

Décembre 2015

Rapport à Madame La Garde des Sceaux
Ministre de la Justice

Pour une refonte du droit des peines

Commission présidée par Bruno Cotte

—
Président honoraire de la chambre criminelle de la Cour de cassation.
Ancien président de chambre de première instance à la Cour pénale internationale.

SOMMAIRE

Lettre de mission p.5

Introduction p. 9

CHAPITRE 1

Une nouvelle codification p. 15

CHAPITRE 2

La rationalisation et la rénovation de la nomenclature des peines p.31

CHAPITRE 3

La consécration de l'individualisation
et de la juridictionnalisation au stade de l'application des peines p. 57

CHAPITRE 4

Une clarification et une simplification de l'exécution des peines p.75

Conclusion p.89

Annexes document à part.

LETTRE DE MISSION





LA GARDE DES SCAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le 31 MARS 2014

Monsieur le Président,

Le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et l'individualisation des peines, élaboré à la suite des préconisations de la conférence de consensus qui s'est tenue de septembre 2012 à février 2013, vise à renforcer l'efficacité de la réponse pénale, notamment en restaurant le principe d'individualisation des peines et en supprimant à cette fin les automatismes, en créant une nouvelle peine, la contrainte pénale, qui n'est plus directement référencée à la prison et permettra un suivi renforcé et évolutif des condamnés, et en instaurant une nouvelle procédure de libération sous contrainte pour les condamnés à des peines inférieures ou égales à cinq ans, afin d'éviter les sorties sans suivi ni contrôle qui sont sources de récidive.

Cette réforme ne peut cependant constituer qu'une première étape, dans la mesure où, si elle a permis de poser les jalons d'une nouvelle approche de la pénalité et de modifier des dispositions essentielles du droit des peines, elle n'avait pas pour objet d'embrasser l'ensemble de la matière : elle n'a notamment pas traité des questions relatives aux longues peines, ni procédé à la remise en ordre technique et juridique du droit de l'exécution des peines.

Or, une telle remise en ordre s'impose, tant le droit des peines a fait l'objet de multiples réformes, sans cohérence d'ensemble et est devenu, non seulement pour les justiciables mais également pour les praticiens, particulièrement complexe, parfois contradictoire et pour partie contestable tant au regard des exigences constitutionnelles que conventionnelles.

La complexité du droit existant résulte notamment du fait que les dispositions applicables sont éclatées, de façon souvent peu lisible, entre le code pénal, le code de procédure pénale et la loi du 24 novembre 2009 dite loi pénitentiaire.

C'est pourquoi je souhaite vous confier la présidence d'une commission, composée d'une douzaine de personnes choisies pour leur haut niveau de compétence juridique, et qui devra mener à bien les deux missions suivantes.

M. Bruno COTTE
Président de Chambre à la Cour pénale internationale
CPI Maanweg 174,
2516 La Haye (Pays-Bas)

En premier lieu, cette commission sera chargée d'une mission de clarification et de simplification du droit existant, qu'il s'agisse des dispositions figurant dans le code pénal, le code de procédure pénale ou la loi pénitentiaire.

Cet impératif de rationalisation du droit est en effet réclamé par les professionnels, les universitaires et les parlementaires depuis de nombreuses années.

Il s'agira d'un travail à la fois de codification, de réécriture, de mise en cohérence et de révision de la hiérarchie des normes, notamment en ce qui concerne l'articulation des dispositions législatives et des dispositions réglementaires, et en ce qui concerne l'éventuelle consécration dans la loi de règles jurisprudentielles, voire de circulaires, en particulier en matière de confusion de peines et de calcul de la période de sûreté.

La question de savoir si les nouvelles dispositions devront être intégrées dans une partie dédiée du code de procédure pénale ou faire l'objet d'un nouveau code *ad hoc*, code des peines ou code de l'exécution des peines, devra être tranchée par la commission au cours de ses travaux.

En second lieu, cette commission devra mener une mission d'évaluation et, le cas échéant, de révision du droit existant organisée autour des quatre thèmes suivants :

1 - Simplifier autant que cela paraît possible l'architecture des peines et leur régime d'exécution.

Cette simplification pourra notamment porter sur la question de la suppression ou du maintien sous une forme redéfinie, du sursis avec mise à l'épreuve, du fait de la création de la peine de contrainte pénale, sur celle de la fusion de certaines peines, comme le travail d'intérêt général ou le sursis-TIG, ou sur celle de l'harmonisation des délais d'exécution. Le cas échéant, une simplification pourra intervenir s'agissant du panel très large des peines alternatives ou complémentaires, de même que la pertinence de ces différentes catégories des peines (peines principales/peines complémentaires/peines alternatives) pourra être interrogée.

Il s'agira d'un travail plutôt juridique et technique, les orientations politiques, et notamment la nécessité de promouvoir, pour plus d'efficacité, des peines en milieu ouvert, ayant d'ores et déjà été arrêtées et traduites dans le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines.

2 - Donner une meilleure lisibilité aux procédures d'aménagement de peines.

Il appartiendra à la commission d'unifier et de clarifier les régimes d'octroi, de suivi et de sanctions des aménagements, d'examiner l'opportunité de repenser le système de réduction de peines comme celui de l'aménagement des longues peines, notamment en ce qui concerne les conditions et les procédures applicables, en particulier s'agissant de la question des expertises préalables obligatoires.

3 - Réexaminer la cohérence et le bien fondé de mesures de sûreté et des peines présentant le caractère de mesures de sûreté.

Dans le cadre de la réflexion, notamment parlementaire, sur la suppression de la rétention de sûreté, il y a nécessité d'apprécier les conditions et de mieux articuler le suivi-socio judiciaire, la surveillance judiciaire et le cas échéant la surveillance de sûreté afin de déterminer des modalités de prise en charge et de contrôle adaptées, dans le respect des libertés individuelles.

4 - Faire le bilan de la juridictionnalisation de l'application des peines et réviser s'il y a lieu le champ de compétences des juridictions de l'application des peines ainsi que la procédure.

La juridictionnalisation du droit de l'application des peines est incontestablement un grand progrès qui permet de garantir le respect du principe du contradictoire et de faire du condamné un sujet de droit et un acteur de sa peine.

Toutefois il apparaît utile, à ce stade, de procéder à un bilan de cette juridictionnalisation et d'examiner s'il y a lieu, notamment, de modifier les modalités de décisions du juge de l'application des peines (ordonnance ou jugement, rendu après débat contradictoire ou après avis de la commission d'application des peines), ou d'envisager la nature éventuellement administrative de certaines décisions, comme en matière de permissions de sortie ou de réduction de peine, avec un recours devant le juge.

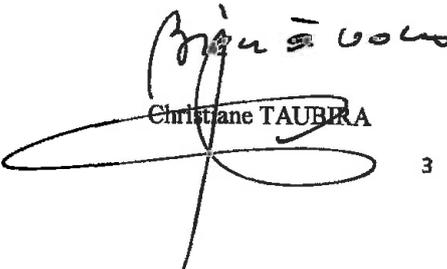
Il conviendra aussi d'aborder et, le cas échéant, de repenser le rôle ou le fonctionnement de la juridiction de l'application des peines au regard des exigences conventionnelles et constitutionnelles relatives au procès équitable, notamment s'agissant de la révocation du SME par le JAP, de l'ordonnance d'incarcération provisoire ainsi que des procédures d'appel (respect du contradictoire et portée de l'appel des personnes condamnées).

J'ai conscience de l'ampleur de la mission qui vous est confiée, ce qui me conduit à proposer la création, à côté de la commission dont vous assurerez la présidence, d'un comité d'écriture composé de représentants de la direction des affaires criminelles, de la direction de l'administration pénitentiaire et du cabinet, ainsi que d'un ou plusieurs membres de la commission.

Le rôle de votre commission sera ainsi de définir les options et de valider les propositions de rédaction qui seront quant à elle de la compétence de ce comité.

Je souhaiterais que la remise d'un projet de texte par votre commission puisse intervenir à la fin de l'année 2015, après consultation s'il y a lieu de la commission supérieure de codification, afin de permettre l'élaboration d'un projet de loi au cours de l'année 2016.

Je vous remercie, Monsieur le Président, d'avoir accepté cette mission, et vous prie de croire à l'assurance de ma considération distinguée.


Christiane TAUBIRA

3

INTRODUCTION

UN CONSTAT

La loi et, plus que toute autre, la loi pénale doit être claire, prévisible, lisible, accessible à tous. Le justiciable doit connaître ses droits, le juge doit être en mesure de mettre aisément en œuvre des textes qu'il maîtrise parfaitement et le citoyen doit comprendre les décisions qui sont prises en son nom.

Le droit des peines satisfait-il actuellement à cette exigence de nature constitutionnelle ? D'évidence non. Au cours de ces dernières années et souvent à l'occasion de faits divers dramatiques, de nouvelles peines ont été créées, la définition de peines existantes a été modifiée, tout comme les conditions dans lesquelles les peines doivent être mises à exécution ou peuvent être aménagées.

Les textes se sont multipliés voire superposés à un rythme très élevé au risque de devenir parfois redondants. Ils sont actuellement disséminés dans le code pénal, le code de procédure pénale dont le volume comme la complexité ne cessent de croître, la loi pénitentiaire ainsi que dans des textes divers. Trouver, la disposition à appliquer relève parfois d'un véritable jeu de pistes. La trouver dans l'urgence constitue bien souvent un exploit. La conformité de certaines dispositions aux prescriptions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg s'avère dans certains cas sujette à discussion. La complexité d'autres textes rend par ailleurs souvent indispensable une interprétation jurisprudentielle que la Cour de cassation, qui intervient au terme de l'exercice des voies de recours, ne peut donner que dans des délais se comptant en mois et parfois en années. Dans un cas comme dans l'autre, la sécurité juridique se trouve affectée ce qui fragilise les procédures et peut inciter à différer l'application de certains textes.

Un tel constat est préoccupant.

Mais tout aussi inquiétantes – car elles découlent de ce constat - sont les conditions de plus en plus difficiles dans lesquelles se trouvent contraints de travailler les juges des formations correctionnelles qui prononcent les peines, les magistrats des parquets et les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire qui doivent les mettre à exécution, les juges de l'application des peines et

l'ensemble des personnels d'insertion et de probation qui, dans le cadre de procédures de plus en plus complexes, se doivent de les aménager afin que la peine ait un sens, que la fin de peine soit préparée et que la sortie soit, si nécessaire, accompagnée.

La situation des justiciables, en l'occurrence celle des personnes condamnées, et de leurs conseils doit, elle aussi, retenir l'attention car les textes régissant l'exécution de la peine et permettant de se préparer utilement à une sortie donnant à chacun les meilleures chances de réinsertion doivent être accessibles, compréhensibles et constituer le fil directeur d'un parcours d'exécution des peines utile et personnalisé. Elaborer des textes satisfaisant à cette exigence constitue l'une des conditions d'un retour à la liberté sans risque ou avec le minimum de risques de récidive. C'est tout à la fois participer à la protection de la sécurité publique et se conformer aux objectifs que doit atteindre toute peine privative de liberté, tels que les a énoncés le Conseil constitutionnel¹.

Mettre fin à l'inflation des textes législatifs, retrouver une plus grande cohérence d'ensemble, mettre à la disposition de tous les acteurs de la phase post-sentencielle des textes simples, clairs, précis, et d'application facile tout en veillant à ne pas désarmer l'Etat : tels sont les objectifs à atteindre, dans le souci, commun à tous les responsables, de prévenir la récidive et telle est précisément la demande formulée par Madame la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, dans sa lettre de mission du 31 mars 2014.

La lettre de mission

Prenant acte de ce que cet impératif de rationalisation du droit était appelé de leurs vœux par l'ensemble des professionnels du droit et du monde pénitentiaire, les parlementaires et la communauté universitaire, la lettre de mission invite donc tout d'abord la commission mise en place le 31 mars 2014 à un travail de clarification et de simplification du droit existant passant éventuellement par une nouvelle codification.

C'est ensuite une mission d'évaluation et, le cas échéant, de révision de ce même droit qu'elle lui demande d'accomplir en recherchant ce qui pourrait simplifier

¹ Cf. : Cons. constit., 20 janv. 1994, déc. n°93-334 DC à propos de la Loi n°94-89 du 1^{er} février 1994 instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale, spéc. consid. n°12 : « Considérant que l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion » : JO 26 janv. 1994 ; D. 1995, somm. 340, obs. Renoux.

l'architecture des peines et leur régime d'exécution, en s'efforçant de donner une meilleure lisibilité aux procédures d'aménagement de peines, en réexaminant la cohérence et le bien fondé des mesures de sûreté et des peines, en faisant enfin le bilan de la procédure de juridictionnalisation de l'application des peines tout en s'attachant au fonctionnement des juridictions d'application des peines et à la procédure qu'elles mettent en œuvre.

La composition de la commission

La commission a bénéficié du concours de praticiens spécialisés dans le prononcé, l'exécution et l'application des peines : un premier vice-président chargé du service pénal d'un grand tribunal, un vice-président chargé de l'application des peines, un magistrat du casier judiciaire national, un magistrat chargé du service de l'exécution des peines dans un parquet général, un magistrat du parquet spécialisé dans le droit pénal des mineurs, un avocat, la directrice d'un centre de détention, le directeur d'un service départemental de prévention, d'insertion et de probation.

A ces différents acteurs « de terrain » se sont associés un membre du Conseil d'Etat ayant été conduit à rapporter devant la Haute Assemblée la plupart des textes législatifs adoptés en cette matière au cours de ces dernières années, un conseiller et un avocat général à la Cour de cassation, affectés l'un et l'autre à la Chambre criminelle, et un professeur des facultés de droit assurant un enseignement de droit des peines, autant de personnalités étant, à des titres divers, particulièrement au fait des questions traitées.

Un Rapporteur général, ayant antérieurement exercé notamment à la direction de l'administration pénitentiaire, en juridiction comme juge de l'application des peines mais aussi auprès du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, a rejoint la commission quelques mois après le début de ses activités².

Cette pluridisciplinarité de fonctions exercées tant en province qu'en région parisienne a favorisé, au vu de l'expérience acquise par chacun, des débats particulièrement ouverts, riches et surtout réalistes et concrets. L'intérêt et la qualité des discussions et

des échanges intervenus au cours des travaux de la commission ont été encore renforcés par le concours qu'ont bien voulu lui apporter les représentants de bureaux spécialisés de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction de l'administration pénitentiaire et du service des affaires européennes et internationales du ministère de la justice.

La méthode de travail

Après avoir envisagé de procéder à un certain nombre d'auditions, la commission y a en définitive renoncé. Elle a en effet constaté que les personnes qu'elle se proposait d'entendre avaient, dans leur grande majorité, toutes été récemment auditionnées soit lors des travaux de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive dont le rapport a été remis au Premier Ministre le 20 février 2013 soit au cours des travaux préparatoires de la loi n° 2014 - 896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Ces auditions portant sur des sujets proches de ceux qu'elle avait à traiter et étant accessibles, elle a estimé préférable de ne pas faire déplacer une nouvelle fois les représentants d'institutions et d'organisations qui avaient été déjà fort sollicitées.

Elle a toutefois souhaité obtenir leur point de vue ou des compléments d'information portant sur ce qui relevait plus précisément de la lettre de mission et elle a, à cet effet, privilégié le recours à la formule de contributions écrites.

Les personnes sollicitées se sont, pour la plupart, prêtées à cet exercice et, répondant à un questionnaire qui leur avait été transmis, ont adressé des analyses approfondies qui ont été examinées avec la plus grande attention³. La qualité des réponses qui ont été reçues, des observations formulées et des suggestions faites doit être particulièrement soulignée. La commission s'est aussi référée avec profit à différents travaux récemment réalisés, sur des sujets là encore très proches de celui qui lui était confié⁴. Ainsi a-t-elle notamment pris connaissance des rapports parlementaires rédigés par

² Cf. annexe n° 1 : composition de la commission.

³ Cf. annexe n° 3 : Contributions sollicitées et reçues et synthèse de ces contributions.

⁴ Cf. annexe n° 4 : Références bibliographiques.

MM Etienne Blanc, Dominique Raimbourg et Sébastien Huygues, députés, ainsi que, pour ne citer que ceux-ci, des rapports et avis émis par la Conférence de consensus et la commission nationale consultative des droits de l'homme ainsi que des rapports annuels et des avis publics du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Elle a également tenu à recueillir le maximum d'informations sur la manière dont d'autres pays abordent et traitent les questions entrant dans son champ de compétence. A cette fin, le service des affaires européennes et internationales du ministère de la justice lui a adressé plusieurs notes et études de droit comparé permettant d'évaluer et de confronter des expériences, des procédures et des pratiques très diverses et, le cas échéant, de s'en inspirer⁵.

La commission a souhaité disposer de données statistiques actualisées et fiables⁶ afin, là encore, d'évaluer si certaines peines, en particulier parmi celles qui ont été récemment introduites dans le code pénal, étaient régulièrement prononcées ou au contraire, ne l'étaient que fort peu, dans ce dernier cas, d'en comprendre les raisons, de déceler d'éventuelles difficultés d'application, de s'interroger sur la nécessité de les redéfinir voire sur l'utilité de leur maintien.

Dans la mesure notamment où certaines contributions portaient sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration pénitentiaire, la commission s'est demandé s'il lui appartenait d'en traiter. Après un échange sur ce point, il lui est apparu qu'en élargissant ainsi le champ de son étude, elle irait très au-delà du domaine qu'avait entendu lui fixer la lettre de mission. Elle a adopté la même attitude s'agissant de l'exécution des peines prononcées contre les mineurs et elle n'a donc pas abordé ce domaine.

La commission s'est d'emblée divisée en groupes de travail appelés à explorer et à approfondir des thèmes distincts. Ces groupes se sont réunis et ont également beaucoup échangé par voie électronique.

La commission s'est elle-même réunie à quatorze reprises en séances plénières au ministère de la Justice⁷. Ces séances de travail étaient précédées par l'envoi de documents de synthèse écrits et de propositions

émanant des trois groupes de travail. Après audition des rapporteurs et des débats sans concession sur les questions les plus délicates, la commission s'est montrée unanime pour retenir les recommandations qu'elle entend faire aujourd'hui.

Les principes directeurs

Tout au long de ses travaux, la commission a tenu à s'assurer que l'ensemble des textes et des procédures qu'elle a étudiés respectait bien les exigences de constitutionnalité et se conformait aux prescriptions tant de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales que de la jurisprudence de la Cour. Elle a pu constater, sur ce dernier plan, que tel n'était apparemment pas le cas de certaines dispositions récentes, en particulier s'agissant du respect du principe du contradictoire ou des exigences posées par les articles 5 et 7 de la Convention.

Les recensements et les évaluations de textes auxquels elle a procédé, les réflexions qu'elle a conduites au vu, notamment, des contributions produites, les échanges qui ont eu lieu et les propositions comme les recommandations qui sont à présent formulées ont été constamment guidés par :

- la volonté de s'assurer que les textes actuellement mis à la disposition de l'Institution judiciaire comme ceux qui résultent des travaux de la commission s'inscrivent étroitement dans l'objectif d'individualisation de la peine, principe essentiel, défini en 1896 par le juriste Raymond Saleilles, qui, aux termes des articles 707 du code de procédure pénale et 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, doit guider toute démarche d'exécution comme d'application de peines;
- le souci, tout en veillant à ce que les décisions de condamnation soient effectivement exécutées, de recourir à l'ensemble des procédures qui, de manière diversifiée, permettent d'adapter l'exécution de la peine au comportement du condamné, et ce pour atteindre cet autre objectif prioritaire qu'est la prévention de la récidive;

⁵ Cf. annexe n° 13 : Extraits des études de droit comparé.

⁶ Cf. annexe n° 6 : Données statistiques.

⁷ Cf. annexe n° 2 : séances de travail de la commission.

- à cette dernière fin, par la volonté de tout mettre en œuvre pour que soient évitées ce que l'on appelle communément les « sorties sèches », c'est à dire les sorties de prison non préparées et non accompagnées;
- la conviction qu'il s'impose de placer le juge au cœur de l'ensemble de ce processus d'application et d'aménagement de la peine; que c'est à lui, avec l'aide de l'ensemble des services mis à sa disposition, qu'il appartient de préparer la libération; que, pour ce faire, il doit se conformer à des règles procédurales strictes mais aussi simples et tenant compte du caractère éminemment évolutif des situations individuelles tout au long d'un parcours d'exécution de peine; que ces règles procédurales doivent respecter pleinement le principe du contradictoire et garantir le double degré de juridiction;
- enfin par la recherche du meilleur équilibre possible entre des textes et des pratiques professionnelles prenant en considération le principe d'individualisation des peines, la légitime attention que l'on doit accorder aux victimes d'infractions pénales, l'absolue nécessité, pour l'Etat, d'être en mesure d'assurer sa mission de protection contre toutes les formes d'atteintes contre les personnes et les biens et de disposer à cette fin de textes adaptés.

Au terme de ses travaux, la commission a considéré que ses réflexions et propositions pouvaient être regroupées en quatre grands chapitres. Chacun de ces chapitres part d'un constat de l'existant, expose et décline ce que fut la démarche de la commission, énonce ses propositions. Afin de ne pas alourdir le corps même du rapport, ils renvoient par ailleurs largement à des annexes auxquelles il convient de se reporter. La commission s'est enfin abstenue, sauf quelques rares exceptions, de rédiger elle-même les textes qui mériteraient, selon elle, de remplacer ceux dont elle propose la suppression ou qu'elle pense souhaitable de créer. Elle a estimé devoir proposer un cadre qui, s'il recueille l'assentiment, sera ensuite décliné en forme législative ou réglementaire.

