour que les « *sorties sèches* » ne soient plus possibles.

1. Un préalable indispensable : la décroissance pénale

L'éradication de la surpopulation carcérale et le succès de toute réforme pénale d'ampleur passeront nécessairement par une révision raisonnée des incriminations qui ont eu tendance à se multiplier ces derniers temps en maintenant l'emprisonnement comme peine de référence.

En premier lieu, certains comportements ne relèvent pas du droit pénal mais d'autres normes comme le droit du travail, le droit fiscal, le droit civil ou le droit administratif. Il s'agit par exemple de la vente à la sauvette, des filouteries d'aliments, de transport, des fraudes aux allocations familiales, des dégradations légères comme les tags ou du séjour irrégulier des étrangers. Sur ce dernier point, la loi récemment votée ne dépénalise en effet qu'une partie des séjours irréguliers.

D'autres comportements ne relèvent pas quant à eux d'un traitement juridictionnel.

Certains ne portent effectivement pas atteinte à des valeurs fondamentales protégées dans l'intérêt de la société. Soit parce que leur incrimination ne correspond plus à notre époque comme la désertion, soit parce qu'elle caractérise une tendance, accentuée ces dernières années, à la stigmatisation des plus faibles. Il s'agit par exemple du rassemblement dans un hall d'immeuble ou de l'appartenance à une bande, de la mendicité agressive ou des infractions associées aux carnets et livrets de circulation, par ailleurs déclarées contraires à la constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 5 octobre dernier.

Il conviendrait également de supprimer les infractions constituant des atteintes à la liberté d'expression, comme les infractions au droit de la presse, les incriminations maintenues pouvant se limiter aux injures et diffamations à caractère discriminatoire ou raciste, les autres conflits pouvant être réglés sur le terrain civil.

Le respect de la présomption d'innocence commanderait de même que l'incrimination du refus de prélèvement génétique ne concerne que les personnes définitivement condamnées.

Il conviendrait en outre de mettre en œuvre une politique totalement rénovée en matière de produits stupéfiants, faisant une large place à la réduction des risques et à une vraie prise en compte des objectifs de santé publique, tel que cela est recommandé par de nombreux rapports. Elle devrait inclure une légalisation contrôlée du cannabis, une dépénalisation de l'usage des stupéfiants, ainsi par cohérence, que de la détention, du transport et de l'acquisition des stupéfiants, correspondant à un usage personnel.

Il y aurait aussi lieu de repenser la répression des infractions routières, lesquelles occupent très largement les tribunaux – au point que certains parquets ne les traitent en pratique plus ou uniquement de façon standardisée sans se préoccuper du suivi ou de l'efficacité de la réponse

apportée... - et remplissent les établissements pénitentiaires. Il n'est d'ailleurs pas démontré que la sanction pénale ait un quelconque effet dissuasif, un traitement uniquement administratif ou fondé essentiellement sur des soins, en cas par exemple d'addiction, semblerait tout aussi efficace. Il conviendrait donc de remplacer le traitement standardisé et en grande partie pénal des comportements routiers par une réponse plus nuancée au regard de leur origine, afin de réserver la sanction pénale aux comportements les plus graves constituant une mise en danger significative d'autrui. Les autres pourraient faire l'objet d'un traitement administratif (retrait de points ou de permis, stage, orientation vers des soins,...), après un passage devant une commission avec l'assistance d'un avocat. La contestation de cette sanction devant l'autorité judiciaire serait néanmoins toujours possible, éventuellement devant une formation composée de magistrats, d'usagers de la route et d'associations représentatives. En tout état de cause, les sanctions automatiques devraient être abrogées.

Cette révision des incriminations est essentielle pour mettre un frein au mouvement de pénalisation de la société, rendre possible la refonte de l'échelle des peines, dans l'intérêt de tous et permettre un redéploiement utile des moyens.

2. Supprimer la procédure de comparution immédiate

La procédure de comparution immédiate, dont le champ a été élargi considérablement depuis sa création, est aujourd'hui applicable à tout délit passible d'une peine comprise entre deux ans d'emprisonnement (six mois en cas de flagrant délit) et dix ans d'emprisonnement.

