

Le 13 avril 2023

Mission d'information sur les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale

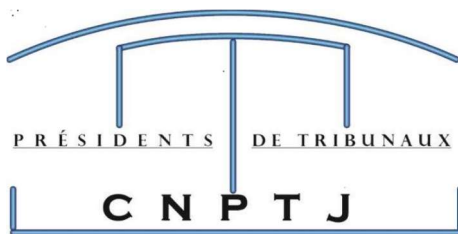
Audition du jeudi 13 avril 2023

A titre liminaire, la Conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires entend rappeler son attachement au principe d'une pause législative, en particulier dans le champ pénal. Ainsi que l'a rappelé le rapport Sauvé, « il est indéniable que [l']inflation normative et l'instabilité qui en résulte constituent des facteurs de complexification du processus de production des jugements, qu'ils relèvent du contentieux civil ou pénal. En fragilisant la prévisibilité de la loi, la clarté et l'accessibilité de la norme et la stabilité des situations juridiques, cette situation menace la sécurité juridique et impose aux juges une adaptation permanente. »

Le droit de la peine est la parfaite illustration de l'instabilité législative permanente à laquelle sont confrontés magistrats et fonctionnaires.

Ainsi, la loi de programmation 2018-2022 se fixait-elle pour objectif de modifier la politique des peines, en évitant le prononcé des courtes peines de prison, jugées peu efficaces, et en assurant l'effectivité des peines d'emprisonnement lorsqu'elles sont prononcées. Pour ce faire, elle a créé la détention à domicile sous surveillance électronique, le sursis probatoire (fusion de l'actuel sursis avec mise à l'épreuve, du sursis-TIG et de la contrainte pénale), supprimé la contrainte pénale.

Ce faisant, le législateur s'est inscrit dans un mouvement de réforme constante (non dépourvu de discordances, cf. l'apparition puis la disparition des peines dites « planchers »). Le rythme des réformes, relativement calme à la fin des années 1980 et 1990 (décret n° 98-1099 du 8 décembre 1998 relatif au placement extérieur, la loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 créant le placement sous surveillance électronique, loi n° 98-468 du 17 juin 1998 instaurant le suivi socio-judiciaire), s'est accéléré à partir de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, et surtout de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, par laquelle le législateur avait souhaité rendre le droit de la peine plus rationnel, dans le sens d'un meilleur aménagement des peines. Les lois n° 2005-1549 du 12 décembre 2005, n° 2007-1198 du 10 août 2007, n° 2010-242 du 10 mars 2010 se sont voulues, à l'inverse, plus répressives, en élargissant les obligations de soins, en réduisant les possibilités d'aménagement de peine. Plus récemment, la tendance s'est inversée, dans un contexte de surpopulation carcérale d'autant plus difficile à freiner que les juges sont régulièrement appelés à faire preuve d'une plus grande sévérité : création d'aménagements de peine quasi automatiques par l'instauration de procédure simplifiées (loi n° 2009-1436 du 24 nov. 2009), création de la libération sous contrainte (loi n° 2014-896 du 15 août 2014).



Qu'elles soient répressives ou favorables à l'aménagement, les différentes visions politiques du sujet n'ont pas échappé à de forts paradoxes : fin du recours à l'amnistie à partir de 2007, ou plus récemment suppression des crédits de réduction « automatiques » de peine résultant de l'article 11 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

En résulte un droit complexe, peu compréhensible par nos concitoyens, et source d'insécurité juridique pour les praticiens.

En second lieu, la Conférence rappelle que lutter contre la surpopulation carcérale s'entend également et prioritairement d'un travail sur la phase présentencielle. La population des maisons d'arrêt est majoritairement constituée de prévenus et, du fait de la saturation de ces établissements, les centres de détention en accueillent également beaucoup.

L'urgence, comme nous le verrons, est moins de légiférer que de travailler sur l'efficacité de dispositifs existants.

Les peines alternatives à l'emprisonnement

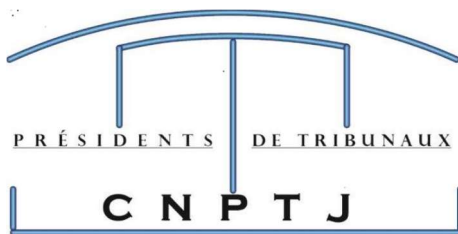
1. Quel bilan faites-vous de l'utilisation par les juridictions des peines correctionnelles autres que l'emprisonnement : détention à domicile sous surveillance électronique (en tant que peine), jours-amende, stage, peines privatives ou restrictives de liberté, travail d'intérêt général, sanction-réparation ?