Pour la commission, l'objectif de simplification et de clarification fixé par la lettre de mission passe donc par :

- I. un travail de codification et de nouvelle répartition entre codes existant de dispositions méritant d'être présentées de manière plus cohérente et plus lisible en évitant la dispersion et les répétitions;
- II. la suppression de dispositions poursuivant de manière redondante les mêmes fins et la redéfinition de certaines dispositions dans un but de rationalisation des textes applicables;
- III. l'affirmation et la traduction dans les textes de la nécessité de privilégier l'individualisation de la peine et la prise en considération de la notion de « parcours d'exécution de la peine » ce qui implique de donner son plein effet à la juridictionnalisation de l'application des peines, de se recentrer sur le rôle du juge de l'application des peines (« le JAP »), d'unifier et de simplifier les différents dispositifs d'aménagement des peines;
- IV. la redéfinition de différentes pénalités, l'harmonisation et l'unification de procédures poursuivant des objectifs de même nature, des transferts de compétence, la consécration de solutions jurisprudentielles et l'adoption de règles claires pour répondre à certaines situations juridiques complexes, toutes mesures dictées par un souci de simplification et de clarification du droit de l'application des peines.

CHAPITRE 1

**UNE NOUVELLE
CODIFICATION**

⁸ P. Couvrat, *La politique criminelle pénitentiaire à l'image de l'expérience française depuis 1945* : *Rev. sc. crim.* 1985, p. 231 ; M. Danti-Juan, *Analyse critique du contenu de la loi dite « pénitentiaire » (loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009)* : *Rev. pénit.* 2010, p. 79 ; M. Giacomelli, *La loi pénitentiaire : la grande désillusion...* *Rev. pénit.* 2009, p. 771. – M. Herzog-Evans, *Deux ans de réformes législatives du droit pénitentiaire ou de l'urgence à codifier un droit « patchwork »* : *D.* 2005, p. 679 ; É. Péchillon, *Plaidoyer pour une réforme concertée et dépassionnée du service public de l'exécution des peines*, in V. Malabat, B. de Lamy, M. Giacomelli, *La réforme du Code pénal et du Code de procédure pénale. « Opinio doctorum »* : Dalloz, 2009, p. 370 ; M. Tinel, *Réflexions sur les apports d'une codification du droit de l'exécution des peines* : *Dr. pénal* 2011, étude n°23 ; M. Tinel, *Le contentieux de l'exécution de la peine privative de liberté*, thèse de doctorat, LGDJ, coll. *Droit et sciences sociales – Université de Poitiers*, 2012, préface L. Leturny., spéc. p. 247 et s.

Comme l'y invitait la lettre de mission, la commission s'est tout d'abord livrée à un recensement et à un examen attentif de l'ensemble des textes traitant du droit des peines. Il lui est vite apparu qu'ils se trouvaient éparpillés entre le code pénal, le code de procédure pénale, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et différents autres textes : des codes techniques tels le code de la santé publique, des lois spéciales, un grand nombre de textes réglementaires ou encore des circulaires d'application. Par voie de conséquence, les références jurisprudentielles essentielles auxquelles il s'impose de pouvoir facilement se reporter se trouvent elles aussi disséminées dans ces différents textes et donc d'accès difficile.

Cet éparpillement, joint à l'accumulation des textes législatifs adoptés ces dernières années, nuit gravement à la cohérence qui devrait régner dans un secteur du droit pourtant bien délimité : la phase qui succède au prononcé de la peine et qui comprend la mise à exécution, l'application et l'aménagement de la peine. Cette dispersion ne permet pas non plus aux justiciables et aux divers acteurs de la procédure appelés à intervenir, souvent en urgence, au cours de cette phase d'appréhender aisément les textes à appliquer ce qui conduit parfois à ne pas les requérir et donc à ne pas les prononcer.

Il est source d'incertitude et même d'insécurité pour les magistrats chargés de l'application des peines et les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire avec lesquels ils collaborent en milieu fermé ou en milieu ouvert alors qu'une répartition claire et logique des textes auxquels se référer, outre les gains de temps qu'elle favoriserait, permettrait à chacun d'en faire une application sereine et répondant pleinement aux objectifs d'individualisation et de prévention de la récidive qui gouvernent ce stade procédural.

Fallait-il, répondant également en cela à une suggestion de la lettre de mission, envisager de regrouper toutes les dispositions concernées et de les ordonner dans un nouveau code de l'exécution et de l'application des peines autonome et totalement distinct des deux codes précités ?

Cette solution, souvent préconisée en doctrine⁸, apparaît de prime abord intellectuellement séduisante et, plus encore, comme étant un facteur de cohérence retrouvée. C'est la voie qu'ont suivie, en tout ou partie, certains pays tels que la Fédération de Russie, la Lituanie ou encore le Portugal ou la Pologne⁹.

Les personnes et organisations consultées se sont toutefois divisées sur ce point et la création d'un tel code semble à la réflexion présenter plus d'inconvénients que d'avantages.

Son périmètre est tout d'abord difficile à définir avec précision. Une telle création risque en effet fort d'être un facteur de complication en aggravant en réalité l'éclatement formel de la règle de droit. Le juge devrait en effet se reporter au code pénal pour déterminer la peine encourue, au code de procédure pénale pour connaître les conditions procédurales de son prononcé et au nouveau code de l'exécution et de l'application des peines pour déterminer de quelles modalités d'aménagement de la peine prononcée il dispose. Au surplus, une scission en trois codes apparaît peu judicieuse dès lors que le législateur a fait le choix, au cours de ces dernières années, de donner à la juridiction de jugement la possibilité, dès le stade du prononcé de la peine, de décider de l'aménager *ab initio* (article 132-19 du code pénal).

Ensuite, s'il est souhaitable de ne pas rompre l'unité du droit de la peine, il ne faut pas non plus rompre celle du procès pénal qui, depuis la judiciarisation de l'application des peines, ne s'achève plus lors du prononcé du jugement sur l'action publique mais lorsque la peine est exécutée ou éteinte.

Enfin, la délimitation du périmètre respectif du code de procédure pénale et du code de l'exécution et de l'application des peines risque de soulever des questions ne pouvant être résolues que par de nouveaux compromis, et ce au prix de la cohérence de la matière et sans doute de son accessibilité qui constituent pourtant précisément deux objectifs à atteindre prioritairement. En effet, pour parvenir à une complète unification, il faudrait intégrer dans ce nouveau code les dispositions relatives aux conditions et modalités du prononcé de la peine, ce qui est loin d'aller de soi.

⁹ Cf. Annexe n°14 : Extraits d'études de droit comparé.

Mais, dans le même temps, les arguments qui conduisent à écarter la création d'un code de l'exécution et de l'application des peines autonome militent en faveur d'un réaménagement et même d'une restructuration profonde des codes existant.

Pour la commission, celle-ci passe par la création d'un code pénitentiaire et par d'importants mouvements de transferts du code pénal vers le code de procédure pénale et de ce dernier code vers le nouveau code pénitentiaire.

Cette restructuration permettrait aux professionnels du droit et aux justiciables de disposer de trois codes ayant chacun sa logique et sa cohérence et regroupant, en fonction des objectifs respectifs qu'ils poursuivent, l'ensemble des règles et principes qui gouvernent le droit des peines selon qu'il est question de la définition des peines, de leur prononcé et des modalités de leur exécution, enfin de l'organisation et du fonctionnement des établissements pénitentiaires et des services qui en dépendent.

I/ La création d'un code pénitentiaire

Il est donc **proposé** la création d'un « code pénitentiaire » qui figure dans une annexe¹⁰ où se trouvent reproduits son plan sommaire et ce que pourrait être son plan détaillé.

Pour aller à l'essentiel, il est prévu qu'il rassemble l'ensemble des dispositions relatives au service public pénitentiaire et à la prise en charge des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire en présentant, de manière ordonnée :

- dans un article préliminaire les « **principes directeurs** » qui, aux termes des articles 707 du code de procédure pénale et 3 de la loi pénitentiaire, dominent le droit des peines : mise à exécution effective des condamnations mais aussi poursuite du triple objectif d'insertion, de réinsertion et de prévention de la récidive et recherche, chaque fois que cela s'avère possible, d'une meilleure individualisation des peines pour favoriser un retour progressif du condamné à la liberté;
- dans un Livre I., ce qui a trait à « **la prise en charge des personnes détenues** » qu'il s'agisse des dispositions générales (Titre I.) relatives à l'écrou, à l'encellulement individuel, la protection de la mère et de l'enfant, les droits des personnes détenues mineures, l'accessibilité des établissements pénitentiaires aux personnes handicapées, des modalités de la détention (Titre II.) ce qui recouvre notamment les ordres donnés par les autorités judiciaires, la gestion des biens et l'entretien des personnes détenues, la santé des personnes détenues, leurs relations avec l'extérieur, les actions de préparation à la réinsertion des personnes détenues, enfin la présentation des différentes catégories de personnes détenues ou encore ce qui a trait à l'ordre et à la discipline dans les établissements pénitentiaires (Titre III.);
- dans un Livre II. Intitulé « **Du service public pénitentiaire** », ce qui concerne l'organisation du service public pénitentiaire (Titre I.), le fonctionnement de ce service (Titre II.) en distinguant les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les établissements pénitentiaires proprement dits, enfin l'ensemble des systèmes actuels d'information (Titre III.);
- dans un Livre III., ce qui est relatif aux différents « **contrôles exercés sur les établissements pénitentiaires** »;
- et, dans un Livre IV., les « **dispositions relatives à l'Outre-Mer** ».

¹⁰ Cf. annexe n°7 : Plan sommaire et plan détaillé du code pénitentiaire.

Ces dispositions figurent aujourd'hui pour la plupart dans le code de procédure pénale (parties législative et réglementaire) où leur présence ne s'impose pas. Ce code n'a pas en effet pour objet, comme il le fait pourtant actuellement, de traiter de l'organisation et du fonctionnement des établissements pénitentiaires. Il lui appartient avant tout de fixer les règles de procédure encadrant la recherche, la poursuite et le jugement des auteurs d'infractions pénales ainsi que les modalités selon lesquelles l'autorité judiciaire peut adapter, aménager ou modifier la peine à laquelle ils ont été condamnés.

D'autres sont intégrées dans différents codes ou dans des lois et décrets particuliers telles que, notamment, les dispositions du code de la santé publique relatives à l'hospitalisation des personnes détenues et aux soins en milieu pénitentiaire, la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, la loi n°94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale sur l'organisation des soins en milieu pénitentiaire, la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ou encore le décret n°87-604 du 31 juillet 1987 relatif à l'habilitation des personnes auxquelles peuvent être confiées certaines fonctions dans les établissements pénitentiaires, le décret n°2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire, l'ordonnance et les décrets relatifs au statut des personnels pénitentiaires¹¹.

Outre l'objectif de cohérence auquel elle s'efforce d'apporter une réponse, la création d'un code pénitentiaire permet de souligner l'importance et la spécificité des missions du service public pénitentiaire. Sa valeur symbolique serait donc forte.

En rassemblant et en ordonnant les dispositions, aujourd'hui éparses, qui y sont relatives, elle permet aussi d'appréhender dans sa globalité – et c'est précisément la raison d'être d'une codification – mais également de rendre plus accessibles et plus lisibles les textes qui régissent les structures pénitentiaires, leurs missions, leurs personnels, les droits et obligations des personnes détenues.

La création d'un tel code a aussi le mérite - et ce n'est pas le moindre – de consacrer les droits des personnes détenues dans un document à valeur législative, ce qui

n'est pas toujours le cas aujourd'hui en raison de leur éparpillement dans des textes fort divers. Il constitue donc également, dans une large mesure, un code propre au condamné, en sa qualité « d'utilisateur », même si le terme peut surprendre, d'un service public et non pas le code d'un justiciable.

Ce nouveau code permettrait enfin d'ajuster le périmètre exact du code de procédure pénale et, à cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que le respect des textes réglementant l'organisation et le fonctionnement des établissements pénitentiaires relève du juge administratif dont le contrôle s'est avéré, ces dernières années, particulièrement attentif.

Sans doute pourrait-il être objecté qu'en extrayant du code de procédure pénale les dispositions relatives au service public pénitentiaire on prend le risque de distendre le lien qui doit exister entre l'autorité judiciaire et l'administration pénitentiaire. Ce risque paraît cependant devoir être relativisé car cette relation étroite demeurerait affirmée, dans le code pénitentiaire, par les dispositions relatives aux services pénitentiaires d'insertion et de probation appelés à mettre en œuvre les mesures d'aménagement que décide l'autorité judiciaire ou encore par celles qui sont relatives au contrôle que cette dernière doit exercer sur les établissements pénitentiaires.

¹¹ Cf. not. Ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire ; Décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 portant règlement d'administration publique relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire; Décret n° 93-1114 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire; Décret n° 2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire; Décret n° 2010-1638 du 23 décembre 2010 relatif aux emplois de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation ; Décret n° 2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation

II/ Les transferts du code pénal vers le code de procédure pénale.

Avant la réforme du code pénal entrée en vigueur au mois de mars 1994, les dispositions relatives aux modalités du prononcé de la peine encourue figuraient, pour l'essentiel, dans le code de procédure pénale. Il en était ainsi, notamment, pour la dispense de peine et l'ajournement du prononcé de la peine ainsi que pour le sursis simple ou avec mise à l'épreuve. De même, figuraient alors dans le code de procédure pénale les dispositions relatives à l'extinction des peines et à l'effacement des condamnations, du moins celles régissant la réhabilitation et la prescription de la peine puisque celles qui étaient relatives à la grâce et à l'amnistie n'étaient alors pas codifiées.

Lors de la réforme du code pénal, le parti a été pris d'insérer - et donc de transférer - dans ce code les dispositions relatives au prononcé des peines (articles 132-17 à 132-22), aux modes de personnalisation des peines (articles 132-24 à 132-70) ainsi que les dispositions relatives à l'extinction des peines et à l'effacement des condamnations (articles 133-1 à 133-17). Dans le code de procédure pénale n'avaient alors été conservées que les dispositions relatives à l'exécution et à l'application des peines ce qui recouvrait ce que l'on appelle communément le « post-sentenciel ».

La commission considère qu'il y a lieu aujourd'hui de revenir sur ces choix et **elle propose** de transférer du code pénal vers le code de procédure pénale la totalité des dispositions relatives aux modalités du prononcé des peines et à leur extinction ou effacement. Une fois ce transfert opéré, ne demeurerait dans le code pénal

que les dispositions relatives à la nature, au contenu et au quantum des peines encourues. En d'autres termes, c'est dans le code pénal que se trouverait la définition des peines pouvant être prévues par le législateur en répression d'une infraction. Et les modalités de leur prononcé, de leur application, de leur effacement ou de leur extinction (ce que l'on pourrait appeler « la dynamique de la peine ») figureraient dans le code de procédure pénale.

Le partage réalisé en 1994, qui affecte l'unité de ce domaine du droit, apparaît en réalité comme un compromis manquant quelque peu de cohérence. Il a notamment l'inconvénient d'inutilement compliquer l'écriture, la lecture et la compréhension des dispositions concernées en imposant des renvois et des doublons dès lors que la juridictionnalisation de l'application des peines, en gagée en 2000, a profondément modifié l'état du droit.

À titre d'exemple, pour avoir aujourd'hui une vue d'ensemble des mesures d'aménagement que sont le fractionnement, la semi-liberté et le placement à l'extérieur ou sous surveillance électronique, il faut se reporter à la fois aux dispositions du code pénal - applicables lorsque ces mesures sont décidées par la juridiction de jugement¹² - et à celles du code de procédure pénale¹³ - applicables lorsqu'elles le sont par la juridiction de l'application des peines. Il s'agit pourtant des mêmes aménagements, lesquels sont en outre susceptibles de réaménagements.

De même, c'est dans le code pénal que l'on trouve les dispositions relatives au prononcé du sursis avec mise à l'épreuve et à sa révocation par la juridiction de jugement¹⁴; et c'est dans le code de procédure pénale que figurent celles qui sont relatives à l'exécution de cette mesure ainsi qu'à sa modification et sa révocation par la juridiction de l'application des peines¹⁵.

Une réunification est donc indispensable et c'est en direction du code de procédure pénale qu'elle semble s'imposer.

En premier lieu, l'aménagement des peines relève en effet avant tout d'un processus judiciaire, d'une dynamique. Règles de fond et règles de forme se mêlent, il est vrai,

¹² Articles 132-25 à 132-28 du code pénal.

¹³ Articles 723 à 723-13-1 du code de procédure pénale.

¹⁴ Articles 132-29 à 132-57 du code pénal.

¹⁵ Articles 734 à 747-2 du code de procédure pénale.

très étroitement dans le droit de l'application des peines. Mais ce dernier procède du principe d'individualisation et de personnalisation de la peine qui donne au juge, qu'il soit de jugement ou d'application des peines, un rôle central.

Par ailleurs, les dispositions relatives au prononcé du jugement se trouvant nécessairement dans le code de procédure pénale où elles sont aisément accessibles, il paraît souhaitable que l'on puisse y trouver également facilement les modalités selon lesquelles le jugement prononcé pourra être ultérieurement modifié ou aménagé, étant rappelé qu'il existe une continuité entre les phases sentencielles et post-sentencielles, voire une imbrication qu'illustre l'article 474 du code de procédure pénale¹⁶.

Enfin, à quelque stade que se situe l'intervention judiciaire, elle demeure soumise à un certain nombre de règles et de principes tendant à encadrer les pouvoirs du juge, à assurer son impartialité et à garantir l'équité du procès. Dès lors, rien ne justifie de cultiver à cet égard une spécificité de l'application des peines.

Sans doute l'argumentation qui précède vaut-elle essentiellement pour les dispositions relatives à l'aménagement des peines. Mais le transfert dans le code de procédure pénale des dispositions relatives à l'extinction des peines et à l'effacement des condamnations paraît tout aussi justifié. Tout d'abord parce qu'elles apparaissent intimement liées à des dispositions figurant déjà dans ce code telles que celles qui ont trait au relèvement judiciaire (articles 702-1 et 703 du code de procédure pénale), à la réhabilitation judiciaire (article 782 et sq...du même code) et, surtout, au casier judiciaire dont la place ne peut être que dans le code de procédure pénale. Ensuite, parce qu'elles sont le prolongement nécessaire de celles qui sont relatives à l'exécution et à l'application des peines puisqu'elles marquent le terme du processus judiciaire.

III/ La restructuration des dispositions du code pénal et du code de procédure pénale relatives aux peines

À défaut de pouvoir proposer une refonte d'ensemble – pourtant tellement souhaitable – d'un code de procédure pénale soumis, depuis une trentaine d'années, à d'incessantes modifications qui le rendent de moins en moins lisible¹⁷, la commission **recommande** donc, a minima, une restructuration des dispositions relatives au prononcé, à l'exécution et à l'application des peines. Elle passe, cela vient d'être dit, par des transferts s'opérant en direction du nouveau code pénitentiaire et, en sens inverse, par l'insertion de dispositions venant du code pénal.

La commission **propose** dès lors de distinguer entre :

- les dispositions relatives aux peines encourues qui seraient seules maintenues dans le titre III du livre I du Code pénal;
- celles relatives au prononcé de la peine qui seraient incluses dans un titre V ajouté au livre II du code de procédure pénale;
- celles relatives à l'exécution et à l'application des peines qui figureraient, à la suite des précédentes, dans un livre III nouveau du même code.

Le plan proposé pour chacune de ces trois parties figure en annexe¹⁸.

¹⁶ Article 474 du code de procédure pénale. « En cas de condamnation d'une personne non incarcérée à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans ou pour laquelle la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans, il est remis au condamné qui est présent à l'issue de l'audience un avis de convocation à comparaître, dans un délai qui ne saurait excéder trente jours, devant le juge de l'application des peines en vue de déterminer les modalités d'exécution de la peine. Le condamné est également avisé qu'il est convoqué aux mêmes fins devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai qui ne saurait être supérieur à quarante-cinq jours. Les durées de deux ans prévues par le présent alinéa sont réduites à un an si le condamné est en état de récidive légale. Le présent alinéa est applicable au condamné exécutant une peine sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou du placement sous surveillance électronique. L'avis de convocation devant le juge de l'application des peines précise que, sauf exercice par le condamné des voies de recours, la peine prononcée contre lui sera mise à exécution en établissement pénitentiaire s'il ne se présente pas, sans excuse légitime, devant ce magistrat. Les dispositions du premier alinéa sont également applicables lorsque la personne est condamnée à une contrainte pénale, à une peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve, à une peine d'emprisonnement avec sursis assortie de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou bien à une peine de travail d'intérêt général. Toutefois, dans ces hypothèses, le condamné n'est convoqué que devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation qui se trouve ainsi saisi de la mesure ».

¹⁷ Cf. annexe n° 5 : Tableau récapitulatif des lois relatives à l'exécution et à l'application des peines (1992 – 2015).

¹⁸ Cf. annexe n° 8 : Restructuration des dispositions du code pénal et du code de procédure pénale relatives aux peines.