Il faut en finir avec cette procédure expéditive, peu respectueuse des droits de la défense et grande pourvoyeuse de peines d'emprisonnement dont l'exécution immédiate constitue un obstacle majeur à leur aménagement, et la remplacer par une procédure prenant en compte l'urgence de certaines situations et l'impératif d'individualisation.

Comme nous l'avons proposé dans notre plateforme « pour une révolution judiciaire » parue en 2012, une juridiction collégiale pourrait être saisie en urgence par le parquet, à charge pour elle, à l'issue d'une audience de mise en état, de valider ou de modifier l'orientation rapide retenue par le parquet, d'ordonner le cas échéant un supplément d'information, de fixer la date de l'audience de jugement et de statuer sur la situation du prévenu dans l'attente de son jugement (liberté, contrôle judiciaire, détention provisoire). La possibilité de placer le prévenu en détention provisoire serait beaucoup

plus strictement encadrée, et le maintien en liberté n'aurait bien sûr pas à être motivé.

Nous pourrions en outre envisager que le recours à cette procédure ne soit possible que pour les infractions passibles d'une certaine peine de prison.

3. Une nouvelle échelle des peines

Pour enfin prendre en compte au mieux l'intérêt de la personne condamnée et préserver celui de la société, il est impératif de redéfinir les peines et leur échelle.

L'emprisonnement ne doit plus être la peine de référence, mais être réellement celle prononcée en dernier recours, contrairement à ce qui prévaut actuellement. Les lois répressives qui se sont succédées ont de fait encouragé le prononcé de peines de prison. C'est notamment le cas de celle sur les peines planchers, ou de celles imposant à la juridiction qui ne prononce pas une peine d'emprisonnement ferme ou un mandat de dépôt pour certains délits de motiver spécialement sa décision.

Il faut, pour changer de paradigme, élaborer une nouvelle échelle des peines, après une remise à plat de celle des valeurs protégées, où, à côté de l'emprisonnement, figureraient d'autres peines, soit connues comme l'amende, le travail d'intérêt général, ou à créer, comme la peine de probation.

Cette échelle pourrait s'articuler ainsi :

- la possibilité pour le tribunal correctionnel de prononcer certaines des peines et mesures prévues par l'ordonnance de 1945 pour les personnes condamnées âgées de 18 à 21 ans ;
- le travail d'intérêt général ou autre mesure de réparation ;
- l'amende avec ou sans sursis ;
- **la peine de probation** qui sera encourue pour toutes les infractions à l'exception des moins graves (cf développements ci-dessous pour son fonctionnement) ;
- l'emprisonnement pour une durée ne pouvant être inférieure à six mois (interdiction des courtes peines particulièrement désocialisantes), et devant, par conséquent - qu'il soit prononcé avec ou sans sursis - être réservé aux infractions les plus graves. Tous les mécanismes de sanction automatique, contraires au principe d'individualisation des peines - et dont l'efficacité en termes de prévention de la récidive est loin d'avoir été démontrée, bien au contraire - devront être supprimés (les peines planchers, la révocation

systematique des sursis simples,...) et l'emprisonnement ne pourra être prononcé que si le tribunal dispose d'éléments suffisants sur la personnalité et la situation de l'individu (cf procédure remplaçant la comparution immédiate).

Enfin, il conviendra d'abolir la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté instaurées par la loi du 25 février 2008. La rétention de sûreté, qui permet de détenir une personne après l'exécution de sa peine pour une durée d'un an renouvelable indéfiniment, constitue en effet une grave atteinte à la présomption d'innocence ainsi qu'aux principes de proportionnalité, de nécessité et de prévisibilité des peines, car il s'agit en réalité d'une peine sans infraction.