Les juridictions correctionnelles ont depuis de nombreuses années recours aux peines de stage (la plupart du temps, toutefois, de façon complémentaire à une peine d'emprisonnement, même sans sursis), de travail d'intérêt général et de jours-amende.

Si le TIG n'est pas autant développé, sans doute est-ce dû aux profils auxquels sont confrontés les magistrats. Ne devant pas être un obstacle à l'insertion, le TIG est difficilement envisageable pour les personnes déjà en emploi. Il demeure inadapté aux personnes handicapées, faute de postes adaptés en nombre suffisant. Il pose également difficulté pour les personnes faiblement mobiles, et n'apparaît pas toujours prioritaire pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation surchargés de mesures.

En outre, le recours TIG, comme d'ailleurs de nombreuses alternatives à l'emprisonnement, se heurte à la nature même des dossiers dont sont saisies les juridictions correctionnelles. En l'état, celles-ci ne sont en pratiques saisies que des infractions les plus graves (à titre d'illustration, dans un ressort comme celui du tribunal judiciaire de Béthune, sur environ 11 000 affaires poursuivables, moins de la moitié font l'objet d'une saisine du tribunal correctionnel).

La peine de DDSE demeure peu utilisée, en ce qu'elle ressemble trop à la peine d'emprisonnement ferme aménagé sous forme de DDSE. Elle se révèle contraignante, puisque limitée à 6 mois, et nécessitant préalablement à son prononcé la vérification de l'existence d'un domicile stable, de la compatibilité des horaires avec l'exercice d'une activité professionnelle, d'une formation etc. Ces vérifications s'avèrent particulièrement délicates en cas de poursuites dans le cadre de la filière



d'urgence (comparution immédiate ou CRPC défèrement). Autre difficulté, le droit de la peine n'est pas toujours investi par les barreaux, de sorte qu'y compris en phase de jugement, ce type d'alternative est peu travaillé en amont. Enfin, la DDSE aménagement de peine, qui implique une mise sous écrou, apparaît plus efficace en cas de révocation.

La sanction-réparation demeure quant à elle très marginale, car peu adaptée aux dossiers soumis aux juridictions correctionnelles.

2. Identifiez-vous des obstacles dans le recours à ces peines alternatives ?

Les obstacles sont multifactoriels. Outre ceux déjà évoqués au point précédent, il est possible de citer les suivants :

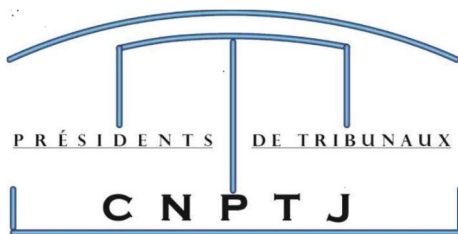
- S'agissant des jours-amende, selon les ressorts, la faiblesse des revenus d'un nombre important de condamnés, et l'efficacité réelle liée aux délais de recouvrement (hors paiement immédiat en sortie d'audience auprès du bureau de l'exécution, lorsqu'une permanence est organisée) ;
- S'agissant du TIG, l'inadaptation à certains cas (handicap, mobilité géographique faible), le peu de places offertes, le plafond légal de la quotité de travail hebdomadaire et le faible engagement de certains acteurs, notamment les collectivités locales (les juridictions sont souvent confrontées à l'absence de place en milieu rural) et la nécessité dans les structures d'emploi de référents volontaires, investis et de confiance. La création de l'Agence nationale constitue toutefois une avancée, quoique d'une utilité limitée en phase de jugement (il est difficile d'anticiper toutes les possibilités offertes en termes de peines dans le cadre de la préparation d'une audience correctionnelle) ;
- Les stages relèvent davantage d'une logique de peine complémentaire.

D'une manière générale, on peut regretter la relative faiblesse de la culture criminologique en France : si les juridictions pouvaient disposer d'éléments d'évaluation de l'efficacité des différentes mesures dans leur ressort, sans doute le panel de peines offert par la loi serait-il utilisé de façon plus complète.

3. Les peines alternatives sont-elles selon vous plus efficaces pour lutter contre la récidive et pour favoriser la réinsertion ? Identifiez-vous certaines peines alternatives dont les résultats sont particulièrement positifs en la matière ?