La commission n'a pas eu l'ambition, en élaborant cette proposition, de redresser toutes les imperfections des textes actuels ou d'en combler toutes les lacunes. Elle a seulement souhaité donner une vue plus précise du nouvel ordonnancement envisagé et mettre en évidence la clarification pouvant en être attendue.

De manière générale, elle s'est efforcée, chaque fois que cela était possible, de rationaliser et de simplifier la présentation des textes en évitant les redondances accompagnées parfois de variations injustifiées. A cette fin, elle a dégagé des principes directeurs et, chaque fois que cela était possible, identifié des dispositions communes. Elle a par ailleurs veillé, dans un souci de clarté, à ce que les intitulés fassent nettement apparaître le contenu des différentes parties et à ce que l'articulation de celles-ci entre elles rende immédiatement lisible le processus d'exécution et d'application des peines.

A. Restructuration des dispositions relatives aux peines encourues (titre III du livre I du code pénal)

La commission propose d'alléger considérablement le titre III du livre I du code pénal consacré aux peines. Seules continuent à y figurer, comme cela a été indiqué, les dispositions relatives à la définition de la peine encourue qui constituent en définitive la grille de lecture des textes de droit pénal spécial¹⁹. Refondu, le titre III s'articule autour de quatre chapitres consacrés respectivement :

1. aux Principes directeurs;
2. à la Nature des peines;
3. au Contenu des peines;
4. aux Causes d'aggravation, de diminution ou d'exemption de peine.

Le plan et la répartition des dispositions entre les différentes divisions ont été conçus de manière à faire apparaître plus nettement les notions et les distinctions qui paraissent fondamentales.

Le chapitre 1^{er} relatif aux Principes directeurs s'ouvre

par les dispositions définissant le but et les fonctions de la peine. S'y trouvent ensuite proclamés le principe d'exclusion des peines automatiques et, en termes généraux, le principe d'individualisation de la peine tant lors de son prononcé que lors de son exécution, ce principe étant développé dans les parties correspondantes du code de procédure pénale.

Dans le chapitre II consacré à la "Nature des peines" se trouvent rassemblées les dispositions relatives à l'échelle des peines et aux classifications fondamentales. Elles sont organisées, comme aujourd'hui, autour de la distinction entre les peines encourues par les personnes physiques et celles encourues par les personnes morales. S'agissant des personnes physiques, les dispositions nouvelles distinguent entre les peines principales et complémentaires.

Les peines principales - celles qui confèrent sa qualification, criminelle, correctionnelle ou contraventionnelle à l'infraction - sont énumérées de manière limitative pour chacune des trois catégories d'infractions, toute autre peine étant complémentaire. Est ainsi dissipé un certain flou entretenu par les textes actuels sur cette distinction essentielle. En outre, s'agissant des peines principales, la commission s'est attachée à établir, notamment pour les délits, une échelle cohérente se substituant à la nomenclature hétérogène constituée au fil des réformes. Sont par ailleurs mises en évidence les dispositions prévoyant la possibilité de prononcer certaines peines alors même qu'elles ne seraient pas spécialement prévues par la loi qui réprime l'infraction. Les dispositions correspondantes à ces « peines encourues de droit » sont peu apparentes et d'une lecture malaisée dans le code actuel. Il s'agit, d'une part, de celles prévoyant que certaines peines complémentaires sont systématiquement encourues - en l'état, la confiscation et le suivi socio-judiciaire qui deviendrait le suivi socio-judiciaire probatoire²⁰ - et, d'autre part, de celles instituant des peines dites de substitution ou alternatives pouvant toujours être prononcées en remplacement de l'emprisonnement ou de l'amende.

Enfin, dans un souci de clarté, la commission a fait le choix de maintenir dans le code pénal, en les rendant également plus apparentes, les dispositions - se rattachant à la fois à la question de la peine encourue et à celle

¹⁹ Sont "versées" dans le code de procédure pénale les dispositions générales relatives à l'individualisation de la peine, aux peines pouvant être, selon le cas, prononcées ou exécutées, en cas de concours ou de réitération d'infractions, à la période de sûreté, à la semi-liberté et au placement extérieur qui se rattachent selon le cas, au prononcé et à l'application des peines au fractionnement des peines, au sursis, à la dispense de peine et à l'ajournement dans ses différentes variantes, à l'extinction des peines et à l'effacement des condamnations : prescription, grâce, amnistie, réhabilitation.

²⁰ Cf. infra p. 45.

du prononcé de la peine - qui permettent à la juridiction de déterminer la peine d'emprisonnement ou d'amende susceptible d'être mise à exécution en cas de non-respect de la peine qu'elle prononce en remplacement de l'une ou de l'autre. Comme aujourd'hui, il s'agit de prévoir la sanction du non-respect d'une peine de substitution ou d'une peine complémentaire prononcée à titre principal.

S'agissant des personnes morales, la distinction entre peines principales et complémentaires n'a pas cours, la qualification de l'infraction étant celle déterminée par la peine encourue par les personnes physiques. Aussi le plan proposé est-il plus simple et très proche du plan actuel. Il distingue entre les peines toujours encourues (amende et confiscation) et les autres peines.

Dans le chapitre III consacré au Contenu des peines sont définies, chaque fois que cela s'avère nécessaire, les peines pouvant être encourues à titre principal ou complémentaire. La commission s'est livrée ici à un effort de remise en ordre de dispositions peu lisibles en regroupant les peines selon leur objet. Sont ainsi successivement présentées :

- les peines privatives de liberté que sont, d'une part, la réclusion criminelle, la détention criminelle et l'emprisonnement et, d'autre part, le placement sous surveillance électronique, qui, dans la nouvelle échelle des peines proposée au chapitre I, est consacré comme peine principale en matière correctionnelle²¹;
- les peines de probation (contrainte pénale, suivi socio-judiciaire tel qu'entend le modifier la commission²²);
- les peines portant restriction à la liberté d'aller et venir (interdiction du territoire français, interdiction de séjour, interdiction de paraître en certains lieux et de fréquenter certaines personnes);
- les peines patrimoniales (amende, jours-amende, interdiction d'émettre des chèques et d'utiliser des cartes de paiement, confiscation, fermeture d'établissement);
- les peines portant obligation de faire (travail d'intérêt général, stages divers dont le régime est unifié²³);

- les peines privatives ou restrictives de droit (interdiction des droits civiques, civils et de famille, interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale, exclusion des marchés publics, suspension du permis de conduire, interdiction de détenir un animal);
- enfin, les peines de publicité.

Sont ensuite envisagées certaines peines spécialement applicables aux personnes morales : dissolution, placement sous surveillance judiciaire²⁴ et interdiction de négocier des titres.

Enfin, dans le **chapitre IV** sont présentées de façon ordonnée, d'une part, les causes légales d'aggravation de la peine encourue et, d'autre part, les causes légales de diminution ou d'exemption. La diminution judiciaire de la peine est bien entendu traitée dans le code de procédure pénale.

Au sein des causes d'aggravation, il est distingué entre les circonstances aggravantes générales que constituent la récidive ou l'utilisation d'un moyen de cryptologie et les circonstances aggravantes spéciales qui ne sont encourues que si la loi réprimant l'infraction les prévoit expressément.

Les causes d'exemption ou de diminution de peines sont celles dont bénéficient les "repentis" et les personnes dont le discernement est altéré.

B. Restructuration des dispositions relatives au prononcé de la peine (titre V du livre II du Code de procédure pénale)

Les dispositions relatives au prononcé de la peine figurent actuellement pour l'essentiel dans le chapitre II du titre III du livre I du code pénal. La Commission **propose** de les introduire dans le livre II du code de procédure pénale intitulé «Des juridictions de jugement», qui s'intitulerait désormais «Du jugement».

²¹ Voir infra page 42

²² Voir infra page 45

²³ Voir infra pages 37

²⁴ Il s'agit de la surveillance, par un mandataire de justice, de l'activité de la personne morale à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise (articles 131-39-3 et 131-46 du code pénal)

Elles ont été placées sous un titre V, ajouté à ce livre. Ce titre comporte les six chapitres suivants :

1. Principes directeurs;
2. Du choix de la peine;
3. De la dispense de peine et de l'ajournement du prononcé de la peine
4. Des modalités d'individualisation de la peine;
5. Du prononcé des peines en cas de concours d'infraction;
6. Des décisions relatives aux effets de la condamnation et à sa mise à exécution.

La Commission s'est attachée à ce que les juridictions, les justiciables et leurs avocats puissent, en consultant les dispositions correspondantes, connaître l'ensemble des règles encadrant le prononcé de la peine.

Le premier chapitre consacré aux Principes directeurs permet de compléter et d'assurer la visibilité d'un certain nombre de dispositions fondamentales actuellement dispersées et souvent fondues dans la masse : principes de légalité des peines en rappel de l'article 111-3 du code pénal, de nécessité et de proportionnalité des peines, d'individualisation des peines au stade du prononcé, de subsidiarité de la peine d'emprisonnement ou encore prérogatives et devoirs généraux de la juridiction s'agissant des investigations en vue du prononcé de la peine et de l'information du condamné.

Dans le deuxième chapitre relatif au Choix de la peine, est tout d'abord affirmé la très grande latitude laissée aux juridictions, celle-ci connaissant toutefois, notamment en matière criminelle, quelques restrictions récapitulées à cet endroit. L'exigence de motivation spéciale des peines d'emprisonnement, dont la méconnaissance demeure la cause de trop nombreuses cassations, fait ensuite l'objet d'une section spécifique. Sous la section suivante sont réunies des dispositions, relativement nombreuses et aujourd'hui éparées, prévoyant l'accomplissement de certaines formalités lors du prononcé des peines, soit que le législateur impose de recueillir l'accord du prévenu soit qu'il impose de l'informer ou de l'avertir des conséquences de la condamnation prononcée contre lui.

Le troisième chapitre consacré à la Dispense de peine

et à l'Ajournement du prononcé de la peine reprend les dispositions correspondantes du code pénal dans une présentation plus claire.

Dans le quatrième chapitre consacré aux Modalités d'individualisation de la peine, la commission propose tout d'abord de rappeler la possibilité pour la juridiction de diminuer le quantum de la peine, cette prérogative élémentaire n'étant actuellement prévue par aucune disposition de portée générale.

Sont ensuite évoquées la possibilité de décider un sursis ou un aménagement de l'exécution de la peine (fractionnement, semi-liberté ou placement à l'extérieur) et, à l'inverse, celle de décider une période de sûreté faisant obstacle à ces aménagements.

La présentation de ce chapitre se trouve simplifiée par le double choix de la commission de supprimer le sursis avec mise à l'épreuve, auquel il convient d'assimiler le sursis assorti d'un travail d'intérêt général, auxquels se substituent la contrainte pénale²⁵ et le suivi socio-judiciaire²⁶, tels qu'elle envisage de les modifier, et d'ériger le placement sous surveillance électronique en peine²⁷, faisant de lui non plus une simple modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement mais une peine principale pouvant être prononcée, en application des dispositions relatives aux peines de substitution figurant dans le code pénal, en remplacement de l'emprisonnement encouru.

Le cinquième chapitre comprend les dispositions relatives au Prononcé de la peine en cas de concours d'infractions. Est tout d'abord envisagé, après que la définition du concours d'infractions a été donnée, le cas se présentant le plus fréquemment devant la juridiction de jugement lors du prononcé de la peine : celui où la poursuite dont elle est saisie porte sur plusieurs infractions, nécessairement en concours. La règle est alors celle du non-cumul des peines sous certaines exceptions. Il se peut toutefois également que la personne poursuivie ait commis une infraction en concours ayant fait l'objet d'une poursuite distincte. Est indiquée la faculté offerte alors à la juridiction d'ordonner la confusion de la peine qu'elle prononce avec celle qui a été prononcée à l'issue de l'autre poursuite. Pour autant, n'est pas traité l'ensemble de la question de l'exécution des peines

²⁵ Voir infra page 44

²⁶ Voir infra page 45

²⁷ Voir infra page 42.

prononcées pour des infractions en concours ayant fait l'objet de poursuites séparées, cette question intéressant l'exécution des peines et se rattachant donc au livre III du code de procédure pénale.

Dans un sixième chapitre, qui constitue en quelque sorte une transition avec les dispositions de ce livre, sont rassemblées les Dispositions relatives aux décisions que la juridiction de jugement est susceptible de prendre en même temps qu'elle prononce la peine et qui affectent les effets de la condamnation et sa mise à exécution. Il s'agit en premier lieu, du relèvement des interdictions déchéances ou incapacités et de la dispense d'inscription au casier judiciaire, en deuxième lieu du prononcé de la solidarité pour le paiement des amendes et de la décision sur l'exécution provisoire et enfin de la décision sur les mesures de sûreté contre les personnes ou les biens.

C. Restructuration des dispositions relatives à l'exécution et à l'application des peines (livre III du Code de procédure pénale)

Après avoir mis en ordre, respectivement dans le titre III du livre I du code pénal et dans un titre V du livre II du code de procédure pénale, les dispositions relatives, d'une part, aux peines encourues et, d'autre part, au prononcé de la peine, il restait à la commission à restructurer les dispositions relatives à l'exécution et à l'application des peines.

Actuellement, ces dispositions, dont la compréhension est particulièrement malaisée, figurent presque toutes dans le livre V du code de procédure pénale intitulé «Des procédures d'exécution» composé de treize titres traitant de sujets disparates et d'importance très inégale. Le désordre qui règne dans ce livre tient pour l'essentiel à ce que les réformes s'y sont accumulées en strates successives au cours de ces dernières années.

Une refonte d'ampleur s'imposait donc.

Le choix a été fait – et c'est ce que **propose** la commission – d'introduire les dispositions correspondantes dans le livre III du code de procédure pénale, les actuels livres III à VI devenant respectivement les livres IV à VII²⁸. Deux raisons justifient cette inversion de l'ordre de présentation.

D'abord, elle permet de mettre en évidence la continuité du processus pénal : le livre III relatif à l'exécution et à l'application des peines venant dans le prolongement immédiat des dispositions relatives au prononcé de la peine qui ferment le livre II, selon le nouveau plan.

Ensuite, cette inversion est une manière de tirer les conséquences de la juridictionnalisation de l'application des peines. Le choix de placer les dispositions correspondantes à la suite de celles relatives au jugement et avant celles relatives aux voies de recours extraordinaires - qui figurent dans l'actuel livre III appelé à devenir le livre IV - marque qu'elles ne se situent pas à la périphérie de la procédure pénale mais qu'elle en sont partie intégrante.

Selon la proposition, le livre V, devenu VI, après transfert d'une partie de ses dispositions dans le code pénitentiaire et d'une autre dans le nouveau livre III du code de procédure pénale, ne contiendrait plus que les dispositions relatives au casier judiciaire et celles, étroitement liées à celles-ci, relatives à la réhabilitation, sa dénomination, étant en conséquence modifiée pour en refléter le contenu.

Sous le bénéfice de ces indications générales, la nouvelle structuration proposée appelle quelques précisions.

Le livre III nouveau, intitulé «De l'exécution et de l'application des peines» s'ouvre sur un **chapitre préliminaire** consacré aux Principes directeurs : individualisation des peines au stade de l'exécution, effectivité et célérité de la mise à exécution des peines, personnalité des peines, garantie des droits et de la sécurité des victimes et, s'agissant plus spécialement des peines privatives de liberté, adaptation des régimes d'exécution et progressivité du retour à la liberté.

Pour la suite de ce livre, la commission a conçu un plan qui ne s'articule pas principalement autour de la distinction entre exécution et application des peines. Elle

²⁸ Livres actuels : livre I : de la conduite de la politique pénale, de l'exercice de l'action publique et de l'instruction ; livre II : des juridictions de jugement ; livre III : des voies de recours extraordinaires ; livre IV : de quelques procédures particulières ; livre V : des procédures d'exécution ; livre VI : dispositions relatives à l'outre-mer.

α, dans un souci de clarté, souhaité mettre au contraire en évidence la continuité du processus post-sentenciel en faisant le lien entre l'une et l'autre. En revanche, il lui est apparu indispensable de distinguer selon la nature des peines en faisant un sort à part aux peines d'emprisonnement et de réclusion criminelle (auxquelles il convient bien entendu d'assimiler la peine de détention criminelle) en raison tant des enjeux attachés à leur mise en œuvre que de la complexité des règles qui régissent leur exécution et leur application. Les dispositions du livre III s'organisent ainsi autour de cinq titres consacrés respectivement :

1. aux Dispositions générales;
2. à l'Exécution et à l'application des peines d'emprisonnement et de réclusion criminelle;
3. à l'Exécution et à l'application des peines autres que l'emprisonnement et la réclusion criminelle;
4. à l'Exécution et à l'aménagement des décisions portant sursis ou ajournement;
5. aux Aspects internationaux de l'exécution et de l'aménagement des peines.

Dans le **titre I** relatif aux Dispositions générales est dressé, en deux sous-titres, un cadre général cohérent qui fait défaut aujourd'hui.

Le sous-titre I, consacré aux juridictions et aux autorités compétentes en matière d'exécution et d'application des peines, et donc aux acteurs, est divisé en trois chapitres relatifs respectivement :

1. aux Autorités et services chargés de la mise à exécution des peines : ministère public, autorités administratives, dont les services de la direction du Trésor ou l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (« l'AGRASC »), bureau de l'exécution des peines et enfin services de police et unités de gendarmerie;
2. au Jugement des incidents d'exécution;
3. aux Juridictions compétentes en matière d'application des peines.

Il est ainsi mis fin à l'éclatement des règles procédurales qui prévaut aujourd'hui.

Les incidents d'exécution, qui sont traités dans le code actuel selon des modalités variables et relèvent de plusieurs juridictions, seront examinés, selon la proposition de la commission qui développe ce point

infra²⁹, par un juge délégué à l'exécution ou, pour certains, par le tribunal correctionnel statuant en matière d'exécution, selon une procédure unifiée. Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, les demandes de relèvement, de confusion, d'imputation, de dispense d'inscription au casier devraient ressortir à ces juridictions.

De même, s'agissant des juridictions de l'application des peines, la commission a fixé des règles procédurales appelées à s'appliquer dans tous les cas de saisine dès lors qu'il n'y est pas expressément dérogé. Ce cadre n'a rien de rigide. Est en effet ouverte la possibilité de suivre devant le juge de l'application des peines, dans les cas prévus par la loi, une procédure dite « simplifiée » permettant au juge de statuer par ordonnance sans débat contradictoire préalable. Cette procédure simplifiée connaît des modalités particulières de mise en œuvre, prévues par le titre II pour l'aménagement des peines d'emprisonnement et de réclusion criminelle, l'avis de la commission de l'application des peines étant alors requis.

Le cadre institutionnel étant ainsi dressé, **le sous-titre II du titre I** fixe les Règles générales de fond relatives à la mise à exécution des peines, dispersion et lacunes étant, là encore, la marque des textes actuels. Sont traités successivement, en quatre chapitres :

1. les Conditions de mise à exécution des peines;
2. le Relèvement des peines et des interdictions, déchéances ou incapacités, y compris lorsqu'il résulte d'une dispense d'inscription au casier judiciaire;
3. la Question de l'exécution de plusieurs peines résultant de condamnations séparées;
4. celle de la Reconnaissance de l'identité des individus condamnés (voir, aujourd'hui, les articles 748 et 778 du code de procédure pénale).

L'intitulé des **chapitres 2 et 4** se suffisent à eux-mêmes. Le **chapitre 1** relatif aux Conditions de mise à exécution est appelé à rassembler, d'une part, la définition des condamnations pouvant être mises à exécution (exigence de principe d'une condamnation définitive, notion de caractère définitif, conditions de l'exécution provisoire...) et, d'autre part, la détermination des obstacles à la mise à exécution (décès de la personne

²⁹ Voir infra page 77 et sq...

physique ou dissolution de la personne morale, prescription, amnistie et grâce), cette seconde question étant traitée aujourd'hui, en quasi-totalité, dans le code pénal.

Les dispositions du **chapitre 3** relatives à l'Exécution des peines résultant de condamnations séparées figurent également aujourd'hui dans le code pénal. Il s'agit de déterminer de quelle manière s'exécutent des condamnations multiples prononcées pour des infractions en concours ou réitérées étant rappelé qu'il est proposé d'insérer dans le livre II du code de procédure pénale (voir le chapitre 5 du titre V) les dispositions du code pénal relatives au prononcé des peines pour des infractions en concours en cas de poursuite unique. Ce démembrement des dispositions du code pénal est cohérent, seule la première situation soulevant des questions d'exécution, résolues, en cas d'infractions en concours, par la règle de la réduction au maximum légal et la possibilité, au stade de l'exécution comme à celui du prononcé, d'ordonner la confusion, dont les autorités chargées de l'exécution doivent tirer les conséquences.

Dans le **titre II** relatif à l'Exécution et à l'application des peines d'emprisonnement et de réclusion criminelle sont énoncées en trois chapitres les règles régissant :

1. l'Exécution de ces peines;
2. leur Aménagement;
3. leur Conversion.

Sous le **chapitre 1** consacré à l'Exécution des peines d'emprisonnement ou de réclusion criminelle est tout d'abord exposé le processus de leur mise à exécution avec, notamment, l'obligation préalable de saisir dans certains cas le juge de l'application des peines, obligation actuellement prévue par les articles 474 et 723-15 et sq... du code de procédure pénale sous la dénomination, appliquée par la commission à d'autres dispositions, de « procédure simplifiée ».

