



Que prévoit réellement le texte du projet de loi pénitentiaire ?

Xavier Bébin

Résumé

Le projet de loi pénitentiaire, dans son titre II, poursuit **deux objectifs** :

1. **Réduire le nombre de peines d'emprisonnement** prononcées : la prison doit être « l'ultime recours »
2. **Diminuer la durée des peines de prison exécutées en multipliant les possibilités de libérations anticipées.** Les juges de l'application des peines seront même contraints de libérer les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à deux ans de prison.

Xavier Bébin est expert en criminologie et en philosophie pénale. Il est l'auteur d'un ouvrage intitulé *Pourquoi punir*, publié en 2006 aux éditions L'Harmattan.

Avril 2009

Le projet de loi pénitentiaire, voté par le Sénat au début du mois de mars 2009, a **trois objectifs principaux** :

- Clarifier les missions du service public pénitentiaire et améliorer la reconnaissance de ses personnels,
- Garantir les droits fondamentaux des détenus,
- Développer le recours aux aménagements de peine et aux alternatives à l’incarcération.

Or si les deux premiers objectifs ne posent pas de difficulté de principe – et se traduisent majoritairement par des mesures consensuelles –, le dernier objectif pose question et doit être examiné avec attention.

Le principe : développer à tout prix les alternatives à la prison

Le projet de loi, tel qu’il a été voté par le Sénat, restreint les cas dans lesquels la peine de prison peut être prononcée par le juge, lorsque l’infraction commise est un délit (i.e., lorsque la peine encourue est de dix ans de prison au maximum) :

« En matière correctionnelle, une peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée **qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate** ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement...»¹ (art. 32).

Il pose ensuite le principe selon lequel toute peine d'emprisonnement, sauf impossibilité, doit être aménagée :

« **Les peines sont aménagées avant leur mise à exécution ou en cours d'exécution** si la personnalité et la situation du condamné ou leur évolution le permettent » (article 38).

Pour mémoire : les mesures d'aménagement des peines existantes aujourd'hui

La **semi-liberté** permet au condamné d'exercer à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire une activité professionnelle. En pratique, la personne est incarcérée la nuit et reste libre pendant la journée.

Le **placement à l'extérieur** permet au condamné de travailler à l'extérieur, ou d'y suivre une formation. Il est généralement hébergé par l'association qui lui procure une activité.

Le **placement sous surveillance électronique** permet d'interdire au condamné de s'absenter de son domicile en dehors des périodes d'exercice d'une activité professionnelle ou d'une formation.

La **suspension** et le **fractionnement** conduisent à suspendre une peine ou à l'exécuter par fraction (en alternant périodes dans et hors les murs de la prison), en cas de problèmes familiaux, médicaux, etc.

La **libération conditionnelle** permet la libération anticipée d'un condamné à une peine privative de liberté, lorsqu'il a subi une partie légalement déterminée de sa peine.

Source : Rapport n° 143 (2008-2009) de M. Jean-René Lecerf - Commission des lois du Sénat

Le projet : multiplier les aménagements de peine

1. Multiplier les aménagements de peine par la juridiction de jugement

Il s'agit tout d'abord de multiplier les aménagements de peine au moment du prononcé du jugement de condamnation. Le texte accroît les possibilités pour le juge de prononcer des sanctions alternatives à l'emprisonnement par le biais d'un aménagement des peines de prison en placements sous surveillance électronique (PSE), semi-liberté ou placements à l'extérieur.

Un tel « aménagement » de la peine d'emprisonnement serait désormais possible lorsque la peine prononcée est de deux ans de prison ferme (contre un an actuellement). Cela signifie concrètement qu'un juge qui prononce une peine s'élevant jusqu'à deux ans d'emprisonnement pourrait demander qu'elle soit exécutée sous la forme d'une semi-liberté. Il pourrait également, lorsqu'il prononce une peine de 4 ans de prison, demander à ce qu'elle soit exécutée pendant deux ans sous forme de placement sous surveillance électronique.