L'utilité et l'efficacité des peines en matière de prévention de la récidive sont des sujets complexes qui ne peuvent être analysés uniquement à l'aune de statistiques. Ils dépendent notamment des moyens affectés aux établissements pénitentiaires pour la réinsertion et au suivi des condamnés dans le cadre des peines alternatives. Il en va ainsi du sursis probatoire qui nécessiterait un suivi régulier et complet des condamnés, aujourd'hui très variable et dépendant du nombre de mesure confié à chaque CPIP. Le sursis probatoire renforcé entre également dans cette logique.

Les TIG, par leur aspect sociabilisant, l'encadrement mis en place et l'aspect « retour à l'emploi » pour certains publics qui en sont très éloignés constituent de fait des peines alternatives particulièrement



intéressantes. Mais leur utilisation reste limitée par l'adhésion de la personne, la prise en compte de sa situation personnelle, et, dans le choix de la peine, la nécessaire prise en compte de la gravité des faits, sans parler de l'offre existant en la matière, très variable selon les ressorts.

La peine de jour-amende présente l'avantage d'obliger le condamner à se mobiliser pour éviter l'incarcération. Le fait d'être contraint de payer une somme d'argent au Trésor public pour préserver sa liberté, à un effet positif pour certains condamnés et les amène à réfléchir durablement sur leur comportement délictueux.

4. De nouvelles peines alternatives devraient-elles selon vous être prévues par la loi ?

Les juridictions sont encore en train d'absorber les effets des précédentes réformes. La CNPTJ croit notamment utile de rappeler que la loi de programmation pour la justice 2018-2022 a dû être mise en œuvre à la sortie du confinement, dans une période peu propice aux échanges, entre professionnels, sur les bonnes pratiques ou difficultés juridiques posées par le nouvel arsenal.

Il nous apparaît beaucoup plus pertinent de travailler au renforcement des outils de suivi de l'efficacité des dispositifs existants et, surtout, d'investir le champ de la prévention de la récidive, voire de la prévention tout court. La lutte contre les violences intra familiales est, à cet égard, un sujet particulièrement préoccupant, pour lequel il est suggéré, comme nous le verrons, de travailler plus particulièrement sur les dispositifs d'éviction, par exemple.

5. En particulier, pensez-vous que certains délits ou certains auteurs devraient être sanctionnés par de nouvelles peines, permettant une prise en charge plus adaptée à leurs spécificités ?

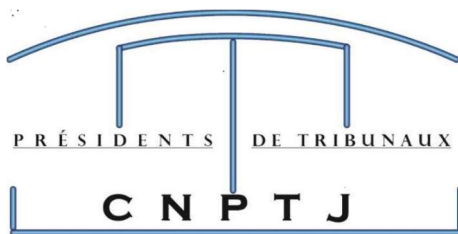
Sans créer de nouvelles peines, il apparaît primordial de travailler en premier lieu à l'éviction du conjoint violent : la détention est souvent la solution la plus adaptée faute d'outils permettant d'éviter de façon efficace le retour au domicile.

Il convient ainsi de noter que les dispositifs de bracelet anti-rapprochement dysfonctionne régulièrement : d'une part en raison de la faible fiabilité du matériel mais également de l'impossibilité, compte-tenu de l'organisation actuelle des services pénitentiaires d'insertion et de probation d'assurer une pose dès la sortie de l'audience en présentiel comme en post-sentenciel. Ces contraintes s'appliquent également pour l'ARSE.

En outre, la généralisation de structures d'accueil d'urgence, de centres de placement extérieur, permettant de faire bénéficier les condamnés d'une approche pluridisciplinaire, est un réel enjeu. La connaissance des disponibilités en temps réel est fondamentale.

6. Comment fonctionne le sursis probatoire ? Considérez-vous qu'il s'agit d'une alternative à la détention ? Dispose-t-on des chiffres sur le nombre de personnes dont le sursis probatoire est révoqué ?

Le sursis probatoire n'est pas une alternative à l'emprisonnement. La personne condamnée est ainsi astreinte pendant une durée de 1 an à 3 ans à être suivie par le service pénitentiaire d'insertion et de



probation (elle se voit affectée un conseiller dédié qui la rencontre périodiquement, en moyenne une fois par mois ou tous les deux mois) et à respecter certaines obligations et interdictions : son efficacité est notamment liée à la qualité du suivi qui pourra être mis en place, en grande partie conséquence des moyens humains dédiés.

Les praticiens considèrent que, sous cette réserve, la mesure fonctionne bien. A titre d'illustration, dans un ressort comme Béthune, le taux de révocation est faible (moins de 10 %). Nous ne disposons toutefois pas de chiffre au niveau national, à notre connaissance.

