
SÉCURITÉ&JUSTICE

La sanction, première
des préventions

COMMENT S'ASSURER
QU'ELLE EST APPLIQUÉE ?



La sécurité des Français est une priorité pour notre majorité. Pour la garantir, le système judiciaire et pénitentiaire doit être irréprochable. Chaque sanction prononcée doit être appliquée. Or à ce jour, plus de 80 000 peines ne sont pas exécutées, notamment à cause d'un manque de places de prison. L'efficacité et la crédibilité de la justice sont menacées. Quelles solutions pour faire appliquer les peines prononcées ?

CONSTAT

Au début de l'année 2009¹, on comptait environ **127 000 peines de prison non exécutées** dont :

- ▶ Pour 45 000 peines, la non-exécution s'explique par des motifs juridiques (en particulier parce que le condamné ne s'est pas présenté à son procès et n'a pu se voir signifier sa peine ; on dit alors que la peine est « non exécutoire ») ;
- ▶ Pour 82 000 peines soit 13 % des peines de prison ferme, la non-exécution n'a aucun motif juridique valable (on dit alors qu'il s'agit de « peines exécutoires ») : les peines courtes sont prépondérantes, puisque les peines inférieures ou égales à six mois représentent 70 % du stock total et celles inférieures ou égales à un an 90 %. De plus, l'exécution des peines d'emprisonnement tend à se dégrader : En 2005, la moitié des peines d'emprisonnement ferme qui étaient prononcées étaient mises à exécution la première année. En 2009, cette proportion est tombée à seulement 42,6 % des peines d'emprisonnement ferme prononcées exécutées la première année

Cette situation constitue un mauvais signal envoyé aux délinquants, qui peuvent avoir le sentiment de l'impunité.

La dénaturation des peines prononcées par les juges

En raison notamment de la surpopulation carcérale et depuis la loi du 24 novembre 2009, toute personne condamnée à une peine inférieure ou égale à deux ans de prison ferme peut voir sa peine « aménagée » par le juge de l'application des peines (JAP). Cependant, on constate que les délais de traitement des JAP sont très longs (supérieurs aux 4 mois définis par la loi). La loi prévoit que le parquet est censé mettre à exécution, au bout de 4 mois, toutes les peines de prison sur lesquelles le JAP n'a pas eu le temps de se prononcer. Or, cette disposition est rarement respectée. Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'utilité, voire la légitimité d'un recours systématique au juge d'application des peines, alors que le tribunal est le mieux placé pour prononcer la peine adéquate. Pourquoi rejuger un cas alors qu'il a déjà été jugé publiquement et en présence de la victime ?

1. Inspection générale des services judiciaires, Évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution, Paris : ministère de la Justice, mars 2009, page 30.

L'aménagement des peines en quelques chiffres

(source : ministère de la Justice)

► 16,3 % des condamnés écroués bénéficient d'un aménagement de peine (contre 14,4 % au 1^{er} janvier 2010) soit 8 344 personnes qui bénéficient d'un aménagement de peine sous écrou au 1^{er} janvier 2011 dont :

- 5 767 placements sous surveillance électronique 4 489 au 1^{er} janvier 2010
- 1 554 placements en semi-liberté (SL)
- 1 023 placements à l'extérieur (PE), soit + 30,5 %.

► 48 placements sous surveillance électronique mobile au 1^{er} janvier 2011

Surpopulation carcérale

Depuis 2008, le taux de surpopulation carcérale ne cesse de diminuer même s'il reste encore trop important. Au 1^{er} janvier 2011, le taux d'occupation des centres pénitentiaires était de 107,4 %. Au total, à cette date, 60 544 personnes étaient écrouées et détenues pour 56 358 places. Cependant, les projections de population sous écrou effectuées par l'administration pénitentiaire aboutissent à la prévision de 71 000 détenus en 2012 et de 80 000 en 2017. La construction de nouvelles places de prison est donc nécessaire.