Sont ensuite précisés les modes de computation de la peine à exécuter et ses conditions d'exécution. Sur ce dernier point, il est renvoyé au code pénitentiaire sauf pour ce qui concerne les autorisations de sortie sous escorte et les permissions de sortir. Ces deux mesures qui, sans s'analyser en des aménagements de la peine, emportent un retour ponctuel à la liberté, supposent en

effet une décision judiciaire.

Le **chapitre 2** consacré aux Mesures d'aménagement rassemble les dispositions relatives aux réductions de peines, à la suspension et au fractionnement de la peine, à la semi-liberté et au placement à l'extérieur, au placement sous surveillance électronique³⁰, à la libération conditionnelle ainsi qu'au placement sous surveillance judiciaire tel qu'il a été rénové par la commission³¹. Pour une part, ces dispositions se situent dans le prolongement de celles du livre II relatives à la possibilité pour la juridiction de jugement de prononcer elle-même certaines de ces mesures d'aménagement. Faisant application de la méthode suivie tout au long de l'élaboration du plan, la commission a fait précéder les dispositions relatives à chacune de ces mesures de Dispositions communes.

Y sont précisés tout d'abord certains éléments relatifs à la procédure applicable tels, notamment, les cas de mise en œuvre de la procédure simplifiée définie au titre I avec l'obligation de solliciter alors l'avis de la commission de l'application des peines.

Y figurent également les dispositions relatives à la « libération sous contrainte ». Sous cette dénomination, les dispositions actuelles traitent de l'obligation faite aux juridictions de l'application des peines de statuer, à un certain stade de l'exécution de la peine, sur l'octroi d'une mesure de faveur. Il s'agit donc bien de dispositions de nature procédurale et non, contrairement à ce que pourrait laisser supposer leur dénomination – abandonnée par la commission en raison de son ambiguïté - de dispositions instituant une mesure d'aménagement spécifique.

Au-delà de ces dispositions de procédure, figurent également au nombre des dispositions communes, les règles relatives aux modalités générales d'octroi des mesures d'aménagement, au contrôle, à la modification et au retrait de ces mesures, à l'arrestation et à l'incarcération provisoire du bénéficiaire qui ne respecterait pas ses obligations et enfin, à l'obstacle à leur mise en œuvre que constitue la période de sûreté dont le relèvement demeure bien entendu possible.

Dans le **chapitre 3** sont réunies les Dispositions relatives à la conversion des peines d'emprisonnement en contrainte pénale, en travail d'intérêt général, en jours-amende, en

³⁰ Dans la mesure où la commission propose d'ériger le PSE en peine autonome, il pourrait être également envisagé de mettre en œuvre le PSE dans le cadre de la procédure de conversion.

³¹ Voir infra pages 54 et sq... et la proposition de création d'une mesure de « libération contrôlée ».

suivi socio judiciaire probatoire tel qu'il a été rénové par la commission³² et en placement sous surveillance électronique, lequel se présente, dans la proposition de la commission, comme une peine à part entière ainsi que cela a déjà été indiqué. Figurent également dans ce même chapitre les dispositions nouvelles proposées par la commission relatives à la conversion des peines de réclusion criminelle à perpétuité³³.

Le **titre III** consacré à l'Exécution et à l'application des peines autres que l'emprisonnement et la réclusion criminelle est divisé en cinq chapitres relatifs respectivement :

1. aux Dispositions générales;
2. à l'Exécution de la peine de placement sous surveillance électronique;
3. à l'Exécution des peines de probation (contrainte pénale, suivi socio-judiciaire tel qu'entend le modifier la commission);
4. à l'Exécution des peines patrimoniales (amende et confiscation);
5. à l'Exécution des peines comportant obligation de faire ou interdiction d'exercice (travail d'intérêt général, interdiction de séjour, interdiction du territoire français, interdiction d'exercer certains droits ou certaines fonctions ou activité...).

Pour l'essentiel, il s'agit de mettre en ordre des dispositions actuellement dispersées au sein du code de procédure pénale voire entre ce code et le code pénal. Le **titre IV** traite de l'exécution et l'aménagement des condamnations avec sursis ou des décisions d'ajournement du prononcé de la peine, ces deux questions n'entrant pas dans les prévisions des titres II et III applicables à l'exécution et l'aménagement des peines prononcées.

Deux chapitres leurs sont consacrés portant respectivement sur :

1. les Condamnations assorties du sursis;
2. les Décisions portant ajournement.

Puis vient le **titre V**, consacré aux aspects internationaux de l'exécution et de l'aménagement des peines, sans doute appelé à se développer. Il réunit pour l'essentiel des dispositions constituant la transposition de décisions-cadres et comporte en l'état quatre chapitres relatifs :

1. à l'Effet des condamnations pénales prononcées par les juridictions pénales d'un Etat membre de l'Union européenne;
2. aux Transfèrements internationaux et à la coopération internationale pour l'exécution des décisions de condamnation à une peine ou une mesure de sûreté privative de liberté;
3. à la Coopération internationale pour l'exécution des condamnations ou décisions de probation;
4. à la Coopération internationale pour l'exécution des décisions de confiscation.

Enfin, comme cela a été indiqué plus haut, **l'actuel livre V** du code pénal, vidé d'une grande partie de sa substance, devient un livre VI intitulé «Du casier judiciaire et de la réhabilitation» qui comporte deux titres consacrés à chacun de ces sujets.

Aux dispositions relatives à la réhabilitation judiciaire, qui figurent aujourd'hui dans le code de procédure pénale, sont réunies celles relatives à la réhabilitation de droit, actuellement insérées dans le code pénal. Cette réunification s'imposait dans la restructuration souhaitée par la commission. Elle permet d'avoir une vision globale de la question, des dispositions communes à l'une et à l'autre pouvant être élaborées.

³² Voir *infra* page 45 et la proposition de création d'un « suivi socio judiciaire probatoire ».

³³ Voir *infra* pages 68 et 69

CHAPITRE 2

LA RATIONALISATION ET LA RÉNOVATION DE LA NOMENCLATURE DES PEINES

Le domaine couvert par le droit des peines s'est considérablement modifié depuis un siècle et le rôle joué par le législateur en cette matière n'a cessé de croître. Depuis quelques années, les réformes législatives se sont en effet enchaînées à un rythme excessif qui contraste singulièrement avec la stabilité que connaissait antérieurement ce secteur du droit³⁴.

Avant 1958, deux grandes lois ont été adoptées créant respectivement la libération conditionnelle le 14 août 1885 et le sursis simple le 26 mars 1891.

À partir de 1958, date à laquelle le code de procédure pénale a succédé au code d'instruction criminelle et la fonction de juge de l'application des peines a été créée, le nombre de textes adoptés par le Parlement a été relativement peu élevé. Ainsi est-il possible, sans être bien sûr exhaustif, de citer la loi n°70-643 du 11 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits des citoyens, la loi n°75-701 du 6 août 1975 modifiant et complétant certaines dispositions du code de procédure pénale, la loi n°81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort, les lois n°92-684 du 22 juillet 1992 et n°92-1336 du 16 décembre 1992 relatives à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal ou encore la loi n°94-89 du 1er février 1994 instituant une peine incompressible.

Mais, à compter de la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997 créant le placement sous surveillance électronique et de la loi n°98-468 du 17 juin 1998 relative aux infractions sexuelles et à la protection des mineurs instituant le suivi socio-judiciaire, le rythme des réformes s'est considérablement accéléré, toutes s'efforçant de répondre à un double objectif : lutter contre la récidive et, pour reprendre la terminologie utilisée dans nombre des textes adoptés, se prémunir de la dangerosité persistante de certains individus.

C'est pour répondre à ces deux objectifs qu'interviendront notamment et successivement :

- la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales et le décret n°2006-385 du 30 mars 2006;

- la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et le décret n°2007-1388 du 26 septembre 2007;
- la loi n°2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs et le décret n°2007-1627 du 16 novembre 2007 relatif aux aménagements de peine et à la lutte contre la récidive;
- la loi n°2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental et les décrets n°2008-1129 du 4 novembre 2008 relatif à la surveillance de sûreté et la rétention de sûreté et n°2008-1130 du même jour relatif au placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre d'une surveillance de sûreté;
- la loi n°2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale;
- la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales (création de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte et suppression des peines planchers et de la révocation automatique des sursis).

Et c'est dans le même esprit, que seront adoptées d'importantes lois de procédure parmi lesquelles :

- la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence et aux droits des victimes;
- la loi n°2004-209 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité;
- la loi n°2008-644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines;
- la loi n°2010-242 du 10 mars 2010 précitée.

En présence d'un nombre aussi élevé de textes, il s'impose de s'arrêter un instant et de prendre le temps de rechercher, objectivement et sereinement, si les buts que poursuivent ces différentes lois ont bien été atteints, de s'assurer qu'elles répondent parfaitement aux exigences constitutionnelles et conventionnelles,

³⁴ Cf. annexe n° 5 Tableau récapitulatif des lois d'exécution et d'application des peines (1992 – 2015).

de vérifier si certaines de ces dispositions ne sont pas susceptibles de faire double emploi, de se demander enfin si ces mesures sont fréquemment prononcées, ce qui démontre alors leur utilité, ou si, au contraire, elles ne le sont que rarement ou si elles ne le sont que de manière très sélective.

C'est à cette analyse que la Lettre de mission a invité la commission et c'est à ce travail que celle-ci s'est livrée en veillant à se tenir à distance des débats, parfois vifs, souvent orientés, que suscitent certains de ces textes. Elle a donc cherché, en supprimant les dispositions s'avérant redondantes et en redéfinissant certaines dispositions existantes, à donner plus de cohérence à la nomenclature des peines et à promouvoir des peines permettant de cantonner le recours à l'emprisonnement. Il lui est également apparu qu'il était possible, tout en recommandant la création de nouvelles mesures - de proposer la suppression de certaines autres mesures qui heurtent les principes du droit de la peine.

À cette fin, elle s'est plus particulièrement attachée à l'étude de peines ou mesures telles que la sanction-réparation, les stages et les interdictions mais aussi le placement sous surveillance électronique, le suivi socio-judiciaire, la rétention de sûreté et la surveillance de sûreté³⁵. Ce faisant, la commission a toujours été guidée par le souci de préserver l'équilibre complexe qu'implique, d'une part, la prévention de la récidive et donc la légitime et nécessaire protection à laquelle chacun a droit, d'autre part, la recherche constante d'une meilleure individualisation de la peine fondée sur le souci de préparer et d'accompagner utilement la sortie de prison.

I/ La restauration de la cohérence de la nomenclature des peines

A. Clarification de la distinction entre peines principales et complémentaires

Afin de toujours mieux répondre au souci d'individualisation de la peine, le législateur n'a eu de cesse, au cours des dernières décennies, de diversifier l'éventail des peines spécialement en matière correctionnelle.

Il demeure, comme cela a été relevé supra lors de la présentation de la nouvelle codification, que l'actuel code pénal entretient un certain flou autour des notions, pourtant élémentaires, de peines principales et complémentaires. Cela est particulièrement vrai s'agissant des peines correctionnelles. Selon l'article 131-3 du code pénal sont qualifiées comme telles les peines suivantes :

- l'emprisonnement;
- la contrainte pénale;
- l'amende;
- le jour-amende;
- le stage de citoyenneté;
- le travail d'intérêt général;
- les peines privatives ou restrictives de droits prévues par l'article 131-6 du code pénal;
- les peines complémentaires prévues à l'article 131-10 du code pénal;
- la sanction réparation.

³⁵ Cf. annexe n° 9 : Tableau comparatif des mesures de suivi post-carcéral présentant ces trois mesures ainsi que la surveillance judiciaire, sous forme de colonnes et précisant les autorités compétentes pour les prononcer, leurs conditions de mise en œuvre, la procédure à appliquer, la durée de ces mesures, leur contenu, l'autorité chargée du « suivi » de ces mesures et la sanction encourue en cas d'inexécution de ces mesures.

Il s'agit là d'une énumération hétéroclite et qui manque de cohérence. Les peines prévues par l'article 131-6 du code pénal et les peines complémentaires ne sont pas des peines différentes par leur contenu. Elles ne se distinguent que par les conditions dans lesquelles elles peuvent être encourues et prononcées. Il est par ailleurs difficile de comprendre pourquoi certaines peines, telle la sanction réparation, sont citées alors que la plupart des autres peines, très nombreuses, susceptibles d'être encourues ne le sont pas. Par ailleurs, on ne voit pas pourquoi les peines complémentaires seraient correctionnelles par nature alors qu'elles peuvent également être encourues en matière criminelle en vertu des articles 131-2 et 131-10 du code pénal. Enfin, la notion de peine complémentaire induit celle de peine principale qui n'est pas même évoquée.

Il est donc apparu nécessaire à la commission de remettre de l'ordre dans cette présentation en identifiant clairement les peines principales, définies comme étant celles qui, encourues par les personnes physiques, déterminent la qualification de l'infraction en crime, délit ou contravention. Elle propose ainsi d'énumérer de manière limitative pour chaque catégorie d'infractions - crimes, délits et contraventions - les peines principales pouvant être encourues, toute autre peine étant, pour la catégorie d'infraction considérée, nécessairement complémentaire.

B. Création d'une échelle des peines principales

En matière criminelle, la seule peine pouvant être regardée comme une peine principale est la réclusion ou la détention criminelle. La commission **propose** de consacrer cette solution, l'échelle des peines de réclusion ou de détention criminelle demeurant par ailleurs celle prévue par l'article 131-1 du code pénal. Il en résulte qu'une infraction punie de cette peine est un crime et que toute autre peine encourue pour cette infraction, y compris l'amende, devra être regardée comme une peine complémentaire.

En matière correctionnelle, la commission **propose** d'adopter l'échelle des peines principales suivantes :

1. L'emprisonnement;
2. Le placement sous surveillance électronique (« le PSE »);
3. La contrainte pénale;
4. L'amende d'un montant supérieur ou égal à [3 500 euros];
5. La peine de jours-amende;
6. Le travail d'intérêt général.

Il en résulte que tout délit doit être puni d'au moins l'une de ces peines et que toute infraction punie de l'une de ces peines est nécessairement un délit, toute autre peine étant complémentaire. Même si en pratique le PSE et la contrainte pénale seront sans doute rarement prévus à titre de peine principale, il a paru important, pour des raisons qui seront exposées plus avant³⁶, de les compter au nombre des peines principales.

En matière contraventionnelle, les dispositions actuelles sont d'ores et déjà suffisamment claires dans la mesure où le législateur, tenu de fixer un cadre au pouvoir réglementaire, a indiqué à la fois la peine pouvant être encourue à titre principal - l'amende dont le montant varie selon la classe de la contravention - et, de manière limitative, les peines pouvant être encourues à titre complémentaire.

C. Rénovation des dispositions relatives aux peines alternatives

En matière correctionnelle, l'emprisonnement demeure, avec l'amende, la première des peines principales. Il l'est à la fois par sa gravité et par sa fréquence puisque, comme l'amende, il est encouru pour la quasi-totalité des délits prévus par le code pénal. Cependant, dans le même temps, le législateur s'attache à en cantonner le prononcé. La commission a souhaité rendre plus apparentes les dispositions prises à cet effet.

Ainsi, dans le plan proposé pour le titre V du livre II du code de procédure pénale consacré au prononcé de la peine, la subsidiarité de la peine d'emprisonnement

³⁶ Voir *infra* page 42.

figure au nombre des principes directeurs tandis que l'exigence de motivation spéciale du prononcé de l'emprisonnement ferme fait l'objet d'une partie spécifique. Au-delà de cet aménagement du plan, la commission estime nécessaire et donc propose de rendre à la fois plus visibles et plus lisibles les dispositions relatives aux peines alternatives à l'emprisonnement dont la présentation est devenue d'une inutile complexité (articles 131-4-1 à 131-9 du code pénal). À cette occasion devraient également être rénovées les dispositions relatives aux peines alternatives à l'amende (article 131-7 du code pénal). Les dispositions correspondantes pourraient être aisément présentées de manière plus ramassée. Il y aurait lieu de les ramener à deux articles consacrés, l'un, aux peines alternatives communes à l'emprisonnement et à l'amende et, l'autre, aux seules peines alternatives à l'emprisonnement.

Actuellement les très nombreuses peines privatives ou restrictives de droit figurant à l'article 131-6 du code pénal sont susceptibles d'être prononcées en remplacement de l'emprisonnement ou, lorsqu'elle est seule encourue, de l'amende. Sont en revanche exclusivement des peines alternatives à l'emprisonnement : la contrainte pénale (article 131-4-1 du code pénal), la peine de jours-amende (article 131-5 du code pénal), le stage de citoyenneté (article 131-5-1 du code pénal) et le travail d'intérêt général (article 131-8 du code pénal)³⁷. Pourraient donc être rassemblées dans un même article les peines alternatives à l'emprisonnement et à l'amende. Y seraient incluses non seulement les peines privatives ou restrictives de droit de l'article 131-6 du code pénal mais également l'obligation d'effectuer un stage qui n'est actuellement qu'une alternative à l'emprisonnement. En outre, alors que le texte actuel n'envisage que le stage de citoyenneté, il y aurait lieu d'assimiler à celui-ci les autres types de stages envisagés par le législateur, comme cela est préconisé par ailleurs³⁸.

Constitueraient exclusivement des peines alternatives à l'emprisonnement toute peine principale dès lors qu'elle n'est pas encourue en répression du délit. En pratique, compte tenu de la nouvelle échelle des peines proposée, cette disposition simple permettrait de prononcer en lieu et place de l'emprisonnement, non seulement la contrainte pénale, le travail d'intérêt

général et le jour-amende, comme c'est actuellement le cas, mais également la peine de placement sous surveillance électronique, cette modification appelant des commentaires qui seront développés plus loin³⁹. Les possibilités de prononcer la contrainte pénale pourrait en outre être étendue en supprimant la limite actuelle tenant au quantum de la peine d'emprisonnement encouru⁴⁰.

Demeurerait bien entendu la possibilité pour la juridiction de fixer d'emblée l'emprisonnement ou l'amende susceptible d'être mis à exécution en cas de non-respect des obligations attachées à la peine alternative (article 131-9 du code pénal). Il convient toutefois de préciser que cette fixation est imposée par la loi pour la contrainte pénale (article 131-4-1 du code pénal) et qu'elle est inutile pour le placement sous surveillance électronique puisqu'en cas de méconnaissance des obligations attachées à cette mesure, la loi permet la mise à exécution de l'emprisonnement pour la durée restante de la mesure.

D. Fusion souhaitable de certaines peines

Si le très large éventail de peines qui existe actuellement offre aux juges d'incontestables possibilités de choix, force est pourtant de constater que certaines d'entre elles s'avèrent souvent complexes à mettre en œuvre. Il en est qui ne sont d'ailleurs que peu prononcées parce qu'elles sont en pratique d'application difficile ou encore parce qu'il apparaît qu'elles sont redondantes avec d'autres dispositions.

Dans un souci de simplification et après avoir identifié les difficultés que posent certaines de ces mesures, notamment lors de leur inscription au casier judiciaire, la commission a estimé devoir s'arrêter plus particulièrement et formuler des propositions sur deux d'entre elles : les stages et les interdictions.

³⁷ La sanction-réparation est également prononcée en remplacement de l'emprisonnement mais sa suppression est proposée par la commission. Voir *infra* page 80.

³⁸ Voir *infra* page 38.

³⁹ Voir *infra* page 42.

⁴⁰ Voir *infra* page 44.

1. Les peines de stage

Le premier stage introduit dans notre droit par l'effet de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 est le stage de citoyenneté prévu en matière correctionnelle et contraventionnelle (articles 131-3, 132-5-1 et 131-16 du code pénal). D'autres stages l'ont rejoint depuis : un stage de sensibilisation à la sécurité routière, un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, un stage de responsabilité parentale et, plus récemment, par l'effet de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes, un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes.

Cette diversité, qui, selon toute vraisemblance, se poursuivra, pose problème. En effet, si le stage de citoyenneté répond à un régime juridique assez clair et précis, les autres stages, finalement assez proches, font l'objet de dispositions éparses et manquent de cohérence.

Aussi, la commission s'est-elle attachée à clarifier les textes sur ce point au regard tant de la nature que du régime de ces divers stages.

La nature des stages.

Ces stages constituent actuellement soit une peine principale que le juge peut prononcer à la place de l'emprisonnement alors même que le texte ne vise pas expressément cette peine pour l'infraction qu'il définit (article 131-5-1 du code pénal), soit des peines complémentaires si le texte le prévoit, et ceci tant en matière correctionnelle (article 131-10 du code pénal qui ne vise pas expressément les stages mais vise les obligations de faire) que contraventionnelle (articles 131-16 et 131-35-1 du même code).

Dans un souci de simplification, la commission **propose** de faire de tous les stages une peine complémentaire pouvant être prononcée lorsque la loi le prévoit au titre de l'infraction considérée. Le stage de citoyenneté pourrait également être prononcé en matière correctionnelle au lieu et place de l'emprisonnement et cela encore que cette peine ne soit pas expressément encourue en application de la loi qui réprime le délit⁴¹.

Le régime des stages.