Les aménagements de peine

7. Pouvez-vous nous rappeler l'articulation entre l'office du juge du tribunal correctionnel et celui du juge de l'application des peines ? Dans quels cas le tribunal correctionnel aménage-t-il directement la peine ?

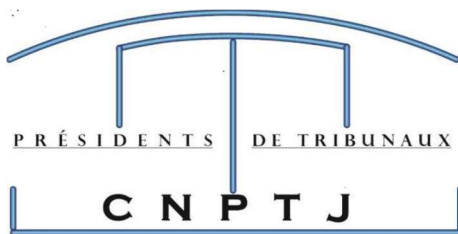
La situation est évidemment très variable selon la composition de la juridiction de jugement.

Pour mémoire, le tribunal correctionnel décide de la peine à prononcer en cas de déclaration de culpabilité. Depuis les dernières dispositions législatives (bloc-peine), une incitation très forte a été mise en place pour le prononcé dès la condamnation d'aménagement « *ab initio* » par celui-ci. En pratique une peine de moins de 6 mois DOIT être aménagée sauf impossibilité et de 6 mois à un an DOIT l'être sauf impossibilité ou éléments particuliers dans la situation de la personne. Le tribunal fixe la nature de l'aménagement et le juge d'application des peines intervient ensuite pour fixer les modalités pratiques (horaires de sortie-obligations) et suivre la mesure. Au-delà de un an, les peines ne sont plus aménageables (sauf prononcées avant mars 2020 ou pour des faits antérieurs). Il faut donc que la personne soit d'abord incarcérée pour envisager un aménagement.

Dans la pratique, le taux d'aménagement a été augmenté. Toutefois, cette réalité se heurte ensuite à la réalité de la mise en œuvre des mesures et à la fragilité de certaines, le passage obligatoire devant le JAP qui existait auparavant permettant d'apprécier au mieux la situation de la personne et la possibilité d'un aménagement. Le tribunal correctionnel ne dispose pas des mêmes possibilités (temps, moyens d'enquête etc.) que ce juge pour décider utilement. Il en résulte que les modalités sont fréquemment laissées à l'appréciation du JAP qui ne peut, au regard des contraintes de son service traiter en temps réel la mise en œuvre des décisions. Ainsi, même si l'aménagement est prononcé à l'audience et précisé dans sa nature, il ne l'est pas dans ses modalités et n'est donc pas exécuté plus rapidement.

En tout état de cause, on ne peut, de façon empirique, que constater qu'il existe une réelle réticence à l'aménagement de peine *ab initio*, faute d'éléments suffisants (vision globale de la situation pénale qui peut entraîner la révocation de peines supprimant la possibilité d'aménager, existence d'un travail, domicile, nécessité de soins) pour permettre de décider de la mesure la plus pertinente (sursis probatoire, semi-liberté, DDSE) ou de vérifier la présence des autorisations nécessaires pour certaines (accord du maître des lieux pour la DDSE).

8. Quel bilan faites-vous des aménagements de peines *ab initio* (semi-liberté, détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), placement à l'extérieur) ?



Là encore, les obstacles rencontrés sont d'ordre essentiellement pratique.

D'une manière générale, une fois que les aménagements de peine sont accordés sous forme de libération conditionnelle, de semi-liberté, de DDSE et de placement à l'extérieur, l'intensité du suivi du condamné va dépendre de la durée de peine restant à exécuter. Plus la durée est courte, plus il sera difficile d'envisager un suivi conséquent. De façon générale, ces aménagements de peine donnent lieu à un nombre plutôt limité de retrait (de la mesure de DDSE, de SL ou PE) ou de révocation (de la mesure de libération conditionnelle) car les JAP essaient d'éviter une incarcération en la forme ordinaire du condamné. En pratique, le JAP va faire des réponses graduées en cas de manquement aux mesures de contrôle ou aux obligations particulières et aux interdictions particulières (du rappel général des obligations de la mesure en cabinet, du retrait de réduction de peine, de la restriction des plages horaires de sortie du logement...jusqu'au retrait ou à la révocation de la mesure après un débat contradictoire).

Le recours à la semi-liberté se heurte au manque de places : pour être véritablement efficace, cette mesure suppose que les établissements pénitentiaires aient la possibilité d'avoir des places et effectifs dédiés, permettant la mise en place d'un suivi réel. Prononcer une semi-liberté sans connaître précisément les conditions d'incarcération (un réel centre de semi-liberté ou une cellule en maison d'arrêt ; dans une ville ou en périphérie ; avec quels horaires et quel accompagnement, places disponibles) est risqué, ce d'autant plus en fonction des profils orientés.