Ainsi, afin de pouvoir appliquer les peines prononcées par les juges, il nous faudrait 20 000 places supplémentaires d'ici à 5 ans.

Un taux de détention français inférieur à la moyenne européenne

Il est important de rappeler que la France, avec 95 détenus pour 100 000 habitants, se situe aujourd'hui dans la moyenne basse des pays européens, la moyenne européenne étant de 122. De plus, parmi les 27 États-membres de l'UE, 20 États ont un taux de détention supérieur à celui de la France. Ainsi, si le parc carcéral français atteignait les 80 000 places (soit 130 places pour 100 000 habitants), la France ne ferait que rejoindre les nombreux pays (Espagne, Portugal, Royaume-Uni) connaissant un taux de détention situé entre 110 et 150 pour 100 000 habitants. Nous serions encore bien loin de la situation des États-Unis, peu enviable, dans laquelle plus de 700 personnes sur 100 000 habitants sont détenues.

Les réductions de peine

Une réduction de peine est une décision du JAP qui dispense le condamné de l'exécution d'une partie de sa peine privative de liberté. Il y a deux types de réductions de peine : les ordinaires et les supplémentaires.

Pour les **réductions de peine ordinaires**, l'article 721 du Code de procédure pénale prévoit que :

« Chaque condamné bénéficie d'un crédit de réduction de peine calculé sur la durée de la condamnation prononcée à hauteur de **trois mois pour la première année, de deux mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d'un an ou pour la partie de peine inférieure à une année pleine, de sept jours par mois** ; pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux sept jours par mois ne peut toutefois excéder deux mois.

Lorsque le condamné est en état de récidive légale, le crédit de réduction de peine est calculé à hauteur de deux mois la première année, d'un mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d'un an ou pour la partie de peine inférieure à une année pleine, de cinq jours par mois ; pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux cinq jours par mois ne peut toutefois excéder un mois. » (...)

En ce qui concerne les **réductions de peine supplémentaires**, l'article 721- 1 du Code de procédure pénale prévoit que : « Une réduction supplémentaire de la peine peut être accordée aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale, notamment en passant avec succès un examen scolaire, universitaire ou professionnel traduisant l'acquisition de connaissances nouvelles, en justifiant de progrès réels dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation, en suivant une thérapie destinée à limiter les risques de récidive ou en s'efforçant d'indemniser leurs victimes (...) »

« Cette réduction (...) ne peut excéder, si le condamné est en état de récidive légale, **deux mois par année d'incarcération ou quatre jours par mois** lorsque la durée d'incarcération restant à subir est inférieure à une année. Si le condamné n'est pas en état de récidive légale, ces limites sont respectivement portées à **trois mois et à sept jours**. » (...)

Sanctions alternatives et aménagements de peine : pas de solution miracle

Lorsque le condamné ne présente pas de danger pour la société, il y a parfois des alternatives à la prison :

- ▶ **les peines pécuniaires ou amendes,**
- ▶ **les peines probatoires** : le condamné n'est pas incarcéré mais il doit respecter un certain nombre d'obligations : suivre des soins, avoir un travail ou une formation, rendre compte régulièrement au juge d'application des peines...,
- ▶ **les travaux d'intérêt général (TIG),**
- ▶ les interdictions de fréquenter certains lieux,
- ▶ des stages de citoyenneté,
- ▶ des dispositifs de semi-liberté...

Les juges peuvent également avoir recours aux aménagements de peine comme la libération conditionnelle, le placement à l'extérieur, le placement sous surveillance électronique (avec des bracelets)... 20% des condamnés bénéficient de ces aménagements. Ces dispositifs sont difficiles à mettre en œuvre

et ne peuvent pas concerner tous les condamnés ! Ainsi, le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), plus souvent appelé bracelet électronique mobile, qui a été introduit en droit français par la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, ne concerne aujourd'hui que 48 personnes !