Pour mettre fin à la situation actuelle qui fait qu'un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes est prévu par des textes d'incriminations (article 222-44 du code pénal) alors qu'il n'a aucune assise légale dans la partie générale du code consacré aux peines, l'actuel article 131-35-1 se bornant à faire état de l'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation à la sécurité routière, un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants ou un stage de responsabilité parentale, la commission **propose** la rédaction d'un texte plus général visant une peine de stage de sensibilisation d'une durée maximale de cinq jours, devant être accompli dans les six mois qui suivent la décision définitive de condamnation⁴². Cette peine pourrait prendre la forme notamment d'une sensibilisation aux obligations parentales, aux dangers de l'usage des produits stupéfiants ou aux obligations au sein du couple. Cette formulation plus générale laisserait ainsi la possibilité au législateur de créer à l'avenir de nouveaux stages sans risque d'omission d'un cadre juridique précis.

En outre, et en fonction de l'infraction considérée, (que ce soit au regard de ses éléments constitutifs ou de ses circonstances aggravantes), il reviendrait au juge de définir plus précisément l'objet de ce stage ce qui éviterait, comme c'est actuellement le cas, de prévoir certains stages et pas d'autres pour certaines infractions. Ainsi, actuellement, le vol peut-il donner lieu à titre de peine complémentaire à un stage de citoyenneté (article 311-14-6 du code pénal), l'extorsion et les destructions peuvent-elles donner lieu en outre à un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants (article 312-13 et 322-15 du même code) alors que le délit de mise en danger d'autrui prévoit lui les trois stages de l'article 132-35-1 mais pas le stage de citoyenneté.

Enfin, ce texte général devrait rappeler que ce stage de sensibilisation, dont les conditions de mise en œuvre seraient précisées par décret en Conseil d'Etat, verrait son objet fixé par le tribunal en fonction des faits commis

⁴¹ Cf. l'annexe n° 8 : restructuration des dispositions du code pénal et du code de procédure pénale relatives aux peines.

⁴² Cet article pourrait être ainsi rédigé : « Lorsqu'elle est encourue à titre de peine complémentaire, l'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation tel un stage de sensibilisation à la sécurité routière, un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de stupéfiants, un stage de responsabilité parentale ou un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple ou sexistes, est exécutée dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle la condamnation est définitive. La juridiction détermine la durée du stage de sensibilisation en tenant compte, pour le condamné majeur de ses obligations familiales, sociales ou professionnelles, pour le condamné mineur de ses obligations scolaires et de sa situation familiale. Elle précise si le stage est exécuté aux frais du condamné. Le stage de sensibilisation à la sécurité routière est toujours exécuté aux frais du condamné ».

mais aussi en tenant compte pour la détermination de sa durée et de son coût, des obligations familiales, sociales, professionnelles ou scolaires qui pèsent sur le condamné. Cette mention serait ainsi conforme au principe d'individualisation de la peine.

2. Les peines d'interdiction

La commission a pu constater, dès le début de ses travaux et au vu d'éléments d'information, en particulier d'ordre statistique, communiqués par les services du ministère de la justice, qu'au fil des réformes le nombre des interdictions susceptibles d'être prononcées à titre de peines complémentaires ou de peines principales avait considérablement augmenté. Elle a également constaté que, si certaines d'entre elles sont fréquemment prononcées, d'autres ne le sont que fort peu, certaines ne l'étant jamais. Elle a enfin relevé que le contenu de certaines de ces interdictions était parfois très proche quoiqu'étant formulé de façon différente.

Ainsi, il existe plusieurs peines pour interdire à un condamné d'entrer en relation avec certaines personnes telle l'interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de fréquenter certains condamnés spécialement désignés par la juridiction, notamment les auteurs ou complices de l'infraction (article 131-6-13° du code pénal) et l'interdiction, pour une durée de trois ans au plus, d'entrer en relation avec certaines personnes spécialement désignées par la juridiction, notamment la victime de l'infraction (même article : 14°).

Il existe de même plusieurs formulations pour interdire la fréquentation de lieux telle l'interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de paraître dans certains lieux ou catégories de lieux déterminés par la juridiction et dans lesquels l'infraction a été commise (article 131-6-12 du code pénal) et l'interdiction de séjour (article 131-31 du même code).

Le permis de chasse quant à lui peut, par exemple, soit être retiré (article 131-6-8 du code pénal) soit faire l'objet d'une privation du droit de le conserver (article L 428-14 du code de l'environnement).

Enfin, il existe aussi des formulations distinctes pour interdire des activités telle l'interdiction pour une durée de cinq ans au plus d'exercer une activité professionnelle ou sociale dès lors que les facilités que procure cette activité ont été sciemment utilisées pour préparer ou

commettre l'infraction. Cette interdiction n'est toutefois pas applicable à l'exercice d'un mandat électif ou de responsabilités syndicales. Elle n'est pas non plus applicable en matière de délit de presse (articles 131-6-11 et 131-27 al 1 du code pénal) et l'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale (article 131-6-15 et 131-27 al 2 du code pénal).

La disparité des formulations s'amplifie encore lorsque l'on examine les peines prévues dans d'autres textes que le code pénal.

Ainsi en matière commerciale, et pour ne prendre que cet exemple, il est prévu, à titre de peines complémentaires l'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, soit d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise soit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale. Ces interdictions d'exercice peuvent être prononcées cumulativement (article L. 249-1 du code de commerce).

Mais il est aussi prévu une interdiction de diriger, gérer, administrer ou contrôler, directement ou indirectement, toute entreprise commerciale ou artisanale, toute exploitation agricole ou toute entreprise ayant toute autre activité indépendante et toute personne morale (article L. 653-2 du code précité) et, de façon plus générale, une interdiction d'exercer une activité commerciale ou professionnelle, de gérer, d'administrer ou de diriger une personne morale résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée ou d'une décision administrative définitive (article R. 123-124 du code de commerce).

Ce foisonnement ne peut qu'être source de difficultés pour les juridictions appelées à prononcer de telles peines. Elle est également source de difficulté lors de la transcription de l'interdiction prononcée au casier judiciaire.

À cet égard, l'interdiction d'exercer une profession

commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale dont le champ d'application reste restreint est régulièrement portée sur les extraits de condamnation destinés au casier judiciaire en raison d'une confusion avec l'interdiction plus générale d'exercer une activité professionnelle prévue à l'article 132-27 al 1 du code pénal.

C'est pourquoi, dans un souci de rationalisation, la commission propose-telle de :

1. réduire le nombre des interdictions en regroupant celles qui sont proches. Ce pourrait être le cas, à titre d'exemple :

- de l'interdiction d'exercer une fonction publique, une activité professionnelle ou sociale ou une profession commerciale ou industrielle (article 131-27 du code pénal), ce qui permettrait de placer en dénominateur commun la condition tenant à ce que les facilités que procure cette activité ou profession aient été sciemment utilisées pour préparer ou commettre l'infraction.
- en raison de leur inspiration commune, des interdictions :
 - de paraître dans certains lieux ou catégories de lieux déterminés par la juridiction et dans lesquels l'infraction a été commise (article 131-31 du code pénal);
 - de fréquenter certains condamnés spécialement désignés par la juridiction, notamment les auteurs ou complices de l'infraction (article 131-6-13 du code pénal°);
 - d'entrer en relation avec certaines personnes spécialement désignées par la juridiction, notamment la victime de l'infraction (article 131-6-14 du code pénal).

2. s'assurer de l'harmonisation des appellations données à ces interdictions au sein des différents codes;

3. s'attacher essentiellement au contenu de l'obligation ou de l'interdiction en laissant toutefois au juge le soin d'en préciser l'objet en fonction de l'infraction commise. Ainsi, une formulation telle que «la confiscation de la chose qui est le moyen, le produit ou le résultat de l'infraction» devrait permettre d'englober des dispositions actuelles aussi variées que :

- la confiscation d'un ou de plusieurs véhicules appartenant au condamné (article 131-6-4 du code pénal);
- la confiscation d'une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition (articles 131-6-7, 131-14-3 et 131-16-3 du code pénal);
- la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit. Toutefois, cette confiscation ne peut pas être prononcée en matière de délit de presse (article 131-6-10 et 131-14-6 du code pénal);
- la confiscation d'un objet (article 131-10 du code pénal);
- la confiscation d'un animal (article 131-10 du code pénal);
- la confiscation de l'animal ayant été utilisé pour commettre l'infraction ou à l'encontre duquel l'infraction a été commise (article 131-16-10 du code pénal).

Il pourrait être procédé de la même manière pour les retraits de titres ou de permis, le juge précisant au cas par cas si le retrait doit porter sur le permis de conduire, de chasser etc... et il serait ainsi mis fin à la disparité actuelle des textes qui mentionnent notamment :

- le retrait du permis de chasser, avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus (article 131-14-4, 131-16-4 du code pénal);
- le retrait pour une durée d'un an au plus des titres de conduite en mer des navires de plaisance à moteur et, à l'encontre de toute personne embarquée sur un navire étranger, l'interdiction pour un an au plus de pratiquer la navigation dans les eaux territoriales ou les eaux intérieures maritimes françaises (article 131-16-11 du code pénal);
- la suspension, pour une durée de cinq ans au plus, du permis de conduire, cette suspension pouvant être limitée, selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'Etat, à la conduite en dehors de l'activité professionnelle; cette limitation n'est toutefois pas possible en cas de délit pour lequel la suspension du permis de conduire, encourue à titre de peine complémentaire, ne peut pas être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle (article 131-6- du code pénal).

Le recensement de l'ensemble des interdictions existantes, l'analyse de chacune d'entre elle, la comptabilisation du nombre de fois où elles sont prononcées et l'évaluation de l'utilité qu'elles présentent pour les juridictions mérite donc de faire l'objet d'un travail approfondi que la commission – qui vient seulement de l'esquisser - n'a toutefois pas estimé devoir réaliser dans le temps dont elle disposait.

Entreprendre un tel travail lui paraît cependant s'imposer à court terme afin d'apporter une indispensable clarification, de mettre à la disposition des formations correctionnelles un éventail plus réduit de mesures répondant à un réel besoin et, par là même, de simplifier leur tâche.

II/ La promotion des peines permettant de cantonner l'emprisonnement

A. Promotion du placement sous surveillance électronique

1. État du droit

Textes.

Selon les termes mêmes de son intitulé, la loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 a consacré le placement sous surveillance électronique (« le PSE ») comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté. Depuis lors, les dispositions qui régissent la mesure ont été modifiées à de nombreuses reprises. Elles figurent

aujourd'hui aux articles 132-26-1 à 132-26-3 du code pénal, 723-7 à 723-13-1, R. 57-10 à 57-22 et D.118 à D. 125-1 du code de procédure pénale.

Définition et modalités.

Parfois qualifié de "prison à domicile", le PSE peut être défini comme l'interdiction faite au condamné de quitter le lieu désigné par la décision qui ordonne la mesure - son domicile ou tout autre lieu, privé ou "public" - hors certaines périodes préalablement déterminées, sa présence sur les lieux étant contrôlée à distance par les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire au moyen d'un procédé électronique.

Le dispositif de contrôle est constitué par un bracelet porté par le condamné - en pratique à la cheville ou au poignet - comportant un émetteur qui transmet des signaux radio à un récepteur placé au lieu d'assignation et qui renvoie à intervalles réguliers à un centre de surveillance des messages indiquant le bon fonctionnement du dispositif ainsi que l'absence ou la présence du condamné. Une alarme se déclenche si le message n'est pas capté ou encore si le condamné enlève son bracelet.

La décision qui prescrit le placement sous surveillance électronique peut en outre soumettre le condamné aux nombreuses obligations et interdictions actuellement prévues pour le sursis avec mise à l'épreuve (articles 132-43 à 132-46 du code pénal) - lesquelles peuvent assortir également la contrainte pénale qui, dans la proposition de la commission est appelée à se substituer au SME⁴³. Elle peut en outre lui imposer l'obligation spécifique de répondre aux convocations de toute autorité publique spécialement désignée.

Conditions de fond.

Le PSE peut tout d'abord être décidé au profit des personnes condamnées à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas deux ans ou au profit de celles dont la durée de la peine ou des peines restant à subir n'excède pas deux ans. Cette durée est réduite à un an pour les personnes en situation de récidive légale.

La mesure peut en outre être décidée en préalable à l'octroi d'une libération conditionnelle. Celle-ci est alors subordonnée à l'exécution, à titre probatoire, d'une

⁴³ Voir *infra* page 44 et 52

mesure de PSE pendant une durée d'un an. Il peut s'agir de la dernière année du temps d'épreuve ou, depuis la loi du 15 août 2014, de l'année précédant la date à laquelle peut être accordée une libération conditionnelle parentale.

Elle peut également être prononcée à titre probatoire pour une durée d'un an minimum et de trois ans maximum pour les personnes relevant des dispositions de l'article 730-2 du code de procédure pénale.

Selon l'article 132-26-1 du code pénal, pour bénéficier d'un PSE, le condamné doit justifier :

1. Soit de l'exercice d'une activité professionnelle, même temporaire, du suivi d'un stage ou de son assiduité à un enseignement, à une formation professionnelle ou à la recherche d'un emploi;
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 l'existence d'efforts sérieux de réadaptation sociale résultant de son implication durable dans tout autre projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive.

Modalités procédurales.

La décision de PSE est prise par le juge de l'application des peines à l'issue d'un débat contradictoire tenu en chambre du conseil sous réserve de la compétence du tribunal de l'application des peines lorsqu'elle est décidée en préalable à une libération conditionnelle dont l'octroi relève de la compétence de celui-ci.

Toutefois depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, le PSE peut être décidé *ab initio*, par la juridiction de jugement, au même titre que le placement à l'extérieur ou la semi-liberté. La possibilité est prévue par l'article 132-6-1 du code pénal. Le juge de l'application des peines détermine alors les modalités d'exécution de la mesure.

Dans la mesure où il impose le port d'un bracelet et place un lieu privé sous le contrôle de l'administration, le PSE ne peut être décidé qu'avec l'accord du condamné. L'accord est recueilli, si l'intéressé en a exprimé le souhait, en présence de son avocat, le cas

échéant désigné d'office. Si le condamné est un mineur non émancipé, la mesure suppose en outre l'accord des titulaires de l'autorité parentale. Elle suppose également celui du "maître des lieux" si elle doit s'exécuter dans un lieu privé dont le condamné n'est pas le "maître".

Modification et retrait.

En cours d'exécution la mesure de PSE peut faire l'objet d'adaptations lesquelles peuvent porter sur les périodes de présence, les lieux d'exécution ou encore les obligations ou interdictions accompagnant la mesure.

Elle peut être retirée en cas d'inobservation de ses conditions d'exécution soit que le condamné n'ait pas respecté les périodes de présence imposées ou qu'il ait tenté d'entraver la surveillance, soit encore qu'il n'ait pas respecté les interdictions ou obligations accompagnant la mesure. Elle peut l'être également en cas d'inconduite notoire, de nouvelle condamnation ou de refus par le condamné d'une modification nécessaire des conditions d'exécution de la mesure. Enfin, le PSE supposant l'assentiment du condamné, il doit y être mis un terme lorsque celui-ci le demande.

Dans tous les cas, le retrait de la mesure emporte pour le condamné l'obligation de subir, selon les prescriptions de la décision de retrait, tout ou partie de la peine qui lui restait à accomplir au jour du retrait.

Succès du PSE.

Le PSE a été reçu par les praticiens avec une grande faveur. Les chiffres sont éloquent⁴⁴. Alors que durant l'année 2004, 2919 mesures de PSE ont été décidées, ce nombre s'est établi à 23 147 durant l'année 2013. Au 1^{er} janvier 2005, le nombre des mesures en cours était de 709. Il a été porté à 9591 au 1^{er} janvier 2014. Le recours au PSE a donc connu une augmentation considérable sur une période d'un peu moins de dix ans. Encore convient-il de préciser que les chiffres retenus pour 2013 et 2014 ne prennent pas en compte la surveillance électronique de fin de peine (« la SEFIP ») supprimée par la loi du 15 août 2014. La durée moyenne du placement sous surveillance a lui aussi augmenté durant la période considérée : de 2,3 mois en 2004, elle est passée à 4,8 mois en 2013. Elle a donc doublé.

⁴⁴ Cf. annexe N° 6 Données statistiques.

Le succès du PSE s'explique par le fait qu'il permet, dans un contexte de surpopulation carcérale, de soumettre une personne à la fois à une mesure privative de liberté qui n'a pas l'effet désocialisant de l'incarcération et à des mesures de suivi qui sont propres au milieu ouvert. Il a semblé à la commission qu'il était souhaitable de promouvoir cette mesure en l'érigeant en peine autonome.

2. Evolution proposée

Transformation en peine.

La commission **propose** que le PSE, qui n'est actuellement qu'un aménagement des peines privatives de liberté, devienne une peine autonome, comme c'est notamment le cas en Italie.

Le PSE serait ainsi inclus dans l'échelle des peines principales correctionnelles immédiatement après l'emprisonnement, dans les conditions indiquées plus haut⁴⁵. Il serait par ailleurs, avec l'ensemble des autres peines principales, une peine alternative à l'emprisonnement et pourrait donc être prononcé en remplacement de celui-ci dans la limite d'une durée maximale de deux ans. En cas de retrait de la mesure, le condamné devrait exécuter une peine d'emprisonnement pour la durée du PSE restant à subir.

Ce changement de statut du PSE n'entraînerait aucun bouleversement des dispositions, rappelées plus haut, qui régissent la mesure. Surtout, il ne remettrait pas en cause la possibilité actuelle de le prononcer en remplacement d'une peine privative de liberté au cours de l'exécution de celle-ci. Il est apparu en effet à la commission qu'aucun principe supérieur ne s'opposait à ce qu'une même mesure puisse être prévue à la fois comme peine et comme mesure d'aménagement d'une peine. Au demeurant, actuellement, nombre des obligations ou interdictions assortissant la libération conditionnelle constituent également des peines pouvant être prononcées comme telles par la juridiction de jugement. Il en est ainsi, par exemple, des obligations correspondant à celles dont est assorti le suivi socio-judiciaire.

Cela étant, dès lors que la solution ne semble pas techniquement difficile à mettre en œuvre, il pourrait paraître plus conforme à l'évolution proposée par

la commission qu'en cours d'exécution d'une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle, le PSE soit décidé, dans les mêmes cas et conditions qu'aujourd'hui, non plus à titre d'aménagement mais au titre de la conversion de la peine en cours d'exécution en une autre peine privative de liberté. Cette conversion serait elle-même décidée à titre à la fois temporaire et probatoire dans le cas particulier où le PSE est prévu comme préalable à une libération conditionnelle.

Dans tous les cas, la commission propose de supprimer la distinction faite actuellement selon que le condamné est ou non récidiviste. La restriction apportée à la liberté d'appréciation de la juridiction dans le premier cas introduit un élément de complication qui ne se justifie pas⁴⁶.

Arguments.

Plusieurs considérations ont incité la commission à s'engager dans la voie proposée.

Les premières sont relatives à la nature même du PSE. Celui-ci n'apparaît pas seulement comme une modalité d'exécution de l'emprisonnement ou de la réclusion criminelle. Il peut être regardé comme une mesure privative de liberté autonome, distincte de l'une et de l'autre dans la mesure où, précisément, il exclut tout enfermement dans un établissement pénitentiaire sans s'analyser exclusivement pour autant - contrairement au placement à l'extérieur ou à la semi-liberté - comme un retour partiel à la liberté.

Les secondes considérations tiennent à l'objectif de cantonnement de la peine d'emprisonnement. La consécration - ou la promotion - du PSE comme peine est apparue à la commission comme l'un des moyens permettant d'atteindre cet objectif ou de l'approcher.

D'abord, reconnaître au PSE le caractère d'une peine autonome permet d'introduire dans l'échelle des peines principales correctionnelles un seuil supplémentaire qui évite la rupture actuelle entre l'emprisonnement et les autres peines. Le PSE apparaît ainsi comme une solution intermédiaire entre l'incarcération et la contrainte pénale, laquelle s'exécute en milieu ouvert. La commission a conscience qu'en pratique le législateur ne prévoira sans doute que très exceptionnellement le PSE à titre de peine principale. Il est vraisemblable qu'il en sera

⁴⁵ Voir *supra* page 35.

⁴⁶ Voir *infra* page 58

pour cette peine comme il en est aujourd'hui pour le travail d'intérêt général qui n'est prévu qu'en répression d'un petit nombre de délits. Il est apparu néanmoins important, sur le plan des principes, que le législateur se donne à lui-même cette alternative à l'emprisonnement.

Surtout la transformation du PSE en peine permet d'en faire, pour le juge, une alternative sérieuse à l'emprisonnement. Comme cela a été indiqué, il est proposé qu'en matière correctionnelle toute peine principale qui n'est pas prévue en répression de l'infraction puisse néanmoins être prononcée en remplacement de l'emprisonnement encouru. Erigé en peine principale, le PSE sera donc une peine alternative à l'emprisonnement. Son prononcé ab initio comme telle plutôt que comme mesure d'aménagement apparaît plus conforme à l'objectif de cantonnement de l'incarcération. Lorsque la juridiction envisage un PSE, il est en effet plus cohérent et plus opportun, pour atteindre cet objectif, de lui permettre de prononcer immédiatement cette mesure en lieu et place de l'emprisonnement qui ne sera subi pour la durée du PSE qu'en cas de non-respect des obligations attachées à celui-ci. Actuellement, la juridiction qui souhaite imposer un PSE doit d'abord infliger au prévenu une peine d'emprisonnement, qui reste ainsi la peine de référence, pour l'aménager aussitôt. Outre que le mécanisme est plus complexe, il impose aux juridictions de jugement de prendre une décision relative aux modalités d'exécution de la peine souvent perçue comme ressortissant plus naturellement au juge de l'application des peines.