Il en va de même pour les placements extérieurs qui nécessitent l'existence de structures d'accueil qui acceptent la prise en charge de la personne. C'est souvent un travail préalable mené par le SPIP entre le condamné et la structure qui est nécessaire (de plusieurs semaines voire plusieurs mois).

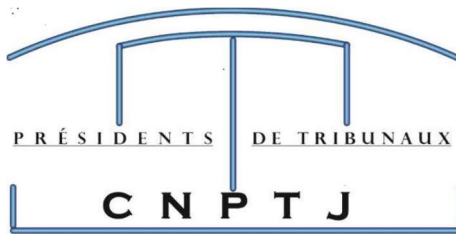
La DDSE est la mesure la plus adaptée à ce type de prononcé car elle ne nécessite que des éléments aisément vérifiables : logement et accord de l'éventuel maître des lieux (conjoint – colocataires – parents...). Pour autant, comme vu précédemment, la DDSE aménagement apparaît plus souple et plus efficace.

La libération sous contrainte illustre quant à elle une certaine schizophrénie réglementaire : l'annonce politique sur la fin des crédits de réduction de peine automatiques a été suivie d'une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces invitant à favoriser la libération sous contrainte, sans projet ni même initiative de la personne condamnée.

9. Quel bilan faites-vous des aménagements de peine en cours d'exécution de la peine (libération conditionnelle, semi-liberté, DDSE, placement à l'extérieur) ?

Les JAP considèrent en général que la semi-liberté constitue un bon sas de sortie pour les longues peines. A titre d'alternative, elle peut également s'avérer utile en matière de violences intrafamiliales.

Dans le même ordre d'idée, la mesure de libération conditionnelle est la seule mesure d'aménagement de peine qui permet de prolonger la durée d'un suivi par le SPIP et par le JAP jusqu'à un après la date normale de fin de peine. Toutefois, par principe cette mesure ne peut être prononcée lorsqu'elle s'exécute sur le territoire français, que si le condamné justifie d'une activité professionnelle, ou d'un stage, ou d'un enseignement...ce qui est plus strict que les autres mesures de DDSE, de SL ou de PE.



La DDSE aménagement, comme on l'a vu, est un dispositif jugé plus adapté que la DDSE peine.

10. Identifiez-vous des freins au prononcé des aménagements de peine (ab initio ou durant le parcours d'exécution de peine) ?

Il convient de souligner la faiblesse des enquêtes sociales rapides, réalisées en un temps très court alors qu'elles ont notamment pour objet de faire des propositions de peines alternatives en vérifiant leur faisabilité. On retrouve logiquement les mêmes freins que pour les alternatives : faiblesse des dispositifs d'éviction, difficultés de logement, investissement relatif de la matière par les avocats alors qu'ils pourraient être force de proposition etc.

Par ailleurs, les juridictions doivent constamment concilier la logique d'aménagement avec l'exigence constante d'une certaine sévérité dans le prononcé des peines ou la sanction des manquements aux suivis probatoires.

Les autres freins au prononcé d'aménagement de peine *ab initio* ou durant l'exécution de peines sont, liés au fait que les dossiers d'aménagement de peine ne sont pas bien préparés par les requérants. Certains présentent des demandes sans fournir la moindre pièce justificative ou ne le font après le dépôt de leur requête que de façon parcellaire en dépit des relances du SPIP et du JAP.

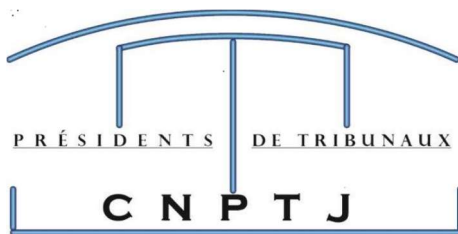
Par ailleurs, certains condamnés - en dépit d'un comportement en détention inadapté ou de comportement inadapté lors de permissions de sortir, sanctionné parfois par des retraits de réduction de peine ou par des rejets de demande de permission de sortir avec une interdiction de déposer une nouvelle demande avant un certain délai - déposent une demande d'aménagement de peine ce qui tend à démontrer qu'ils n'ont pas saisi le fait qu'un aménagement de peine suppose de fournir au préalable des efforts.

L'absence de remise en question sur le comportement passé, allié au risque important de réitération des infractions, à la lumière parfois d'absence de soins lorsque le profil du requérant et ou la nature des faits le nécessite, sont également des freins à l'octroi d'aménagement de peine.