Par ailleurs, il est nécessaire d'assurer un suivi un rigoureux par les SPIP (Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation) pour s'assurer que les peines sont bien exécutées et que la société est bien protégée. Enfin, en ce qui concerne l'organisation des services de l'application des peines, il faudrait parvenir à recréer une synergie entre les JAP et les SPIP qui n'est actuellement pas satisfaisante depuis la réforme des SPIP en 1999.

L'exemple des TIG :

Les travaux d'intérêt général (TIG), qui ont connu un développement important depuis 2004, connaissent des difficultés de mise à exécution.

Une étude réalisée en mai 2010 a mis en évidence que près de 60 % des tribunaux de grande instance n'ont pas pu mettre à exécution des travaux d'intérêt général pour des raisons non imputables au condamné : délai d'exécution trop court, absence de travail d'intérêt général disponible, etc.². Non seulement le nombre de postes proposés pour des TIG est insuffisant mais surtout, les communes et les associations ne disposent pas de l'encadrement nécessaire à l'accueil d'un condamné. De plus, les collectivités locales posent des critères stricts quant à la nature de l'infraction ou au profil du condamné.

La récidive

Il existe aujourd'hui 19 000 individus qui ont plus de 50 mentions au Système de Traitement des Infractions Constatées (STIC), c'est-à-dire qu'ils ont été arrêtés plus de 50 fois par la police. Ils ont en général au moins une dizaine de condamnations à leur casier judiciaire et ils présentent un risque de récidive très élevé. Pour ces individus, la peine de prison ne suffira pas. Il faut trouver des moyens pour les suivre après leur sortie de prison tel que le bracelet électronique mobile qui n'est quasiment pas utilisé actuellement (seulement 48 personnes sont concernées).

2. Rapport d'information sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée, présenté par M. Étienne Blanc, député ; Assemblée nationale, février 2011.

CE QUE NOUS AVONS DÉJÀ FAIT

Depuis 3 ans, le Gouvernement a mené une politique judiciaire et pénitentiaire ambitieuse :

Construction de nouvelles places de prison

Entre 2007 et 2010, 9 000 places de prison ont été créées. Le 10 février dernier, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, a annoncé que 5 000 places de prison supplémentaires allaient être créées pour atteindre les **70 000 places en 2018**, soit 40 % de places de prison en plus. C'est un effort sans précédent que la gauche n'a jamais conduit !

Les lois pour lutter contre la récidive

► La loi du 10 août 2007 comporte trois mesures principales pour la lutte contre la récidive : l'instauration de peines minimales en cas de récidive (« **peines plancher** »), la possibilité d'exclure l'excuse de minorité pour les **récidivistes de plus de 16 ans** et enfin **l'injonction de soins** notamment pour les délinquants sexuels.

► La loi du 25 février 2008 a créé la « **rétention de sûreté** » qui consiste à maintenir enfermés les condamnés en fin de peine qui présentent un risque très élevé de récidive parce qu'ils souffrent d'un trouble grave de la personnalité, lorsqu'ils ont été condamnés pour les crimes les plus graves, en particulier sexuels.

► Enfin, la loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle a complété celle du 25 février 2008 relative à la détention de sûreté en ce qui concerne le régime de la surveillance de sûreté. Elle a permis de renforcer les possibilités d'imposer des traitements aux personnes condamnées pour agression sexuelle. Cette loi a permis de consolider les mesures de sûreté en vigueur et de garantir un meilleur suivi des criminels dangereux, notamment en dehors de la prison.

Réforme de la carte judiciaire

Alors qu'elle avait été créée sous Napoléon I^{er} et qu'elle n'avait pas connu de modification substantielle depuis 1958, le Gouvernement a décidé de repenser la carte judiciaire afin de la rendre plus conforme à la réalité démographique, sociale et économique du pays, et plus cohérente avec la carte pénitentiaire et la carte de la protection judiciaire. Cette réforme s'est également accompagnée d'un projet de numérisation et de dématérialisation des procédures.