En inversant ainsi la logique qui prévaut aujourd'hui, la commission entend favoriser le recours au PSE qui, par sa nature même, est, avec la contrainte pénale, une véritable alternative à l'emprisonnement ferme, les autres peines alternatives se substituant davantage en pratique, en raison de leur gravité relative, à l'emprisonnement avec sursis. L'évolution proposée évoque en définitive, mutatis mutandis, celle connue par l'assignation à résidence avec surveillance électronique (« l'ARSE ») : d'abord envisagée comme modalité de la détention provisoire avant d'être conçue, sans grand succès, comme une modalité du contrôle judiciaire, elle est devenue, avec la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, une mesure de sûreté autonome, distincte à la fois de la détention provisoire et du contrôle judiciaire.

B. Promotion de la contrainte pénale

1. Économie du dispositif

La contrainte pénale a été créée par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité de la sanction pénale. Peine de probation, au sens que donne à ces termes le Conseil de l'Europe, s'exécutant en milieu ouvert, elle vise les personnes se trouvant le plus en difficulté.

Elle prévoit un suivi et un contrôle renforcé et, dès le prononcé de leur peine, elle soumet les condamnés qui y sont astreints à un ensemble d'obligations et d'interdictions ainsi qu'à un accompagnement soutenu pendant une durée pouvant aller jusqu'à cinq années.

Elle peut être prononcée à l'égard des personnes ayant commis des délits passibles d'une peine inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement.

En cas de non-respect des obligations mises à sa charge, le condamné peut se voir imposer d'exécuter la peine d'emprisonnement fixée par le tribunal lors du prononcé de la contrainte.

Lors des débats parlementaires sur le projet de texte relatif à la contrainte pénale, a été évoquée la suppression du sursis avec mise à l'épreuve (« le SME ») – auquel il convient d'assimiler le sursis avec travail d'intérêt général – comme le proposait la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive dès lors que le SME, modalité d'exécution de la peine, paraissait poursuivre les mêmes objectifs que ceux de cette nouvelle peine et que ses modalités de mise en œuvre étaient également proches.

Ce projet de suppression ne s'est toutefois pas concrétisé car il aurait privé les juges de la possibilité de prononcer des peines mixtes (pour partie d'emprisonnement ferme et pour partie de suivi en milieu ouvert) qui répondent à des situations bien particulières et auxquelles ils ont fréquemment recours.

2. L'évolution proposée

La commission entend aujourd'hui **proposer** de faire évoluer le suivi socio-judiciaire selon des modalités qui permettent d'envisager une suppression du SME sans que les juges soient pour autant privés de la souplesse qu'ils recherchent lorsqu'ils ont à prononcer une peine. Elle considère que cette suppression apportera une indispensable clarification et présentera aussi l'avantage de donner à la contrainte pénale toute sa portée. Parallèlement et dans le même esprit, la commission **propose** de supprimer la disposition selon laquelle la contrainte pénale ne peut être prononcée que pour les «peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans». Elle relève que l'article 131-1 4 du code pénal, tel qu'il résulte de la loi du 15 août 2014, prévoit déjà la suppression de cette limitation à compter du 1er janvier 2017. Cette limitation, outre qu'elle ne se justifie pas, est la condition de la suppression du sursis avec mise à l'épreuve. Sa levée mériterait donc d'intervenir plus rapidement.

C. Promotion du suivi socio-judiciaire

Le suivi socio-judiciaire a été créé par la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles et à la protection des mineurs victimes. Défini aux articles 131-6 à 131-36-8 du code pénal, il consiste à soumettre le condamné, au-delà de l'exécution de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion, à des dispositifs de contrôle et à des obligations particulières en particulier une injonction de soins. Avant de déterminer s'il peut être redéfini et étendu afin de pallier la suppression de la rétention et de la surveillance de sûreté qu'entend proposer la commission⁴⁷, il convient d'en connaître, au moins dans les grandes lignes, la nature juridique, le champ d'application et l'économie.

1. Description du suivi

socio-judiciaire

Nature juridique.

Le suivi socio-judiciaire est une peine prononcée par la juridiction de jugement soit à titre de peine complémentaire soit, en matière correctionnelle, à titre de peine principale comme le prévoit l'article 131-36-7 du code pénal. En matière criminelle, il appartient à la cour d'assises de délibérer de manière spécifique sur le prononcé de cette peine (article 222-48-1 du code de procédure pénale).

Champ d'application.

Ne pouvant être prononcée que dans les cas prévus par la loi - ce qui recouvrait initialement les crimes les plus graves et spécialement les infractions sexuelles - la peine de suivi socio-judiciaire a vu s'élargir notablement son champ d'application avec les lois déjà citées des 12 décembre 2005, 5 mars 2007 et 9 juillet 2010. Elle peut donc être désormais prononcée pour un nombre très élevé d'infractions. Ce point mérite d'être noté.

Économie du suivi socio-judiciaire.

Le suivi de la mesure est effectué par le juge de l'application des peines qui peut, pendant toute sa durée, modifier les mesures de surveillance et les obligations ou décider de mettre fin, par anticipation, à un suivi socio-judiciaire comportant une injonction de soins ou encore relever le condamné d'une partie de ses obligations (article 763-6 du code de procédure pénale).

La durée du suivi socio-judiciaire est de dix ans pour les délits et de 20 ans pour les crimes. Pour les faits commis après le 10 mars 2004, cette durée peut être portée à 20 ans par décision spécialement motivée pour les délits et à 30 ans s'il s'agit d'un crime puni de 30 ans de réclusion criminelle. Elle est illimitée lorsqu'il s'agit d'un crime puni de la réclusion criminelle à perpétuité (article 131-36-1 alinéa 2 du code pénal).

La durée de l'emprisonnement est de trois ans pour les délits et de 7 ans pour les crimes en cas de révocation du suivi socio-judiciaire pour inobservation des mesures de surveillance et obligations assortissant cette peine.

⁴⁷ Voir *infra* pages 47 et 51.

Le juge de l'application des peines peut, d'office ou sur réquisitions du parquet, ordonner la mise à exécution partielle ou totale de l'emprisonnement prononcé par la juridiction de jugement (article 131-36-1 alinéa 3 du code pénal).

Les obligations assortissant le prononcé d'un suivi socio-judiciaire peuvent être :

- les obligations particulières du sursis avec mise à l'épreuve (article 132-45 du code pénal);
- l'injonction de soins (article 131-36-4 du code pénal);
- le placement sous surveillance électronique mobile lorsque la peine prononcée est au moins égale à 7 ou à 5 ans si les faits sont relatifs à des violences intra familiales soit encore lorsqu'ils ont été commis une nouvelle fois en état de récidive légale (articles 131-36-9 et 131-36-12-1 du code pénal);
- l'assignation à domicile pour les personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 15 ans pour l'un des crimes mentionnés à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale (article 763-3 alinéa 5 dudit code).

Enfin, depuis le 1^{er} mars 2008, la personne condamnée à une peine de suivi socio-judiciaire est, sauf décision contraire de la juridiction, soumise à une injonction de soins dès lors qu'une expertise conclut à la possibilité d'un traitement (article 131-36-4 du code pénal).

Au surplus, en cas d'infractions mentionnées à l'article 706-47 du code de procédure pénale⁴⁸, la personne poursuivie doit être soumise avant tout jugement au fond à une expertise médicale et l'expert est interrogé sur l'opportunité du prononcé d'une injonction de soins intervenant dans le cadre d'un suivi socio-judiciaire.

2. Évolution proposée

Si, comme cela vient d'être rappelé, la suppression de la peine de sursis avec mise à l'épreuve a été évoquée au cours des débats parlementaires sur la création de la contrainte pénale, il n'a, en revanche, jamais été

question de supprimer la peine de suivi socio-judiciaire dont l'accroissement constant du champ d'application démontre qu'il s'agit d'une pénalité répondant à des situations que ne prennent pas suffisamment ou directement en compte les autres peines⁴⁹.

En effet, contrairement à la libération conditionnelle ou aux réductions de peines conditionnelles - qui sont des aménagements de peine intervenant en cours de détention - le suivi socio-judiciaire est prononcé par la juridiction de jugement qui, au stade de la condamnation et au vu des éléments d'information dont elle dispose, considère que le condamné devra faire l'objet de mesures de contrôle et de suivi au terme de sa peine, et ce même s'il ne bénéficie pas de mesures d'aménagement. Ce dispositif répond en réalité au fait que les peines criminelles ne sont jamais mixtes.

Dans la mesure où les objectifs et les modalités de mise en œuvre du SME et du suivi socio-judiciaire sont très similaires, la commission propose de les fusionner en une seule peine : **le suivi socio-judiciaire probatoire ou de probation** (« le SSJP »).

Une telle fusion implique toutefois que soient clairement définis la nature juridique, le champ, la portée, l'économie générale et les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle peine.

Nature juridique.

Le SSJP serait une peine complémentaire de portée générale susceptible d'être prononcée pour tous crimes et délits. Elle consisterait à soumettre le condamné, une fois sa peine principale purgée, à des mesures de contrôle et à des obligations particulières pendant toute la durée de ce suivi.

Durée.

La durée du SSJP serait d'un maximum de trois ans pour les délits et de 10 ans maximum pour les délits commis en récidive ainsi que pour ceux qui sont mentionnés à l'article 706-47 du code de procédure pénale. La durée du SSJP serait de 20 ans maximum pour les crimes et elle serait perpétuelle lorsqu'a été prononcée une peine de réclusion criminelle à perpétuité.

La juridiction de jugement fixerait la durée exacte de la période de suivi dans le jugement de condamnation.

Contenu des mesures.

⁴⁸ Il s'agit des infractions meurtre ou d'assassinat d'un mineur précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie ou les infractions d'agressions ou d'atteintes sexuelles ou de proxénétisme à l'égard d'un mineur ou de recours à la prostitution d'un mineur prévues par les articles 22-23 à 222-31, 225-7 (1^o), 225-7-1, 225-12-1, 225-12-2 et 227-22 à 227-27 du code pénal. Il s'agit également des crimes de meurtre ou assassinat commis avec tortures ou actes de barbarie, des crimes de tortures ou d'actes de barbarie et des meurtres ou assassinats commis en état de récidive légale.

⁴⁹ Comme le montre le nombre de peines de suivi socio-judiciaire prononcées dont l'étiage se situe annuellement aux environs de 1400

Le condamné pourrait être soumis à des mesures de contrôle telles que celles prévues par l'article 132-44 du code pénal pour le SME; aux mesures particulières énumérées à l'article 132-45 du code précité; à des mesures d'aide au sens de l'article 132-46 du même code; à une injonction de soins, après expertise, pour les infractions énoncées à l'article 706-47 du code de procédure pénale; en fonction de la durée de la peine prononcée, à un placement sous surveillance électronique mobile; enfin, sous certaines conditions, à une assignation à domicile.

S'agissant plus particulièrement du *placement sous surveillance électronique* mobile créé par la loi précitée du 12 décembre 2005 et qui constitue une modalité d'aménagement de la peine, la commission relève qu'il n'est que rarement prononcé et que sa mise en œuvre soulève en pratique d'importantes difficultés d'ordre technique qui ne semblent pas avoir encore été maîtrisées. Elle *propose* donc la suppression de ce dispositif ou, à tout le moins, une évaluation précise de son utilité et de sa faisabilité, étude à laquelle elle n'a pu se livrer dans le délai qui lui était imparti.

Suivi du SSJP.

Le suivi de la mesure du SSJP serait assuré par le juge de l'application des peines. Pendant toute la durée du suivi, ce juge aurait la faculté, d'office ou sur demande, de modifier les mesures de surveillance ainsi que les obligations en fonction de l'évolution du condamné. Il pourrait également, selon les mêmes modalités, décider de mettre fin au suivi de manière anticipée.

Sanction.

A l'instar de ce qui a été prévu pour la contrainte pénale, c'est le président du tribunal de grande instance ou un juge qu'il délègue⁵⁰ - et sur lequel le présent Rapport s'explique plus longuement⁵¹ - qui serait compétent pour sanctionner l'inexécution des mesures auxquelles est soumis le condamné. La durée de l'emprisonnement susceptible d'être mis à exécution en cas de non-respect des obligations assortissant un SSJP serait fixée par la juridiction de jugement lors de la condamnation. Il serait de 3 ans pour les délits sans que cette durée puisse excéder le maximum de la peine encourue pour l'infraction initiale et de 7 ans pour les crimes.

⁵⁰ Il convient en effet de distinguer l'autorité qui prononce la mesure et celle qui en assure ultérieurement le contrôle.

⁵¹ Voir *infra* p 76.

III/ La suppression de mesures heurtant les principes du droit de la peine

A. Suppression de la sanction-réparation

Cette sanction, introduite par la loi du 5 mars 2007, impose au condamné de procéder, dans le délai et selon les modalités fixées par la juridiction, à l'indemnisation du préjudice de la victime. Une fois réunis les accords de la victime et du prévenu, cette réparation pourra être exécutée en nature; elle pourra prendre la forme d'une remise en état d'un bien endommagé à l'occasion de la commission de l'infraction, celle-ci étant réalisée par le condamné lui-même ou par un professionnel qu'il choisit et dont il rémunère l'intervention.

D'un champ d'application relativement vaste, elle fait partie des peines principales prévues en matière correctionnelle et contraventionnelle tant pour les personnes physiques (articles 131-3-9 et 131-12 du code pénal), que pour les personnes morales (articles 131-37, dernier alinéa. et 131-40 du même code). Pourtant, nonobstant ce vaste champ d'application et son objectif somme toute louable - obliger l'auteur à remettre, dans la mesure du possible, la situation dans son état d'origine - cette sanction interroge à plus d'un titre⁵².

En premier lieu, son utilité est douteuse car elle fait doublon avec d'autres dispositions permettant une prise en considération de la situation de la victime :

- avant la mise en mouvement de l'action publique, dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites et de la composition pénale, le procureur de la

République peut en effet subordonner la mesure à la réparation du dommage par l'auteur des faits (article 41-1 et 41-2 du code de procédure pénale).

- au titre de la condamnation, le prononcé de la dispense ou de l'ajournement de peine est également soumis à réparation effective du préjudice ou en voie d'être obtenue.
- s'agissant de la fixation ou de l'orientation des modalités d'exécution de la peine par la juridiction de jugement ou le juge de l'application des peines, de nombreuses mesures comme la contrainte pénale, la libération conditionnelle, la semi-liberté peuvent être accompagnées de l'obligation de réparer le préjudice.
- enfin, préalablement à toute décision entraînant la cessation temporaire ou définitive de l'incarcération d'une personne condamnée à une peine privative de liberté avant la date d'échéance de sa peine, le Juge de l'application des peines prend en considération les intérêts de la victime ou de la partie civile au regard des conséquences que cette décision peut avoir pour elle (article 720 du code de procédure pénale). Ainsi le juge de l'application des peines pourra-t-il assortir la mesure de libération anticipée du condamné d'une interdiction d'entrer en contact avec la victime ou de l'obligation d'indemniser la partie civile.

En second lieu, elle crée une confusion entre les fonctions de la sanction et de l'action civile (la réparation). En outre, les textes n'organisent pas de façon suffisamment précise son régime de telle sorte que l'on a bien du mal à comprendre comment se combinent cette sanction et d'éventuels dommages et intérêts en contradiction avec le droit à réparation intégrale de la victime qui risque de ce fait d'être largement satisfait voire « dépassé ».

Toutes ces raisons expliquent sans doute le faible nombre de sanction-réparation prononcées chaque année: une centaine de mesures, selon les chiffres transmis par le casier judiciaire national, la plupart l'étant d'ailleurs non pas à titre de peine mais comme obligations prescrites dans le cadre de la composition pénale⁵³. Ces chiffres montrent en outre, que même après des années d'existence, cette sanction n'est guère prononcée et

qu'en toute hypothèse, elle ne l'est jamais à titre de peine complémentaire à la peine d'emprisonnement mais toujours comme peine principale, au lieu et place donc de l'emprisonnement ou de l'amende.

Aussi, et compte tenu de l'éventail de peines déjà très varié offert aux juges tant en matière correctionnelle que contraventionnelle, la commission propose la suppression pure et simple de cette sanction. Elle souligne en outre qu'une mesure de ce type trouverait davantage sa place parmi les mesures de justice restauratrice dont le principe a été entériné par la loi du 15 août 2014, y compris lors de l'exécution de la peine (article 10-1 du code de procédure pénale).

B. Suppression de la rétention de sûreté

1. Présentation de la mesure

Cette mesure résulte de la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental. Pour aller à l'essentiel, il convient de retenir qu'elle prévoit la possibilité, sous certaines conditions, de maintenir, au terme de l'exécution de leur peine, dans des centres fermés et pour une durée indéfiniment renouvelable, des personnes présentant « une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité⁵⁴ ».

Trois conditions doivent être réunies pour que puisse être envisagé le prononcé d'une telle mesure. Il faut :

- avoir été condamné par une cour d'assises pour des faits d'une particulière gravité limitativement énumérés;
- avoir été condamné à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 15 années;
- enfin, que la cour d'assises ait « expressément prévu dans sa décision de condamnation que la personne pourra faire l'objet à la fin de sa peine d'un réexamen de sa situation en vue d'une éventuelle rétention de sûreté ».

⁵² A ce sujet, v. S. Fournier, *La peine de sanction-réparation : un hybride disgracieux (ou les dangers du mélange des genres)* : Mélanges Robert, Lexisnexis, p. 285 ; M. Giacomelli, *Libres propos sur la sanction-réparation* : D. 2007, p. 1551.

⁵³ Cf. annexe N° 6 Données statistiques.

⁵⁴ Article 706-53-13 du code de procédure pénale.

À l'issue de ce réexamen et de l'intervention d'une commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, la juridiction régionale de rétention de sûreté, créée par la loi du 25 février 2008, peut prononcer une mesure de rétention de sûreté si sont réunies les autres conditions suivantes :

- il doit être établi que la personne concernée présente une « particulière dangerosité » et une « probabilité très élevée de récidive » parce qu'elle « souffre d'un trouble grave de la personnalité » ;
- il ne doit pas exister d'autre dispositif de prévention de la récidive suffisant ;
- la personne condamnée doit avoir été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre.

2. Nature juridique de la mesure

S'agit-il d'une « peine » qui, si l'on se réfère à la formule adoptée par le Conseil constitutionnel dans sa Décision n°93-334 du 20 janvier 1994, est « conçue non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion⁵⁵ » ?

Ou s'agit-il d'une mesure de sûreté tendant à faire cesser une situation dangereuse indépendamment de toute idée de faute, d'une simple mesure de protection sociale destinée à prévenir la récidive ou à neutraliser un état dangereux et dépourvue de tout objectif rétributif ou expiatoire ?

Saisi d'un recours contre la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté, le Conseil constitutionnel

s'est prononcé par Décision n°2008-562 du 21 février 2008. Tout en rappelant que la rétention de sûreté n'est pas une peine ni une sanction ayant le caractère de punition, il a estimé « qu'eu égard à sa nature privative de liberté, à la durée de cette privation, à son caractère renouvelable sans limite et au fait qu'elle est prononcée après une condamnation par une juridiction, [elle] ne saurait être appliquée à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou faisant l'objet d'une condamnation postérieure à cette date pour des faits commis antérieurement⁵⁶ ».

Sans prendre explicitement parti sur la nature juridique de la rétention de sûreté, le Conseil constitutionnel, en rappelant le principe de non-rétroactivité, exclut qu'elle puisse être qualifiée de mesure de sûreté. Sans le dire expressément, il retient en réalité une conception qui se dégage de l'alternative « peine – mesure de sûreté » et se rapproche davantage de la privation de liberté telle que l'entend la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans son article 5-1⁵⁷.

Pour autant, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé à de nombreuses reprises que cet article 5-1 et les six cas qu'il énumère devaient être strictement interprétés⁵⁸. Elle a souligné que même les exigences de la lutte contre la délinquance organisée ne suffisent pas à justifier une interprétation extensive et que les besoins du maintien de l'ordre, de la paix, de la tranquillité et de la sûreté, finalités classiques du pouvoir de police, ne peuvent en tant que tels, servir de fondement à une privation de liberté, celle-ci ne pouvant avoir lieu que dans les cas prévus par l'article 5-1.

⁵⁵ Cons. constit., 20 janv. 1994, déc. n°93-334 DC à propos de la Loi n°94-89 du 1^{er} février 1994 instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale, consid. n°12.

⁵⁶ Cons. constit. 21 févr. 2008, déc. n°2008-562, consid. n°10. En décidant ainsi, le Conseil constitutionnel a prohibé tout placement en rétention de sûreté sur le fondement de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale avant le terme de l'exécution de peines égales ou supérieures à quinze années de réclusion criminelle prononcées à compter de l'entrée en vigueur de la loi. La rétention de sûreté n'est donc actuellement applicable que dans les circonstances spécifiquement prévues par l'article 706-53-19 du code précité. Voir infra.