En outre, les conditions d'octroi d'un tel aménagement sont élargies. Serait ainsi éligible à un aménagement de sa peine tout condamné qui justifie :

- « 1° Soit de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou de son assiduité à un enseignement, à la recherche d'un emploi ou à une formation professionnelle ;
- 2° Soit de sa participation essentielle à la vie de sa famille ;
- 3° Soit de la nécessité de suivre un traitement médical ;
- 4° Soit de tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion ».

Dans la mesure où il suffit de remplir une seule de ces quatre conditions, on peut légitimement supposer qu'un nombre très élevé de détenus sera concerné. **L'objectif est bien d'écartier au maximum l'incarcération des délinquants.**

2. Systématiser les aménagements de peine par le juge de l'application des peines

Il s'agit ensuite de rendre systématiques les aménagements de peine décidés après le jugement. Le projet de loi accroît en effet considérablement les prérogatives du « JAP », le juge de l'application des peines (voir l'encadré).

Il peut désormais **transformer en PSE, semi-liberté ou placement à l'extérieur² les peines d'emprisonnement dont la durée n'excède pas deux ans**, ainsi que toute peine dont la durée restant à effectuer est de deux ans (article 46). Auparavant, il ne pouvait modifier que les peines privatives de liberté dont la durée ou le reliquat était inférieur ou égal à un an.

Autrement dit, le JAP a le pouvoir de décider qu'un individu condamné par le tribunal correctionnel à deux ans de prison ferme pourra effectuer l'intégralité de sa peine à son domicile, muni d'un bracelet électronique l'autorisant à sortir pour travailler ou suivre une formation.

Rappelons que **la loi permet déjà au juge de l'application des peines « d'aménager » les peines d'emprisonnement dès que le condamné non récidiviste a effectué 50 % de sa**

peine – soit 42 % environ de la peine prononcée, puisqu'il faut déduire les réductions de peine automatiques dont bénéficient les détenus (voir la note sur les réductions de peine).

Pour mémoire : le juge de l'application des peines (JAP)

Le juge de l'application des peines (JAP) est **un juge spécialisé chargé de suivre la vie des condamnés à l'intérieur et à l'extérieur de la prison. Il fixe les modalités de l'exécution des peines** (restrictives ou privatives de liberté) en orientant et contrôlant les conditions de leur application.

A l'intérieur de la prison, le juge de l'application des peines peut accorder **des réductions de peine** aux condamnés qui ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite.

Le juge de l'application des peines peut également accorder aux condamnés **des permissions de sortir, des placements à l'extérieur et la semi-liberté**.

Le juge peut aussi accorder une **libération conditionnelle** si le temps de détention accompli est au moins égal au temps de détention restant à subir. Pour les récidivistes, elle peut être accordée si le temps de détention accompli est au moins égal au double du temps de détention restant à subir.

Enfin, le juge peut accorder aux condamnés des **autorisations de sortie sous escorte, des suspensions ou fractionnements de peine**.

Source : Service-public.fr

Le caractère révolutionnaire du projet de loi n'est pas tant que le JAP ait la faculté d'aménager les peines de moins de deux ans, mais qu'il en ait la quasi obligation.

Toutes les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement et qui n'auront pas été incarcérées immédiatement après l'audience, « **bénéficient dans la mesure du possible** »³ (art. 48), d'un aménagement de sa peine. Le juge de l'application des peines ne peut ordonner l'incarcération du condamné que si l'aménagement « ne lui paraît pas possible »⁴.

Cet « aménagement » peut aller jusqu'à la libération pure et simple du condamné, par le biais d'une libération conditionnelle ou de la « conversion » de sa peine en une simple amende (art. 48)⁵.

Mieux, l'aménagement est quasiment automatique lorsque le condamné est incarcéré et qu'il lui reste deux ans de prison à purger. **Seule une « impossibilité matérielle »⁶ peut empêcher le JAP de décider d'aménager la peine** (art. 48). Dans tous les autres cas, les condamnés « bénéficient » d'une libération anticipée, via une mesure de libération conditionnelle ou un placement sous surveillance électronique (l'emploi de l'indicatif signifiant qu'ils *doivent* en bénéficier).