La loi pénitentiaire

La loi pénitentiaire de 2009 représente une avancée majeure non seulement pour la société mais également pour les détenus qui voient leurs droits fondamentaux mieux garantis, ainsi que pour les personnels pénitentiaires dont la variété des missions est mieux valorisée.

QUELQUES DONNÉES DE COMPARAISON INTERNATIONALE

Aménagement automatique des peines

Les aménagements de peine en cours d'incarcération ne sont pas une spécificité française. Cependant, la « transformation » de la peine de prison ferme prononcée par le tribunal en une autre peine par un juge d'application des peines n'existe qu'en France et en **Belgique**.

Réduction automatique des peines et liberté conditionnelle

Les réductions de peine automatiques n'existent nulle part ailleurs. Au **Royaume-Uni**, il existe un système unique de libération conditionnelle quasi-automatique mais il n'y a pas la coexistence des libérations conditionnelles et réductions de peine. En **Espagne**, le juge d'application des peines ne peut accorder le « 3^e degré », c'est-à-dire, permettre au détenu d'aller travailler à l'extérieur pendant la journée, que lorsque les 2/3 de la peine ont été purgés. Quant à la liberté conditionnelle, elle ne peut être accordée qu'une fois que le détenu aura purgé les 3/4 de la peine.

Bracelets électroniques mobiles

En France, seulement 48 personnes portent un bracelet électronique mobile alors que cette méthode – utilisée aux **États-Unis**, au **Royaume-Uni** et en **Espagne** depuis des années – a fait ses preuves en matière de lutte contre la récidive. Il ne s'agit bien évidemment pas d'une garantie absolue contre la récidive mais, entouré des garanties juridiques nécessaires, cet outil permet de renforcer les moyens humains mis en œuvre pour lutter contre ce phénomène.

Perpétuité

La perpétuité réelle existe dans plusieurs pays européens tels que le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Ainsi, aux Pays-Bas, il n'existe pas de perpétuité avec possibilité de libération conditionnelle ou de quelconque aménagement de peine, il n'existe que la « prison à vie ». Au Royaume-Uni, depuis 1983, sur l'initiative de Margaret Thatcher, certains criminels d'au moins 21 ans au moment de leur crime peuvent faire l'objet d'un *whole life tariff*, c'est-à-dire d'une peine de prison à perpétuité réelle. Elle est automatique pour meurtre et crimes sexuels en récidive. Actuellement une cinquantaine de personnes purgeraient un *whole life tariff*. Enfin, en **Italie**, même si la perpétuité réelle n'existe pas, la période de sûreté par défaut en cas de perpétuité est de 26 ans.

GLOSSAIRE

Aménagement de peine (semi-liberté, placement à l'extérieur, PSE, suspension de peine pour raisons médicales, libération conditionnelle)

Modalité d'exécution d'une peine d'emprisonnement permettant à la personne condamnée (qui répond à des critères fixés par la loi) d'exercer un métier, suivre une formation, un traitement médical ou de maintenir des liens familiaux. Les mesures d'aménagement visent aussi à faciliter le retour à la vie libre et éviter ainsi la récidive.

Chambre d'application des peines (CHAP)

La chambre de l'application des peines de la cour d'appel est la juridiction devant laquelle peuvent être contestées, par le condamné, les décisions du JAP ou du TAP, à l'exception de celles qui concernent les réductions de peine, les permissions de sortir, les refus d'homologation d'une proposition du SPIP et les obligations accompagnant les aménagements de peine. La composition de la chambre varie selon qu'elle statue sur l'appel d'une décision du JAP ou d'une décision du TAP. Dans le premier cas, la chambre de l'application des peines est composée d'un président de chambre et de deux conseillers. Dans le second cas, elle comprend, en plus, les responsables d'une association de réinsertion des condamnés et d'une association d'aide aux victimes.

Injonction thérapeutique

Mesure ordonnée à l'encontre d'un condamné pour crime ou délit, notamment en cas d'infraction sexuelle ou d'infraction à la loi sur les stupéfiants. Elle est prononcée par un magistrat, après expertise médicale, et avec l'accord du condamné. Il se soumet alors à des soins médicaux et est suivi par un médecin.