⁵⁷ Convention européenne des droits de l'homme. Article 5-1 : « Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

a) s'il n'est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent.

b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulière pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi.

c) S'il n'a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci.

d) S'il s'agit de détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente.

e) S'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond.

f) S'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

3. Appréciation de la mesure

Lors de sa présentation et, plus encore, de son adoption, la loi créant la rétention de sûreté a fait l'objet de vifs débats. Pour un certain nombre de commentateurs, elle rompait en effet avec la tradition juridique française fondée sur la responsabilité pénale que l'on encourt pour un acte que l'on a commis et recourait à un modèle de contrôle social substituant aux peines prononcées pour une faute commise des mesures de protection et de défense contre une personne considérée comme objectivement dangereuse⁵⁹.

Indépendamment même de ces critiques, dont on ne saurait sous-estimer la pertinence et l'importance, il faut avoir conscience que la rétention de sûreté soulève de nombreux autres problèmes.

La conventionnalité.

La privation de liberté d'une personne considérée comme dangereuse alors qu'elle a purgé sa peine entre-t-elle dans l'un des six cas prévus par l'article 5-1 précité ?

En l'occurrence seuls semblent concernés, au sein de cet article, les alinéas a) relatif à la détention régulière par un tribunal compétent et f) prévoyant la détention de personnes présentant des risques pour elles-mêmes et pour autrui et, notamment, les aliénés.

S'agissant toutefois de l'alinéa f), la Cour a précisé à plusieurs reprises les conditions à satisfaire pour que puisse intervenir une privation de liberté fondée sur des troubles mentaux. Ainsi l'état d'aliénation doit-il avoir été établi de façon probante par une expertise médicale objective, présenter un caractère ou une ampleur légitimant l'internement, ce dernier ne pouvant se prolonger valablement sans la persistance de pareils troubles⁶⁰. Et elle a depuis lors jugé que la rétention de sûreté existant en Allemagne ne pouvait être fondée sur l'article 5-1-e)⁶¹.

En ce qui concerne l'article 5-1-a) relatif à la détention après condamnation, la Cour a précisé, en matière d'exécution des peines, ce qu'il fallait entendre par les mots « après une condamnation ».

À cet égard, elle a souligné que le mot « après » n'implique pas un simple ordre chronologique de succession entre la « condamnation » et la « détention » mais suppose un lien de causalité entre la décision de réincarcération et le jugement initial⁶². Ce lien se distend avec l'écoulement du temps et peut « se rompre à la longue si lesdites décisions en arrivaient à se fonder sur des motifs étrangers aux objectifs du législateur et du juge ou sur une appréciation déraisonnable au regard de ces objectifs⁶³. »

Ainsi la Cour a-t-elle considéré qu'il y avait eu violation de l'article 5-1-a) dans le cas d'une détention infligée à l'origine pour meurtre et reprise ensuite après révocation d'une mesure de libération conditionnelle au seul motif de prévenir des infractions à caractère non violent⁶⁴.

Et, s'agissant de la rétention de sûreté allemande, la Cour a, le 17 décembre 2009, décidé que cette mesure devait être analysée comme une peine et ne pouvait donc être rétroactive⁶⁵. Elle a aussi relevé que la décision de maintenir la personne concernée en rétention à la suite d'une modification législative ne satisfaisait pas au critère requis pour une « condamnation » car elle n'était pas liée à un constat de culpabilité effectué à la suite d'une infraction.

Il est donc sérieusement permis de se demander si une décision de rétention de sûreté fondée sur la dangerosité persistante d'une personne et sur le risque élevé de la voir à nouveau commettre la même infraction que celle qui est à l'origine de sa condamnation initiale présente un lien suffisant avec cette première condamnation.

⁵⁸ CEDH, 18 janv. 1978, *Irlande c/ Royaume-Uni*, § 194. V. aussi, évoquant des hypothèses « limitativement énumérées » : CEDH, 6 nov. 1980, *Guzzardi c/ Italie*, § 96. V. encore, rappelant le principe d'une interprétation restrictive de l'article : CEDH, 29 févr. 1988, *Bouamar c/ Belgique*, § 43 ; CEDH, 22 févr. 1989, *Ciulla c/ Italie*, § 41 ; CEDH, 22 mars 1995, *Quinn c/ France*, § 42.

⁵⁹ Cf. notamment Robert Badinter « *Le Monde* » des 27 novembre 2007 et 24 février 2008. Voir également Commission nationale consultative des droits de l'homme. Note du 4 janvier 2008 sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté à M. le Premier ministre, Mme la Garde des Sceaux, Mme la ministre de la santé et MM. Les présidents des assemblées.

⁶⁰ Cf. CEDH, 24 sept. 1992, *Herczegfalvy contre Autriche*, § 63.

⁶¹ Cf. CEDH *Haidn contre Allemagne*. 13 janvier 2011, req. n° 6587/04.

⁶² CEDH, 24 juin 1982, *Van Droogenbroeck contre Belgique*, § 35. V. aussi CEDH, 18 déc. 1986, *Bozano contre France*, § 53 précisant que la préposition « après » sert à désigner une « détention » qui se produit « par suite », et non pas simplement « à la suite » de la décision du juge pénal.

⁶³ Cf. CEDH. *Van Droogenbroeck contre Belgique*. 24 juin 1982, op. cit.

L'imprécision des conditions de sa mise en œuvre.

La formulation de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale fait appel à des notions de « particulière dangerosité », de « probabilité très élevée de récidive » ou encore de « trouble grave de la personnalité » que beaucoup estiment trop imprécises et qui laissent en tous cas une place excessive à une appréciation très subjective.

Plus préoccupante encore est la position adoptée sur ce point par l'ensemble des experts psychiatres consultés par la commission qui tous soulignent les difficultés qu'ils éprouvent et même l'incapacité dans laquelle ils se trouvent de définir la notion de « dangerosité » et, par là même, de satisfaire correctement aux demandes d'expertises dont ils sont saisis⁶⁶.

Indépendamment de cette question de fond qui doit retenir l'attention, la plupart des personnes consultées ont aussi tenu à souligner le nombre élevé des expertises qu'il convient d'ordonner lors du prononcé de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté dont il sera question infra. Les experts psychiatres, quant à eux, ont fait part avec insistance des difficultés qu'ils rencontraient actuellement pour faire face, dans les délais impartis, aux expertises qui leur sont confiées. Plusieurs se sont même interrogés sur la qualité d'expertises effectuées dans de telles conditions.

L'application de la rétention de sûreté.

En rappelant que la rétention de sûreté ne saurait être rétroactive, le Conseil constitutionnel a en réalité reporté à quinze ans, sinon son prononcé pour des faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, du moins son application effective une fois la peine purgée⁶⁷. Il s'avère donc impossible d'évaluer actuellement l'impact exact de cette mesure, qui, en l'état des éléments d'information dont dispose la commission, semble n'avoir été que rarement prononcée.

En assortissant sa Décision d'une réserve d'interprétation imposant à la juridiction régionale de la rétention de sûreté l'obligation de vérifier que, conformément à l'article 706-53-14 alinéa 6 du code de procédure

pénale, « la personne condamnée a effectivement été mis en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, d'une prise en charge médicale, sociale et psychologique adaptée au trouble de la personnalité dont elle souffre », le Conseil a également rendu encore plus complexe la mise en œuvre effective d'une mesure de rétention à l'expiration de la peine⁶⁸.

L'existence de mesures répondant aux mêmes fins.

Le dispositif instauré par la loi du 25 février 2008 s'inscrit en réalité dans la ligne d'autres mesures déjà toutes destinées à lutter contre le risque de récidive. Il importe donc de savoir si ces mesures sont aptes, telles qu'elles ont été conçues et telles qu'elles sont actuellement mises en œuvre, à répondre à l'objectif de prévention de la récidive qui est poursuivi ou s'il serait envisageable de les redéfinir et d'élargir leur champ de compétence afin de les rendre plus opérationnelles encore.

La commission a relevé que :

- le suivi-socio-judiciaire, peine complémentaire, créé par la loi précitée du 17 juin 1998 permet, en matière criminelle et dans sa conception actuelle, de soumettre le condamné, au-delà de l'exécution de sa peine de réclusion, à des mesures de contrôle et à des obligations particulières telles qu'une injonction de soins. Or il s'avère qu'initialement prévu pour les crimes les plus graves et tout particulièrement pour les infractions de nature sexuelle, le suivi socio-judiciaire a vu son champ d'application considérablement s'élargir. C'est précisément dans ce même esprit, que la commission **propose** d'étendre le champ d'application du suivi socio-judiciaire en le transformant en une peine complémentaire de portée générale susceptible d'être prononcée pour tous crimes et délits;
- le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, mesure de sûreté, institué par la loi précitée du 9 mars 2004 oblige les personnes qui font l'objet d'une inscription à justifier régulièrement de leur résidence après condamnation;

⁶⁴ Cf. CEDH, 28 mai 2002, *Stafford contre Royaume-Uni*.

⁶⁵ Cf. CEDH, 17 décembre 2009, *M. contre Allemagne* : D. 2010, p. 737, note J. Pradel ; AJ pénal 2010, 129, note J. Leblois-Happe ; Dr. pénal 2010, étude 9, note Grégoire et Boulan. V. aussi, ultérieurement CEDH, 14 avril 2011, *Jendrowiak contre Allemagne* ; CEDH, 24 nov. 2011, *Schönbred contre Allemagne* ; CEDH, 24 nov. 2011, *O. H. contre Allemagne*.

⁶⁶ Cf. annexe n° 13 : Les expertises psychiatriques. Synthèse des observations des réponses adressées à la commission et étude de droit comparé.

⁶⁷ Cons. constit., 21 févr. 2008, déc. n°2008-562 DC.

⁶⁸ Op. cit., consid. n°21.

- la surveillance judiciaire, mesure de sûreté, résultant de la loi précitée du 12 décembre 2005 permet au juge de l'application des peines de contrôler une personne après l'exécution de sa peine pendant une durée égale aux réductions de peine accordées pendant sa détention en lui imposant, le cas échéant, une injonction de soins et un placement sous surveillance mobile. Là encore, c'est une profonde évolution de cette mesure que **propose** la commission.

C. Suppression de la surveillance de sûreté

Elle aussi créée par la loi du 25 février 2008, la surveillance de sûreté, dont les modalités de mise en œuvre sont décrites à l'article 706-53-19 du code de procédure pénale, est une mesure de surveillance en milieu ouvert susceptible de s'appliquer à une personne présentant une dangerosité persistante avec un risque élevé de commettre à nouveau l'une des infractions mentionnées à l'article 706-53-13 du code précité. Elle vient s'ajouter aux dispositifs existant ce qui rend assez malaisée la coordination qui s'impose entre elles.

Elle peut être prononcée à la suite :

- d'une mesure de rétention de sûreté (article 706-53-19 du code de procédure pénale) sauf si un suivi socio-judiciaire a été ordonné auquel cas c'est cette mesure qui s'applique à la suite de la rétention (article 706-53-20 du code précité);
- d'une mesure de surveillance judiciaire (article 723-37 du code précité);
- d'une mesure de suivi socio-judiciaire (article 763-8 du code précité);

et elle est soumise, pour l'essentiel, aux mêmes conditions d'application que la rétention de sûreté (voir supra).

Il s'agit d'une mesure qui comporte des obligations identiques à celles de la surveillance judiciaire et du suivi socio-judiciaire, notamment l'injonction de soins

et le placement sous surveillance électronique mobile. Prononcée par la juridiction régionale de la rétention de sûreté, elle peut être indéfiniment prolongée. La violation de ces obligations peut enfin entraîner un placement en rétention de sûreté.

A cet égard, il convient de noter que, lorsque la rétention de sûreté intervient en raison de la violation d'une mesure de surveillance de sûreté prolongeant elle-même une mesure de surveillance judiciaire ou de suivi socio-judiciaire, la conventionnalité d'une telle rétention est sujette à caution dès lors qu'aucune condamnation n'est à l'origine de ce placement en rétention de sûreté, la surveillance de sûreté étant prononcée par la juridiction régionale de rétention de sûreté.

Enfin, la nature juridique de la surveillance de sûreté n'est, elle aussi, pas définie, le Conseil constitutionnel, dans sa Décision précitée du 21 février 2008 ayant énoncé que « la rétention de sûreté n'est ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition; que la surveillance de sûreté ne l'est pas davantage⁶⁹ ».

Il apparaît donc que la surveillance de sûreté soulève autant de questions que la rétention de sûreté elle-même. Par ailleurs, à la date du 13 novembre 2014, 28 mesures de surveillance de sûreté étaient en cours, ce qui demeure très limité.

Le constat ainsi effectué et qui met en évidence une réelle fragilité de la rétention et de la surveillance de sûreté en terme de conventionnalité, l'application des plus limitées qui est actuellement faite de ces mesures, la grande imprécision de la notion de dangerosité qui est pourtant l'une des conditions de leur prononcé, l'existence de mesures proches aptes, une fois redéfinies, à satisfaire à la même nécessaire exigence de prévention de la récidive conduit donc la commission à faire une **proposition** de suppression de ces deux mesures.

En formulant une telle recommandation et en faisant, dans le même temps, une **proposition** de redéfinition et d'extension du champ d'application du suivi socio-judiciaire ainsi que la fusion de cette dernière peine avec le sursis avec mise à l'épreuve pour en faire une

⁶⁹ Op. cit., consid. n°9.

peine «de droit commun», la commission entend certes s'inscrire dans la démarche de simplification et de clarification qui lui est demandée. Mais, plus encore, elle considère - et c'est pour elle essentiel - que, sans désarmer les pouvoirs publics, cette nouvelle peine permet d'éviter une sortie de prison dépourvue de toute mesure d'accompagnement et, par là même, de prévenir la récidive.

En proposant la suppression de la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté, la commission rejoint d'ailleurs la position qu'a récemment prise la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté dans l'avis public qu'elle a rendu le 5 novembre 2015⁷⁰. Cet avis, qui s'inscrit dans la ligne de l'avis rendu par son prédécesseur le 6 février 2014⁷¹, s'interroge lui aussi sur la nature juridique exacte de cette mesure et sur «cette conception nouvelle du droit de la peine qui supprime le lien objectif entre culpabilité et responsabilité, entre infraction et sanction, au profit de la notion de dangerosité». Plus encore, il souligne, au vu des constatations récemment effectuées au centre médico-judiciaire de sûreté de Fresnes, que les modalités de prise en charge des cinq personnes qui y ont été jusqu'ici placées pour n'avoir pas respecté les obligations imposées dans le cadre d'une surveillance de sûreté, sont sujettes à critiques et ne répondent pas aux objectifs assignés par la loi.

IV/ Les créations et suppression corrélatives en matière d'application des peines

A. Suppression du SME et du sursis assorti d'un travail d'intérêt général

Comme cela a été exposé supra⁷², la redéfinition du suivi socio-judiciaire et l'extension de son champ d'application, tout comme la levée de la limitation de la contrainte pénale aux peines d'emprisonnement égales ou inférieures à cinq ans et sa généralisation, ne rendent plus indispensable le maintien du sursis avec mise à l'épreuve («le SME») et du sursis assorti d'un travail d'intérêt général («TIG»).

Il s'impose en effet d'éviter tout ce qui pourrait constituer des redondances et de concrétiser les intentions de suppression qui s'étaient manifestées lors des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 15 août 2014. La Commission propose donc la suppression du SME et du sursis TIG.

B. Création de la libération contrôlée

La commission s'est livrée à une analyse approfondie de la surveillance judiciaire telle qu'elle a été créée par la loi du 12 décembre 2005 ainsi que des conditions de sa mise en œuvre. Au terme de l'examen auquel elle a procédé, elle fait la proposition de redéfinir cette

⁷⁰ Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. Avis public du 5 octobre 2015 (JORF du 5 novembre 2015)

⁷¹ Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Avis public du 6 février 2014 (JORF du 25 février 2014).

⁷² Voir supra pages 25 et 44.

mesure et de lui substituer une mesure intitulée « *libération contrôlée* » dont l'économie s'inscrit directement dans l'objectif de prévention de la récidive qu'elle entend poursuivre.

1. Description de l'actuelle surveillance judiciaire

Créée par la loi du 12 décembre 2005 déjà citée relative au traitement de la récidive des infractions pénales, la surveillance judiciaire permet au juge de l'application des peines de contrôler une personne une fois sa peine purgée pendant une durée égale aux réductions de peine dont elle a bénéficié en lui imposant éventuellement une injonction de soins et une mesure de surveillance mobile.

Nature juridique.

Il s'agit non pas d'une peine mais d'une mesure de sûreté qui se trouve codifiée aux articles 723-29 et sq... du code de procédure pénale. Appelée à se prononcer sur ce point en procédant à l'examen de la mesure de placement sous surveillance électronique mobile, le Conseil constitutionnel, le 8 décembre 2005, a précisé: « Considérant, en premier lieu, que la surveillance judiciaire est limitée à la durée des réductions de peine dont bénéficie le condamné; qu'elle constitue ainsi une modalité d'exécution de la peine qui a été prononcée par la juridiction... qu'elle repose non sur la culpabilité du condamné mais sur sa dangerosité; qu'elle a pour seul but de prévenir la récidive; qu'ainsi la surveillance judiciaire ne constitue ni une peine ni une sanction⁷³... ».

Économie de la surveillance judiciaire

a) Les conditions de mise en œuvre

La surveillance judiciaire peut être prononcée par le juge de l'application des peines en cas de condamnation à une peine de sept ans d'emprisonnement en répression d'une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru; en cas de condamnation à une peine de cinq ans ou plus en répression d'infractions commises

en récidive, et lorsque l'expertise qui a été ordonnée a conclu à la dangerosité du condamné et à un risque élevé de récidive. Elle est prononcée sur réquisitions du procureur de la République et intervient après qu'ait été facultativement recueilli l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté et après une admission, également facultative, au centre national d'évaluation. C'est le tribunal de l'application des peines qui détermine sa durée: elle ne peut excéder celle des réductions de peines dont le condamné a bénéficié. La situation de la personne concernée au regard de l'éventuelle application de la surveillance judiciaire est obligatoirement examinée avant sa libération. La procédure est contradictoire et doit se dérouler en présence d'un avocat.

b) Les obligations assortissant une surveillance judiciaire

Il peut s'agir de celles actuellement prévues pour le sursis avec mise à l'épreuve.

Il est également possible de prononcer un placement sous surveillance électronique mobile, une assignation à domicile si l'on est en présence d'une peine de réclusion criminelle d'une durée égale à 15 ans en cas de crimes mentionnés à l'article 706-53-13 du code de procédure pénale, c'est-à-dire ceux qui ouvrent droit à l'éventuelle prononcé d'une rétention de sûreté. Enfin, sauf décision contraire du juge de l'application des peines, est prononcée une injonction de soins après qu'il a été procédé à une expertise médicale.

c) Le suivi

Le suivi de cette mesure est assuré par le juge de l'application des peines. Il dispose de la possibilité de modifier les obligations au cours de son exécution et d'en ordonner la mainlevée.

d) Sanction

En cas de violation des obligations mises à la charge du condamné, la réincarcération du condamné peut être décidée pour la durée des réductions de peines accordées et non déjà révoquées. Par ailleurs, l'article 723-37 du code de procédure pénale prévoit la possibilité, dans certaines conditions, de prolonger les obligations imposées au condamné mais dans le cadre cette fois de la mesure de surveillance de sûreté évoquée supra.

⁷³ Cons. constit., 8 déc. 2005, déc. n°2005-527 rendue à propos de la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales.

2. Évolution proposée vers la « libération contrôlée »

La commission s'est interrogée sur le point de savoir s'il convenait de conserver cette mesure dès lors que le nombre des personnes placées sous surveillance judiciaire est faible - 84 mesures auraient été prononcées en 2014 - et où la nouvelle peine de suivi socio-judiciaire probatoire proposée supra⁷⁴ apporte des réponses à nombre des situations concernées par une éventuelle surveillance judiciaire.

Ce n'est toutefois pas le parti qu'elle a entendu prendre. Il lui est en effet apparu que l'objectif de prévention de la récidive que se fixe la surveillance judiciaire, plus que celui de lutte contre la dangerosité, notion qui, cela a déjà été relevé, est singulièrement difficile à définir, méritait impérativement d'être conservé sauf, là encore, à redéfinir le champ d'application, le contenu et la portée de cette mesure. Éviter les « sorties sèches », en particulier pour les longues peines, et tenter de réduire le risque de récidive grâce à un contrôle et à un accompagnement lors de la sortie de prison doit demeurer l'absolue priorité.

Le principe.

La commission estime qu'il faut poser en principe que les peines criminelles s'exécutent en totalité sous le contrôle du juge de l'application des peines soit en milieu fermé soit, à un certain stade de l'exécution de la peine, en milieu ouvert.

Est ainsi reconnue l'importance des condamnations prononcées par les cours d'assises et le jury populaire dès lors que le quantum de la peine qu'elles prononcent fera l'objet d'un contrôle dans son intégralité. Ne prévoir cette mesure que pour les condamnations prononcées par les cours d'assises ne veut pas dire pour autant que l'exécution des peines correctionnelles est dépourvue de tout contrôle. Comme cela a déjà été souligné, le nouveau suivi socio-judiciaire probatoire ainsi que la libération sous contrainte instaurée par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, qui s'appliquent à toutes les infractions, répondent en effet davantage aux situations que rencontrent les tribunaux et pour lesquelles un suivi individualisé s'impose.

Le dispositif.