* La peine de probation

La peine de probation devrait être une peine déconnectée de la prison, axée sur l'insertion et s'exécutant dans la société. Elle ne saurait se surajouter aux dispositifs de suivi existants et devrait notamment se substituer au sursis avec mise à l'épreuve, au PSE, Elle se définirait non en fonction de mesures de contrôle et d'obligations particulières, mais selon un modèle emportant "*suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infractions dans la société et de contribuer à la sécurité collective*" ainsi que le formule le Conseil de l'Europe.

Elle devrait être prononcée par le tribunal correctionnel qui en fixerait la durée. Afin de ne pas surcharger les SPIP, il faudrait la réserver aux personnes ayant réellement besoin d'un accompagnement et pour lesquelles les problématiques à traiter en termes de prévention de la récidive et de réinsertion justifient un suivi pluridisciplinaire.

Si la probation doit effectivement être définie sans référence à un quantum d'emprisonnement fixé par la juridiction de jugement, elle reste une peine qui doit demeurer "*strictement et évidemment nécessaire*" et ne pas être une "*coquille vide*" dont l'intéressé ne comprendrait pas les enjeux. À l'issue d'une période d'évaluation pluridisciplinaire (suppression du DAVC, pas d'actuariel), le SPIP proposerait au JAP l'intensité de suivi qui lui paraît adaptée, ses modalités et le cas échéant d'éventuelles obligations particulières (dont éventuellement le port du bracelet électronique), le tout pouvant être débattu avec l'intéressé lors d'une audience, avec possibilité d'assistance d'un avocat. La décision devrait être assortie d'une possibilité de recours. La juridictionnalisation de l'application des peines, immense acquis de ces quinze dernières années doit être préservée.

Même si le contenu de la probation ne peut pas être déterminé uniquement par l'administration pénitentiaire, dont le JAP ne serait qu'une "chambre d'enregistrement", il faudra distinguer au mieux ce qui, dans l'intérêt de la personne, relève de la compétence du JAP ou de l'appréciation du CIP (toutes les mesures restrictives de droits ou de libertés sont nécessairement de celle du JAP, mais l'aval du JAP devrait être aussi envisagé sur les grandes orientations socio-éducatives proposées par le SPIP qui conserverait le choix des outils).

Des rapports réguliers seraient adressés au JAP, et des réunions de synthèse ou audiences sur l'aménagement du contenu de la probation pourraient être organisées.

La création d'un délit de non respect de la peine de probation, de la compétence du TAP (avec un panel large de peines encourues), doit enfin être envisagée.

Mais, bien évidemment, aucune politique d'application des peines ne peut parvenir à un accompagnement efficace des personnes sans une collaboration étroite et une confiance réciproque entre les différents professionnels, et sans bien sûr un renforcement conséquent des effectifs de CIP.

Et pour que le système fonctionne, il faudra anticiper le recrutement de CIP et l'organisation des évaluations.

4. De nouvelles modalités d'exécution de la peine de prison

Au vu de la baisse actuelle du nombre de libérations conditionnelles, malgré la croissance exponentielle de la population carcérale et alors que cet aménagement de peine a fait ses preuves en termes de prévention de la récidive, il est indispensable de faire d'une période de suivi et de contrôle à l'extérieur une partie obligatoire, sauf exception, de l'exécution de la peine de prison.

Il conviendrait à cette fin d'inverser la situation actuelle en prévoyant que la libération conditionnelle soit désormais de droit, sauf décision contraire du juge fondée sur des exceptions strictement encadrées par la loi. Il n'y aurait ainsi plus – il faudrait pour le moins tendre vers cela...- de « *sortie sèche* » dont les effets sont particulièrement néfastes au regard de la réinsertion sociale – et de la récidive... La sortie pourrait s'effectuer à mi-peine ou deux tiers selon le quantum prononcé.

Quant au régime de détention, il faudra naturellement appliquer l'intégralité des règles pénitentiaires européennes, et les réductions de peines automatiques seront conservées.

Pour les peines de prison inférieures à un certain seuil (1 ou 2 ans comme actuellement), il faudra conserver le système actuel permettant au JAP d'aménager la peine ou de la transformer en TIG, probation, ...