Juge d'application des peines (JAP)

Il est chargé de contrôler l'exécution des peines d'emprisonnement (permission de sortir, libération conditionnelle, semi-liberté, bracelet électronique) avec pour objectif la réinsertion et la prévention de la récidive. Il se rend fréquemment en prison où il rencontre les détenus. Il surveille également, avec le concours des conseillers d'insertion et de probation, le bon déroulement des peines telles que le sursis avec mise à l'épreuve et le travail d'intérêt général.

Juge des libertés et de la détention

Désigné par le président du tribunal de grande instance parmi les magistrats les plus expérimentés, il est spécialement compétent pour ordonner, pendant la phase d'instruction d'une affaire pénale, le placement en détention provisoire d'une personne mise en examen ou la prolongation de la détention provisoire. Il examine aussi les demandes de mise en liberté. Il est saisi par une ordonnance motivée du juge d'instruction.

Libération conditionnelle

La libération conditionnelle est une mesure d'individualisation de la peine pour les condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale. Elle correspond à la mise en liberté d'un condamné avant la date d'expiration normale de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion, sous condition de respect, pendant un délai d'épreuve, d'un certain nombre d'obligations. Au terme de ce délai d'épreuve et en l'absence d'incident, la personne condamnée est considérée comme ayant exécuté l'intégralité de sa peine.

Magistrat du siège

Désigne :

- ▀ au tribunal de grande instance : le président, les vice-présidents et les juges ;
- ▀ au tribunal d'instance : le juge d'instance ;
- ▀ à la cour d'appel : le Premier président, les présidents de chambre et les conseillers.

Ils ont pour fonction de rendre la Justice, c'est-à-dire de trancher les conflits qui leur sont soumis, à la différence des magistrats du Parquet. Leurs décisions sont appelées : ordonnance (exemple : ordonnance du juge d'instruction), jugement (exemple : jugement du tribunal correctionnel) ou arrêt (exemple : arrêt de cour d'appel).

Ministère public (Parquet)

Ensemble des magistrats travaillant dans les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, chargés de représenter les intérêts de la société et de veiller au respect de l'ordre public et à l'application de la loi. Le ministère public est hiérarchisé (procureur général, procureur, procureur-adjoint, vice-procureur et substitut) et subordonné au garde des sceaux. Il ne bénéficie pas de l'inamovibilité des magistrats du siège (magistrat qui ne peut être déplacé, suspendu ou révoqué sans son avis, sauf pour raison disciplinaire ou en cas de maladie).

Mandat de dépôt

Le mandat de dépôt est l'acte juridique, décerné par la juridiction de jugement ou le juge des libertés et de la détention qui ordonne aux services de polices ou de gendarmerie, de conduire une personne condamnée ou mise en examen à la Maison d'arrêt du ressort du Tribunal de Grande Instance.

Mesure de sûreté

Lorsqu'une personne présente un caractère dangereux, le juge peut décider d'appliquer une sanction pénale de nature préventive, telle que le traitement thérapeutique ou le placement sous surveillance électronique mobile

Peine-plancher

La peine-plancher ou peine minimale est une peine incompressible imposée par la loi. Elle a été introduite, pour les personnes en état de récidive légale, en droit français par la loi de lutte contre la récidive de 2007.

Période de sûreté

Une période de sûreté est, en droit pénal français, une durée d'une peine privative durant laquelle le condamné ne peut bénéficier d'aucun aménagement de peine, c'est-à-dire de la suspension ou du fractionnement de la peine, du placement à l'extérieur, des permissions de sortir, de la semi-liberté et de la libération conditionnelle.