Enfin, pour les détenus dont les demandes d'aménagement de peine relèvent de la compétence du tribunal de l'application des peines (composé de trois JAP) et doivent être soumis aux dispositions impératives de l'article de l'article 730-2 du code de procédure pénale, le passage obligatoire au (CNE) centre nationale d'évaluation pour toute demande de libération conditionnelle pose des difficultés importantes.

En effet, entre le moment où le détenu dépose sa demande d'aménagement de peine et le moment où il part au CNE (il y a 4 sur le territoire français), en général un délai de plus d'un an s'écoule. Ensuite, entre le moment où le détenu rentre du CNE pour réintégrer l'établissement pénitentiaire où il était incarcéré et le moment où le CNE rend sa synthèse d'évaluation, plusieurs mois supplémentaires s'écoulent.

Or, sans cette évaluation par le CNE et le rapport de ce centre, il est juridiquement impossible d'accorder une mesure de libération conditionnelle à un détenu relevant de l'article 730-2 du code pénal.



La libération conditionnelle ne pouvant être accordée que si le requérant justifie en principe d'un emploi, ou d'un stage, ou d'une formation présentant une durée suffisamment importante par rapport à la durée de peine restant à exécuter (article 729 du CPP), il arrive que certains requérant se découragent ou que des employeurs ou centre de formation ou de stage soient obligés de positionner d'autres personnes sur l'emploi ou la formation car le temps de passage devant le CNE est relativement long.

Certains détenus font d'ailleurs le choix de se désister de leur demande de libération conditionnelle pour ne pas avoir à se rendre au CNE. Ils attendent d'être à deux ans de la fin de leur peine pour pouvoir demander une DDSE, ou une SL ou un PE puisque ces trois dernières mesures peuvent être sollicitées par toute personne détenue en la forme ordinaire et dont la fin de peine est de 2 ans au maximum.

11. Quel bilan faites-vous des libérations sous contrainte ? Avez-vous déjà des retours à faire sur la nouvelle forme de modalité sous contrainte de droit mise en application depuis janvier dernier ?

Cette mesure a trouvé sa place dans la logique carcérale en imposant l'examen de la situation de personnes qui ne se mobilisaient pas nécessairement avant sa mise en œuvre. Son automaticité pose toutefois la question de la réelle prise en compte de la dangerosité des personnes, du risque de récidive et de conditions de sortie fragiles. Les détenus bénéficiant de LSC sortent en effet de façon automatique, sauf impossibilité matérielle de logement, après examen systématique à 3 mois de la fin de peine : un tel système paraît absurde lorsque le détenu a été incarcéré suite à la violation d'une mesure alternative. Or, la CNPTJ, se faisant le relais des juges de l'application des peines, milite pour la mise en place de réels « sas » de sortie permettant de créer un projet concret et adapté pour chaque détenu.

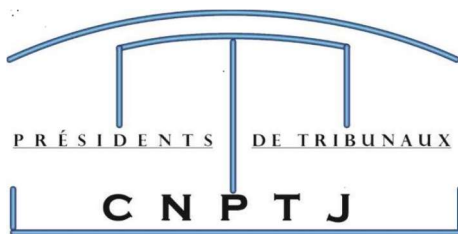
D'un point de vue purement comptable, il n'apparaît pas, toutefois, que la libération sous contrainte ait permis de limiter la surpopulation des établissements pénitentiaires.

En définitive, la LSC apparaît aujourd'hui comme une mesure automatique permettant, en pratique, d'élargir les condamnés 2 à 3 semaines avant la fin de peine réelle. Il ne peut y avoir de travail sur l'existence d'un projet, critère non exigé par la loi, mais la sortie devrait s'accompagner d'un suivi minimum par les SPIP auxquels les juges d'application des peines s'en remettent. Force est de constater que les services pénitentiaires sont aujourd'hui en difficulté pour définir des programmes de suivi individuels ou collectifs dans un tel cadre.

La régulation carcérale

12. Que pensez-vous de la mise en œuvre d'un mécanisme de régulation carcérale ? Quelle forme devrait selon vous prendre un tel mécanisme ?

La question nous semble symptomatique de la place donnée à l'institution judiciaire dans le débat public : régulièrement taxée de laxisme, l'institution judiciaire se voit enjoindre de traiter avec célérité et sévérité certains types de contentieux (en dernier lieu les violences intrafamiliales), puis reprocher de ne pas tenir compte de la surpopulation carcérale. Ce discours n'est d'ailleurs pas propre à la matière pénale : la difficulté des services d'aide sociale à l'enfance à mettre en œuvre les mesures



prises par les juges des enfants conduit certain département à s'interroger sur la mise en œuvre de systèmes de régulation (notamment en matière de placement).