Des voix s'étaient élevées, au moment du vote de la loi sur les « peines planchers », contre toute atteinte portée à la libre appréciation du juge et au principe d'individualisation des peines. Force est de constater que le **projet de loi pénitentiaire restreint considérablement la marge d'appréciation du JAP en instaurant une forme d'automatisme**.

Le texte ne précise d'ailleurs pas la nature de cette « impossibilité matérielle » qui seule peut conduire le JAP à refuser l'aménagement de la peine. A part l'hypothèse bien improbable d'une rupture de stock de bracelets électroniques ou d'une impossibilité de domiciliation, on peut sérieusement se demander ce qui pourrait empêcher une libération anticipée. On serait en

réalité très proche de cette « **grâce électronique** » **généralisée** que le gouvernement et les parlementaires se défendent pourtant d'avoir voulu accorder.

Cette systématisation du principe même de l'aménagement de la peine est du reste renforcée par un régime très simplifié de mise en œuvre sur le plan procédural : le condamné n'aura même plus besoin de présenter une demande en ce sens. Le projet de loi **fait obligation à l'administration pénitentiaire d'étudier les alternatives à l'incarcération** susceptibles d'être « proposées » aux condamnés dès qu'ils y sont éligibles⁷ (art. 48). Ainsi, comme l'indique le sénateur Jean-René Lecerf :

« Les condamnés dont la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans [auront] l'assurance de voir leur situation examinée en vue de l'octroi d'un aménagement de peine au cours de leur avant-dernière année puis au cours de leur dernière année de détention »⁸.

Les trois paragraphes « clés » de l'article 48

Art 723-15 al 1 : « **Les personnes non incarcérées, condamnées à une peine inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement**, ou pour lesquelles la durée de la détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans, ou pour lesquelles, en cas de cumul de condamnations, le total des peines d'emprisonnement prononcées ou restant à subir est inférieur ou égal à deux ans **bénéficient dans la mesure du possible**, suivant la procédure prévue au présent paragraphe, d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'un placement sous surveillance électronique, d'un fractionnement ou d'une suspension de peines, **d'une libération conditionnelle ou de la conversion prévue à l'article 132-57 du code pénal** [conversion en travail d'intérêt général ou en jour-amende] ».

Art 729-19 al 1 : « **Les détenus condamnés à une ou des peines d'emprisonnement dont le cumul est inférieur ou égal à deux ans** ou condamnés à une ou des peines d'emprisonnement dont le cumul est inférieur ou égal à cinq ans et dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans **bénéficient, sauf impossibilité matérielle**, d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'un placement sous surveillance électronique ou **d'une libération conditionnelle**, conformément à la procédure prévue par le présent paragraphe ».

Art 723-21 al 2 : « **S'il reste quatre mois d'emprisonnement à exécuter** ou si, pour les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à six mois, il reste les deux tiers de la peine à exécuter, **le condamné qui ne fait toujours pas l'objet d'une autre mesure d'aménagement de peine est placé de droit sous surveillance électronique**. Cette mesure est constatée par ordonnance du juge de l'application des peines, selon la procédure prévue par le présent paragraphe, sauf en cas d'impossibilité matérielle, de refus du condamné, d'incompatibilité entre sa personnalité et la nature de la mesure ou de risque de récidive ».

Source : projet de loi pénitentiaire, tel que voté par le Sénat

Le projet d'aménagement ainsi présenté par l'administration pénitentiaire ne fera même plus systématiquement l'objet d'un « débat contradictoire » devant le JAP, qui pourra se contenter « d'homologuer » l'aménagement proposé dès lors que le Parquet l'estime justifié⁹.

Enfin¹⁰, **les condamnés qui, à quatre mois de leur sortie de prison**, ne feraient « toujours pas l'objet d'une autre mesure d'aménagement de peine » ne sont pas en reste : ils sont « **placés de droit sous surveillance électronique** »¹¹ (art. 48).

Précisons que le nouveau dispositif a vocation à s'appliquer à tout condamné à une peine inférieure ou égale à deux ans de prison ferme (ou n'ayant plus que deux ans à purger), **y compris lorsqu'il s'agit d'une peine dite « plancher » prononcée à l'encontre d'un récidiviste**, aucune restriction n'étant prévue dans cette hypothèse par le texte.