Placement sous surveillance électronique

Le placement sous surveillance électronique (PSE) est un mode d'exécution d'une peine privative de liberté, en dehors d'un établissement pénitentiaire. Le condamné a l'interdiction de s'absenter de son domicile ou de tout autre lieu désigné dans la décision du juge en dehors des périodes fixées par ce dernier. Le respect de la mesure est contrôlé par l'administration pénitentiaire au sein d'un pôle centralisateur, chaque direction interrégionale disposant d'une de ces structures. Le PSE reste le premier aménagement de peine comportant écrou prononcé sur le territoire national. Ainsi, 4489 mesures étaient actives au 1^{er} janvier 2010 (3 431 au 1^{er} janvier 2009).

Placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)

Le PSEM est une mesure sûreté relative au traitement de la récidive des infractions pénales. Elle vise à assurer une surveillance post-pénitentiaire du condamné, lorsque sa dangerosité et le risque de récidive sont avérés. Elle permet également une surveillance du mis en examen pendant la phase d'instruction. La mesure consiste à soumettre la personne placée au port continu d'un dispositif électronique permettant de le localiser. Ce dispositif, qui ne peut être enlevé par le condamné sans qu'un signal d'alarme ne soit émis, permet de déterminer à tout moment où se trouvent les intéressés et de vérifier le respect des obligations et interdictions qui leur sont imposées par l'autorité judiciaire, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, grâce à un suivi et une surveillance à distance.

Rétention de sûreté

La rétention de sûreté est en droit pénal français une mesure visant à maintenir enfermés les prisonniers en fin de peine qui présentent un risque très élevé de récidive parce qu'ils souffrent d'un trouble grave de la personnalité, lorsqu'ils ont été condamnés pour les crimes les plus graves, en particulier sexuels. Elle a été créée en 2008. Ne pas confondre avec la « période de sûreté ».

Remise de peine

Une remise de peine est une décision du JAP qui dispense le condamné de l'exécution d'une partie de sa peine privative de liberté. Il y a deux types de réductions de peine : les ordinaires et les supplémentaires.

Remise de peine ordinaire (dite « automatique »)

Chaque condamné bénéficie d'un crédit de réduction de peine calculé sur la durée de la condamnation prononcée à hauteur de trois mois pour la première année, de deux mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins d'un an ou pour la partie de peine inférieure à une année pleine, de sept jours par mois ; pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux sept jours par mois ne peut toutefois excéder deux mois.

Remise de peine supplémentaire

Une réduction supplémentaire de la peine peut être accordée aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale, notamment en passant avec succès un examen scolaire, universitaire ou professionnel traduisant l'acquisition de connaissances nouvelles, en justifiant de progrès réels dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation, en suivant une thérapie destinée à limiter les risques de récidive ou en s'efforçant d'indemniser leurs victimes.

Service médico-psychologique régional (SMPR)

Service de psychiatrie implanté en milieu pénitentiaire comprenant une unité d'hospitalisation et offrant des soins diversifiés incluant l'hospitalisation volontaire.

Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)

Structure départementale dépendant de l'Administration pénitentiaire. Le SPIP assure le suivi (insertion et probation) des personnes condamnées, incarcérées (milieu fermé) ou non (milieu ouvert) confiées par l'autorité judiciaire. Il s'agit par exemple, du suivi individuel, de la préparation à la sortie, de l'enseignement, du travail, des propositions de soins, d'une contribution aux activités sportives ou encore de lutte contre la toxicomanie.

Signification de la peine

Acte par lequel une partie porte à la connaissance de son adversaire un acte ou une décision de justice par l'intermédiaire d'un huissier de justice.

Tribunal d'application des peines (TAP)

Tout comme le JAP, le TAP est une juridiction du premier degré. Le tribunal se compose d'un président et de deux assesseurs désignés parmi les JAP. Ses compétences concernent les aménagements de peine des condamnés qui doivent subir les sanctions pénales les plus lourdes. Le TAP statue sur les demandes de suspension de peine pour raisons médicales ou sur les demandes de libération conditionnelle, s'agissant des personnes condamnées à une peine supérieure à dix d'emprisonnement, lorsque la durée de détention restant à subir dépasse trois ans. Il est également compétent pour décider du relèvement des périodes de sûreté.