Comme l'ensemble des mesures collectives (grâces, amnistie), la question de la régulation carcérale est une question politique et non judiciaire. La mission confiée au juge est celle de l'individualisation et de la mise à exécution de la peine.

Certes, nul n'ignore qu'en pratique, une telle régulation est à l'œuvre : ainsi de la pratique, non écrite, conduisant les parquets à lisser dans le temps les mises sous écrou pour éviter la surcharge des établissements pénitentiaires. La CNPTJ considère toutefois qu'il est particulièrement dangereux d'envisager un système de régulation carcérale conduisant le juge à adapter, en temps réel, la réponse pénale aux contraintes pesant sur les administrations chargées de la mise en œuvre de ses décisions.

Il en va en effet de la crédibilité de l'institution judiciaire, qui n'est que le reflet de la crédibilité de la législation applicable. Si régulation il doit y avoir, c'est en amont, avant la saisine du juge. Une telle régulation est d'ailleurs à l'œuvre, les moyens dont sont dotées les juridictions conduisant à réduire les saisines aux affaires les plus graves.

En l'état, les textes créent déjà une certaine ambiguïté au stade du prononcé de la peine : le caractère non systématique de l'incarcération en cas de peine ferme, la multiplicité des avertissements oraux et écrits, rendent parfois peu lisible le sens des décisions prises par les juridictions de jugement. Imposer expressément à celles-ci de moduler leur réponse en fonction de contraintes matérielles ne ferait que renforcer le flou existant.

Pour autant, les réflexions menées en la matière apparaissent pertinentes si elles permettent aux magistrats d'avoir, en temps réel, une vision précise des conséquences de leurs décisions, y compris sur l'occupation des établissements pénitentiaires, et d'ajuster ainsi la réponse pénale au stade des poursuites.

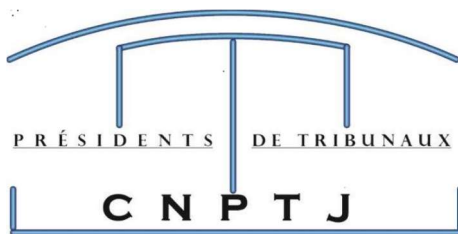
Enfin, il convient de prendre en compte la sociologie de cette population en distinguant entre les prévenus et les détenus, en prenant en compte la présence des étrangers en séjour irrégulier dont les mesures d'éloignement ne sont pas ramenées à exécution ...

La réflexion sur l'incarcération ne se résume pas à la décision juridictionnelle et doit, pour être utile, prendre en compte l'ensemble de ces éléments.

13. Certaines juridictions ont-elles mis en œuvre des partenariats avec les établissements pénitentiaires afin de développer une forme de régulation ?

S'il est communément admis que les parquets régulent les mises à l'écrou pour éviter l'embolie des établissements pénitentiaires, une telle pratique n'est pas écrite.

En outre, dans certains, ressorts, les directions interrégionales communiquent, au moins une fois par semaine, les chiffres relatifs à l'occupation de leurs établissements. Dans le cadre d'instructions ministérielles de juin 2019, onze juridictions françaises (Angers, Créteil, Dijon, Fort-de-France,



Grenoble, Marseille, Meaux, Nîmes, Saint-Denis-de-la-Réunion, Tours, Troyes) avaient été choisies pour expérimenter une telle forme de régulation par une mise à l'écrou adaptée aux capacités locales et le développement du recours à l'ARSE et la LSC (dans sa formule pré bloc peine) dans le cadre d'échanges soutenus entre juridictions, établissements et SPIP (réunion au moins mensuelle de la commission d'exécution des peines). Les outils informatiques adaptés au repérage des situations et comportant des trames à jour avaient été sollicités. Des progrès sont encore attendus sur ces points.

Le mandat de dépôt différé peut constituer un outil intéressant à cet égard.

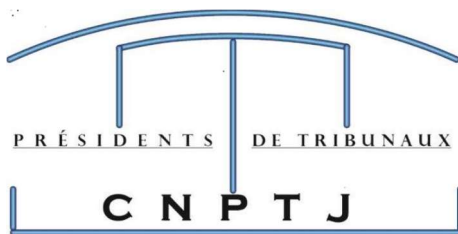
14. Quel est votre avis sur la proposition de loi de la sénatrice Eliane Assassi () qui prévoit l'interdiction du dépassement des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires et la régulation des flux d'entrée et de sortie ?