3. Multiplier les libérations conditionnelles

La libération conditionnelle est une libération anticipée du condamné assortie de mesures d'assistance et de contrôle. Décidée par le juge de l'application des peines, elle est applicable aux détenus ayant purgé la moitié de leur peine (ou même moins – 42% environ – si l'on prend en compte les réductions de peine automatiques) ou deux tiers de leur peine s'ils sont en état de récidive légale.

Pour bénéficier de la libération conditionnelle, **il fallait jusqu'à présent « manifester des efforts sérieux de réadaptation sociale »**, par exemple en justifiant de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage, etc. **L'article 47 du projet de loi supprime cette condition** « d'efforts sérieux de réadaptation » pour rendre éligible tout détenu justifiant :

- « 1° Soit de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou de son assiduité à un enseignement, à la recherche d'un emploi ou à une formation professionnelle ;
- 2° Soit de sa participation essentielle à la vie de sa famille ;
- 3° Soit de la nécessité de suivre un traitement médical ;
- 4° Soit de leurs efforts en vue d'indemniser leurs victimes ;
- 5° Soit de tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion ».

L'objectif de cette modification est manifestement de faire bénéficier un maximum de détenus de la libération conditionnelle, afin qu'ils ne purgent pas plus de la moitié de leur peine en détention¹².

Le projet de loi pénitentiaire est dangereux : il conduira à libérer des personnes dangereuses (voir la note sur les conséquences concrètes du projet de loi pénitentiaire) et représentera un coup d'arrêt à la lutte contre la délinquance (voir les notes sur l'efficacité des aménagements de peine et sur la valeur dissuasive de la peine).

Références

¹ Futur art. 132-24 al. 4 prévu par l'article 32 du projet de loi.

² Le placement à l'extérieur a la particularité de pouvoir également être accordé aux détenus condamnés à une peine de 5 ans d'emprisonnement, à la condition qu'ils n'aient pas été condamnés dans le passé à une peine supérieure à six mois.

³ Futur article 723-15 du CPP prévu par l'article 48 du projet de loi.

⁴ Futur article 723-15-2 du CPP prévu par l'article 48 du projet de loi.

⁵ La doctrine s'étonnait déjà de la disposition permettant cette conversion pour les peines de six mois d'emprisonnement : « A peine la juridiction de jugement a-t-elle prononcé un emprisonnement inférieur ou égal à six mois (...) que le juge de l'application des peines, étonnant prestidigitateur, peut désormais procéder à la conversion de ladite peine privative de liberté, en un sursis avec TIG ou une peine de jour amende ». Danti-Juan, Michel, « Les nouvelles orientations de la phase exécutoire du procès pénal : entre faux-semblants et vraies révolutions », *Revue pénitentiaire*, 2006, n°4, p 722. Notons également que l'article 35 du projet de loi étend la possibilité de convertir une peine de six mois de prison en sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou en jours-amende.

⁶ Futur article 723-19 du CPP prévu par l'article 48 du projet de loi.

⁷ Futur article 723-20 prévu par l'article 48 du projet de loi.

⁸ Rapport n° 143 (2008-2009) de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 17 décembre 2008, page 193.

⁹ Futur article 723-20 al 3 du CPP prévu par l'article 48 du projet de loi.

¹⁰ Pour être exhaustif, il convient de mentionner que la possibilité de fractionner (c'est-à-dire à d'exécuter en plusieurs fois) ou de suspendre une peine d'emprisonnement « pour motif grave d'ordre médical, familial, professionnel ou social » est étendue par l'article 44 du projet, qui autorise cette mesure lorsque la durée d'incarcération restant à subir est inférieure ou égale à deux ans (contre un an selon la législation actuelle).

¹¹ Futur article 723-21 al 2 du CPP prévu par l'article 48 du projet de loi.

¹² Il convient également de mentionner l'article 47 du projet de loi, qui prévoit la possibilité (sous conditions) d'octroyer la libération conditionnelle à tout détenu de plus de 70 ans, quelle que soit la durée de la peine prononcée et la proportion de la peine déjà purgée.