Un Etat souverain doit se doter des moyens propres à juguler la délinquance. Le nombre de places disponibles dans les établissements pénitentiaires en est un. Prévoir un dispositif dans lequel il serait fait interdiction au juge de prononcer une peine d'emprisonnement ferme et de la mettre à exécution poserait des difficultés de diverses natures. On pourrait tout d'abord y voir une atteinte à la séparation des pouvoirs, les moyens dégagés par le Gouvernement limitant de ce fait expressément la marge d'appréciation des juridictions. Un tel système introduirait en outre une inégalité entre citoyens qui, dans un même ressort, feraient l'objet de peines plus ou moins sévères en fonction du taux d'occupation des établissements pénitentiaires. Lier la nature de la peine prononcée à la possibilité de l'exécuter serait d'autant plus dangereux que cela impliquerait parfois d'avoir une politique de sortie de détention liée aux nécessités de réguler les entrées, indépendamment, s'agissant des personnes libérées, de la gravité des faits commis, des capacités de réinsertion ou encore de la dangerosité.

15. Quel bilan faites-vous de la régulation carcérale effectuée en raison de la crise sanitaire liée à la Covid-19 ? Serait-il possible de s'en inspirer pour créer un mécanisme pérenne ? Auriez-vous en outre des éléments d'explication sur la hausse du nombre de personnes détenues depuis la fin de la crise sanitaire ?

La CNPTJ souligne que la période concernée est trop particulière pour qu'il en soit tiré des enseignements durables. Outre que la pandémie n'a nullement évité, ce qui est heureux, un tri selon les situations, elle a conduit également, dans la plupart des ressorts, à une réduction de la capacité de jugement des tribunaux, et donc à une diminution des entrées en détention. La mise en place, localement, de mécanismes de régulation entre établissements pénitentiaires et juridictions, était en réalité aux contraintes matérielles pesant sur l'administration pénitentiaire, lesquelles résultaient directement des politiques publiques en la matière, en particulier au niveau budgétaire.

La hausse de la population carcérale observée depuis apparaît à ce titre davantage comme un retour à l'état antérieur, avec des conséquences elles-mêmes liées au manque de places.



Si l'on souhaite réduire le nombre d'entrants en détention, il faut adopter, au niveau politique, un autre discours que celui de l'assimilation entre fermeté et placement en détention, et doter les acteurs locaux de dispositifs garantissant, hors incarcération, la non-réitération. Plus que la régulation, c'est sur la mise en œuvre d'alternatives crédibles que les efforts doivent être concentrés : dispositifs d'éviction, quartiers de semi-liberté, lieux de placements extérieurs, prise en charge psychiatrique etc.

16. La régulation carcérale peut-elle également concerner les personnes placées en détention provisoire ?

La détention provisoire est l'illustration même du paradoxe français. Plus d'un quart des détenus le sont dans un cadre provisoire. Or, au regard des critères imposés par le législateur pour y recourir, force est de constater que les juges pourraient s'orienter vers d'autres mesures s'ils disposaient d'alternatives sérieuses. Ainsi des dispositifs d'éviction en matière de violences intrafamiliales. Ainsi des structures de prise en charge pluridisciplinaire pour les auteurs présentant des pathologies psychiatriques. Tout juge des libertés et de la détention y a été confronté : faute de solution amicale ou familiale crédible (ou vérifiable), faute de moyens financiers pour se payer un hébergement à l'hôtel, faute pour le 115 de disposer de places en nombre suffisant, des personnes déférées en vue d'une comparution immédiate ou à délai différé vont être placées en détention provisoire. En toute hypothèse, les critères de la détention provisoire ne sont pas les mêmes que ceux de nature à justifier une peine d'emprisonnement ferme : il est difficile d'instaurer un mécanisme de régulation pour une mesure considérée, par principe, comme exceptionnelle.

Certains juges de l'application des peines suggèrent d'ouvrir les quartiers de semi-libertés aux détenus provisoires. Force est de constater, toutefois, que ceux-ci ne disposent pas toujours des places permettant d'accompagner les fins de peine. On pourrait toutefois imaginer des dispositifs similaires, dans des établissements dont une part, prédéfinie, des places serait réservée aux détenus provisoires.

Conclusion

En conclusion, la CNPTJ se montre favorable, sinon à de nouvelles évolutions législatives compliquant davantage la tâche des juridictions, à la mise en œuvre d'une politique ambitieuse en matière d'alternatives à l'incarcération, permettant, notamment vis-à-vis des personnes simplement prévenues, de limiter le risque de réitération et de favoriser réellement l'insertion.

La réflexion doit également être davantage portée sur la phase présentencielle.