Pour la commission, les personnes condamnées à une peine égale ou supérieure à 10 ans de réclusion criminelle ne sortiraient plus de prison sans contrôle. A moins d'avoir été condamnées à un suivi socio-judiciaire (ou au nouveau suivi socio-judiciaire probatoire si cette proposition devait être retenue) ou d'avoir bénéficié d'une mesure de libération conditionnelle, elles seraient soumises, à leur libération, à des obligations de surveillance et de contrôle pendant la durée des réductions de peines et des réductions de peines supplémentaires dont elle ont bénéficié au cours de leur incarcération. Il en résulte que toutes les réductions de peines, quel que soit leur motif, deviendraient ainsi conditionnelles.

Lors de l'examen des dernières réductions de peines, la juridiction de l'application des peines déciderait s'il y a lieu ou non à contrôle. Si elle considérait qu'une récidive n'est pas exclue, elle pourrait prononcer la nouvelle mesure de libération contrôlée. En revanche, si de tels risques n'étaient pas avérés, elle pourrait s'abstenir de prononcer cette mesure. Dans le même esprit, lorsque cette mesure aurait été prononcée, le contrôle pourrait être levé. Dans tous les cas, la procédure serait contradictoire.

Ces dernières dispositions paraissent en effet indispensables pour permettre une prise en charge effective des personnes présentant un risque avéré de récidive. Imposer une telle surveillance pour toutes les condamnations – y compris en matière correctionnelle – risquerait fort de vider cette nouvelle mesure de toute portée car les services de l'administration pénitentiaire seraient rapidement dans l'impossibilité de faire face au nombre des personnes à contrôler.

Les obligations assortissant la libération contrôlée.

En cas de prononcé, les obligations qui seraient imposées seraient celles de l'actuel sursis avec mise à l'épreuve qu'il s'agisse des mesures de contrôle de l'article 132-44 du code pénal ou des mesures particulières de l'article 132-45 ainsi que des mesures d'aide à caractère social au sens de l'article 132-46 du même code.

⁷⁴ Voir supra page 45.

En cas de crimes entrant dans les prévisions de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale et permettant actuellement l'éventuel prononcé d'une rétention de sûreté, pourraient être décidés un placement sous surveillance électronique mobile, une assignation à domicile et une injonction de soins.

La sanction.

En cas d'inobservation des mesures mises à la charge du condamné, il serait réincarcéré pour la durée de peine restant à purger.

La nature juridique.

Eu égard à la Décision précitée du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2005, la constitutionnalité de ce nouveau dispositif procédural ne paraît pas contestable car on se trouve toujours dans le cadre de l'exécution de la peine et il ne s'agit pas d'une nouvelle peine. Seules devront être prévues, si, une nouvelle fois, cette proposition devait prospérer, des dispositions transitoires en ce qui concerne les surveillances judiciaires en cours d'exécution.

Sa conventionnalité peut, en revanche et dans un premier temps, susciter des interrogations au regard notamment des dispositions de l'article 5-1 de la convention évoquée supra.

S'agissant de l'article 5-1-a) (détention après condamnation), et à la lumière de l'arrêt de la Cour de Strasbourg Van Droogenbroeck contre Belgique du 24 juin 1982 déjà cité, on peut en effet se demander si une décision de réincarcération après révocation d'une réduction de peine précédemment accordée présente un lien suffisant avec la condamnation initiale.

A quoi il semble possible de répondre que le principe, nettement affirmé, selon lequel les peines criminelles égales et supérieures à dix ans s'exécutent soit en milieu fermé soit en milieu ouvert traduit bien le fait que c'est bien la même condamnation qui s'exécute, les conditions de mise à exécution en milieu ouvert étant au surplus connues dès que la cour d'assises prononce la peine et en cas d'inexécution des obligations le tribunal de l'application des peines pouvant ne révoquer que partiellement

Le dispositif ainsi proposé peut apparaître sévère dès lors que toutes les peines criminelles de plus de dix ans s'exécuteraient en totalité en milieu fermé ou en milieu ouvert avec contrôle. Il a toutefois le mérite d'être plus clair pour les jurés comme pour les condamnés. La règle qui s'appliquera sera en effet connue dès le prononcé de la condamnation et la tentation - comme cela se produirait parfois - de prononcer une peine incluant par anticipation d'éventuelles réductions de peines devrait disparaître puisque la période de temps correspondant aux réductions de peines accordées serait effectivement exécutée mais en milieu ouvert.

Les modalités d'octroi des réductions de peine devraient être simplifiées car elles deviendront toutes conditionnelles.

Enfin, la nouvelle libération contrôlée devrait inciter tous les détenus à s'engager dans un projet de libération constructif et à ne pas s'en écarter comme certains le font parfois car ils feront en tout état de cause l'objet d'un contrôle à leur sortie de prison.

Ce faisant, et comme avec le nouveau suivi socio-judiciaire probatoire, devrait pouvoir être atteint, tout particulièrement en matière criminelle, le double objectif, prioritaire, d'éviter les sorties de prison dépourvues d'encadrement et d'accompagnement et de promouvoir toute mesure susceptible de réduire les risques de récidive.

CHAPITRE 3

LA CONSÉCRATION DE L'INDIVIDUALISATION ET DE LA JURIDICTIONNALISATION AU STADE DE L'APPLICATION DES PEINES

La fonction de juge de l'application des peines a été créée il y a plus de 50 ans.

Le juge de l'application des peines exerce en milieu ouvert et suit à ce titre les condamnés qui subissent leur peine au sein de la collectivité sans, le plus souvent, avoir été écroués.

Il exerce également en milieu fermé et, à ce second titre, se trouve au cœur des dispositifs d'application et d'aménagement des peines. C'est en effet sur lui, avec l'aide des personnels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, des personnels éducatifs mais aussi des représentants des collectivités locales et du secteur associatif et avec des moyens souvent limités, que repose la lourde tâche de rendre la prison utile et de préparer, tout au long de l'exécution de leur peine, de manière individualisée et en fonction de leur évolution, la sortie de détenus que personne ne souhaite voir récidiver.

Son champ d'intervention a beaucoup évolué, ses attributions se sont multipliées, le nombre des détenus s'est considérablement accru⁷⁵ et la juridictionnalisation de l'application des peines consacrée par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 a encore augmenté ses responsabilités.

Le juge de l'application des peines est parfois l'objet de vives critiques qui oublient sans doute, à la suite d'événements dramatiques mais, numériquement et heureusement, très rares, qu'il ne fait qu'appliquer, avec le maximum de mesure et en s'entourant d'avis autorisés, les textes que le législateur et le pouvoir réglementaire ont mis à sa disposition.

Comme l'y invitait la lettre de mission, la commission s'est donc penchée sur les conditions dans lesquelles le juge de l'application des peines exerce la mission qui lui est confiée.

Elle a, pour ce faire, examiné nombre des dispositions législatives et réglementaires qu'il doit mettre en œuvre au stade de l'application et de l'aménagement des peines afin de s'assurer de leur cohérence et de voir s'il n'était pas possible de simplifier voire d'harmoniser leurs conditions d'application.

Elle s'est aussi demandée si certaines des mesures mises à la disposition de ce magistrat étaient toujours adaptées et ne méritaient pas d'être repensées pour

assurer un meilleur équilibre entre le souci de préparer un détenu à la vie libre et la nécessité de ne pas faire courir de risques à nos concitoyens.

À cet égard, elle a examiné avec une particulière attention les conditions dans lesquelles peuvent être actuellement accordées des permissions de sortir. Soucieuse de lui permettre de jouer pleinement son rôle de préparation à la sortie de prison, elle s'est également penchée sur la procédure de libération conditionnelle. Elle a enfin pensé qu'il était souhaitable de prévoir, dans certaines situations et en les entourant de strictes garanties, des procédures de conversion de peine. La commission a aussi souhaité vérifier si la juridictionnalisation de la phase d'application et d'aménagement de la peine, en particulier la répartition des compétences entre juge de l'application des peines et tribunal de l'application des peines et la procédure suivie devant la chambre d'application des peines, était adaptée et satisfaisait en tous points aux exigences procédurales relatives, notamment, à l'effectivité d'un appel interjeté, la possibilité de comparaître offerte au demandeur détenu et la non-aggravation de la décision sur son seul appel.

I. Préalables

Préalablement à la formulation de ses propositions en matière d'application et d'aménagement des peines, la commission souhaite toutefois se prononcer sur deux questions de principe revêtant pour elle une particulière importance.

La prise en compte de la récidive.

Il lui apparaît tout d'abord que, s'il est logique qu'une personne déclarée coupable de faits commis en récidive encoure des sanctions aggravées par rapport à une personne dépourvue de tout antécédent judiciaire, il ne se justifie pas de pénaliser à nouveau un récidiviste au stade de l'exécution et de l'éventuel aménagement de sa peine, les décisions susceptibles d'intervenir sur ces deux plans ne devant être dictées que par les efforts fournis par l'intéressé, ses gages de réinsertion, les risques de le voir commettre ou non une nouvelle infraction. La commission **propose** dès lors de ne plus prendre en compte la récidive au stade post sentenciel.

⁷⁵ Voir supra page 44.

Le concept de dangerosité.

Par ailleurs, comme cela a déjà mentionné⁷⁶, la commission entend prendre ses distances avec le concept de « dangerosité » qui ne ressortit d'aucune notion juridique et qui, pour le plus grand nombre des personnes consultées et, en particulier, pour les experts psychiatres, ne peut être définie avec précision.

Les incertitudes qui entourent une notion qui, en application de certains textes, est pourtant susceptible d'affecter notablement les possibilités d'aménagement de peines ne peuvent se prolonger et doivent donc être levées.

La commission propose donc de substituer désormais l'exigence de prévention de la récidive à la notion de dangerosité. La mission confiée aux experts psychiatres susceptibles d'être commis au cours de l'exécution de la peine mériterait dès lors d'être redéfinie afin de leur permettre de donner aux autorités appelées à intervenir au stade de l'aménagement de la peine toutes informations utiles sur des notions telles que la vulnérabilité psychique, affective, sociale de la personne concernée, une vulnérabilité laissant craindre une récidive et rendant donc nécessaire un accompagnement socio-éducatif⁷⁷.

estime qu'il s'impose, d'une part, de clarifier les compétences respectives du juge de l'application des peines et du tribunal de l'application des peines et, d'autre part, de redéfinir certains aspects de la procédure suivie devant les chambres de l'application des peines et de renforcer les pouvoirs propres dévolus à leurs présidents.

A. La clarification des règles de compétence entre juge et tribunal de l'application des peines

Dans le droit positif actuel, se superposent deux critères de répartition de compétence entre le juge de l'application des peines et le tribunal de l'application des peines selon la nature de la mesure sollicitée (article 712-4 à 712-7 du code de procédure pénale) et, pour certaines mesures d'aménagement de peine telle que la libération conditionnelle, selon la durée de la peine prononcée ou restant à subir.

En effet, aux termes des dispositions de l'article 730 du code de procédure pénale, en matière de libération conditionnelle, « lorsque la peine privative de liberté prononcée est d'une durée inférieure ou égale à dix ans ou que, quelle que soit la peine initialement prononcée, la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à trois ans, la libération conditionnelle est accordée par le juge de l'application des peines selon les modalités prévues par l'article 712-6 ».

« Dans les autres cas, la libération conditionnelle est accordée par le tribunal de l'application des peines selon les modalités prévues par l'article 712-7 ».

Cette même répartition de compétence régit l'octroi d'une suspension de peine pour raison médicale prévue par l'article 720-1-1 du code de procédure pénale.

La commission considère que ce double critère est très complexe et elle propose que le quantum de la

II/ Les juridictions compétentes

La juridictionnalisation progressive de l'application des peines, opérée par la loi du 15 juin 2000 et poursuivie par celle du 9 mars 2004, a profondément modifié les conditions d'exercice et, plus encore, la fonction même du juge de l'application des peines comme celle des magistrats appelés à se prononcer en appel sur les décisions qu'il rend.

Rejoignant en cela le constat effectué par nombre des contributions qui lui ont été adressées⁷⁸, la commission

⁷⁶ Voir supra page 50.

⁷⁷ L'expertise post-sentencielle ne devrait pas se contenter de dresser le portrait d'un moment de la vie du condamné mais s'attacher aussi à son parcours pénitentiaire afin, notamment, de mettre en évidence les perspectives d'évolution, d'évaluer le risque de récidive par l'étude des facteurs d'aggravation ou des facteurs limitatifs ou protecteurs de ce risque. Une proposition de mission d'expertise post-sentencielle figure en annexe n° 10 : Les expertises psychiatriques.

⁷⁸ C'est notamment le point de vue exprimé par l'Union syndicale des magistrats et l'Association nationale des juges de l'application des peines. Voir aussi Cass. crim. 15 avril 2015, pourvoi n°14-82.622 : Dr. pénal juin 2015, comm. n°91 obs. E. Bonis-Garçon.

peine prononcée – révélateur de la gravité des faits et de la vulnérabilité de la personne - constitue le critère à prendre en considération pour déterminer la compétence du juge ou du tribunal.

Lorsque la peine prononcée est égale ou supérieure à 10 ans, le tribunal de l'application des peines se trouverait compétent, le juge de l'application des peines retenant sa propre compétence pour toutes les peines inférieures; Lorsque la peine restant à subir est inférieure à trois ans, c'est le juge de l'application des peines qui serait compétent, le tribunal de l'application des peines étant compétent pour les reliquats de peine se situant entre trois et 10 ans.

Enfin, comme le prévoit l'article 712-6 alinéa 3 du code de procédure pénale, le juge de l'application des peines «peut [...] chaque fois qu'il l'estime nécessaire, décider [...] de renvoyer le jugement de l'affaire devant le tribunal de l'application des peines».

B. La composition et la procédure suivie devant la chambre de l'application des peines

1. La composition

La présence de deux membres extérieurs.

Aux termes de l'article 713-13 du code de procédure pénale, certains jugements du tribunal de l'application des peines (tels que ceux rendus en matière de relèvement de période de sûreté, de libération conditionnelle ou de suspension de peines) sont soumis à la chambre de l'application des peines de la cour d'appel composée, en ces occasions, du président, de deux conseillers assesseurs, d'un responsable d'une association de réinsertion des condamnés et d'un responsable d'une association d'aide aux victimes. Or la présence de ces personnalités laisse planer un doute sur la constitutionnalité comme sur la conventionnalité de ce dispositif.

En effet le Conseil constitutionnel rappelle de façon constante: «qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789⁷⁹: «Toute société dans laquelle la

garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution»; que le principe d'indépendance est indissociable de l'exercice de fonctions juridictionnelles; il précise que, si les dispositions de l'article 66 de la Constitution n'interdisent pas que des juges non professionnels siègent au sein d'une juridiction pénale de droit commun, c'est à la condition que soient: «apportées en pareils cas des garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance, indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires, ainsi qu'aux exigences de capacité qui découlent de l'article 6 de la Déclaration de 1789».

Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, elle indique de façon constante que:» le contrôle judiciaire des atteintes portées par l'exécutif au droit à la liberté d'un individu constitue un élément essentiel de la garantie de l'article 5-3. Pour qu'un «magistrat» puisse passer pour exercer des «fonctions judiciaires», au sens de cette disposition, il doit remplir certaines conditions représentant, pour la personne détenue, des garanties contre l'arbitraire ou la privation injustifiée de liberté. Ainsi, le «magistrat» doit être indépendant de l'exécutif et des parties⁸⁰.

Tout en comprenant les raisons qui ont pu conduire à faire siéger au sein de la chambre de l'application des peines un responsable d'association de réinsertion des condamnés et un responsable d'association d'aide aux victimes, la commission considère que leur présence ne répond ni aux exigences d'indépendance et d'impartialité tirées de l'article 66 de la Constitution ni à celles, de même nature, qui découlent de l'article 5-3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle estime donc devoir proposer un retour à la composition traditionnelle de la chambre de l'application des peines: un président et deux conseillers assesseurs.

La désignation du président de la chambre de l'application des peines.

Afin de souligner les pouvoirs qui lui sont reconnus, d'en montrer toute l'importance et de lui assurer une pérennité suffisante dans cette fonction, la commission propose que le président de la chambre de l'application des

⁷⁹ Cf : à cet égard : 4 août 2011 - décision n° 2011-635 DC - loi n°2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs- ct 10.)

⁸⁰ Cf : Assenov et autres contre Bulgarie - 28 octobre 1998 - ct 146.

peines soit désormais nommé par décret, comme c'est actuellement le cas pour le président de la chambre de l'instruction.

2. La procédure suivie devant la chambre de l'application des peines

La comparution devant la chambre de l'application des peines.

Cette comparution n'est étonnamment prévue par aucun texte, que le condamné soit appelant ou qu'il ne le soit pas. A moins que la chambre de l'application des peines estime utile d'ordonner son audition, l'intéressé est seulement avisé de la date d'audience. Il peut toutefois formuler des observations écrites et/ou se faire représenter par un avocat. L'audition par la chambre n'est obligatoire que si la personne n'a pas comparu en première instance et si le débat porte sur un retrait de mesure⁸¹.

Or les personnes condamnées se trouvent souvent dans des situations précaires qui sont susceptibles d'évoluer rapidement. Leur absence lors de la phase d'appel ne permet donc pas aux juges de prendre suffisamment en compte la réalité de leur situation au moment où il est statué.

Au surplus, l'absence de tout échange verbal, direct et personnel, ne permet pas non plus à la chambre de se faire une idée précise de la personne concernée ainsi que du contexte dans lequel elle évolue et s'inscrivent ses éventuels manquements, de la viabilité de son projet. La commission n'a pas estimé pouvoir retenir le principe d'une comparution systématique de l'intéressé devant la chambre de l'application des peines. En revanche, elle propose d'instituer un droit à la comparution lorsque le condamné en fait la demande dans sa déclaration d'appel ou lorsque, non appelant, il en fait la demande après réception de l'avis d'appel. Afin toutefois d'éviter la comparution réitérée d'une personne dont la présence ne s'avérerait d'aucune utilité pour les débats, il est proposé, à l'instar du pouvoir reconnu au président de la chambre de l'instruction, de donner au président de la chambre de l'application des peines la possibilité de refuser une demande de comparution

par ordonnance motivée. La chambre disposerait enfin, en tout état de cause, de la possibilité de procéder, en audience, à l'audition de l'intéressé par un système de visioconférence. Cette procédure remplacerait le dispositif actuellement en usage qui ne prévoit le recours à une telle modalité qu'avant l'audience, l'audition étant effectuée par l'un seulement des magistrats de la chambre.

La non-application de la règle dite de « l'unique objet ».

La situation des condamnés est, cela vient d'être souligné, souvent susceptible d'évoluer rapidement. Dans un souci d'efficacité et de célérité, il apparaît nécessaire, comme c'est déjà le plus fréquemment le cas, que la chambre de l'application des peines, lorsqu'elle est saisie d'un appel, puisse examiner sous ses différents aspects l'ensemble de la situation de la personne concernée et, le cas échéant, statuer sur une demande d'aménagement distincte de celle qui avait été initialement sollicitée. C'est la proposition que formule la commission.

La procédure d'appel devant la chambre de l'application des peines.

La commission considère que, sur ce point également, la situation peut et doit être améliorée.

Elle a en effet pu constater qu'en matière de mise à exécution des sanctions pénales, les pratiques des différents procureurs de la République sont très diverses sur l'ensemble du territoire. Sans doute chaque procureur est-il responsable de la politique pénale mise en œuvre au sein de son ressort et la politique d'exécution des peines en fait d'évidence partie.

Encore faut-il que cela ne conduise pas à créer des situations par trop inégalitaires et veiller à ce que, au minimum au sein d'un même ressort de cour d'appel, ne soient pas mises en œuvre des solutions disparates et donc peu compréhensibles.

Ainsi, lorsque l'appel porte sur un rejet d'aménagement de peine ab initio, rien ne fait actuellement obstacle à une mise à exécution de la peine et à une incarcération, et ce sans égard à l'existence d'un appel qui, compte tenu des délais d'audiencement, prive de tout effet cette voie de recours. De même, lorsque l'appel porte sur

⁸¹ Article 712-13 du code de procédure pénale.

une décision de révocation de mesure de probation ou de retrait d'aménagement de peine, la possibilité de mise à exécution rapide de la décision prive là encore l'appel de toute effectivité.

Dans de telles hypothèses, la commission n'a pour autant pas estimé pouvoir retenir la solution consistant à différer la mise à exécution de la peine concernée jusqu'à la décision de la cour d'appel ni d'instaurer une procédure de référé suspension devant le président de la chambre de l'application des peines. En revanche, elle entend proposer qu'en pareil cas la chambre soit tenue de statuer dans un délai de deux mois, tout délai de plus longue durée faisant courir le risque de voir disparaître les fondements même de la demande formulée par le condamné notamment en termes de logement et/ou de d'emploi.

La commission a par ailleurs traité ci-dessous la procédure propre à l'hypothèse spécifique des permissions de sortir et formulé diverses propositions auxquelles il convient de se référer⁸².

L'effet de l'appel.

Enfin, l'exercice d'une voie de recours, et de l'appel en particulier, constituant un droit, la loi devrait désormais prévoir que, selon les règles du droit commun, aucune aggravation de la situation de la personne appelante n'est possible devant la chambre de l'application des peines, sauf bien évidemment en cas d'appel formé par le ministère public.

La commission propose donc d'intégrer dans le code de procédure pénale, un article similaire à l'actuel article 515 alinéa 2 mais qui serait applicable à la phase de l'exécution des peines. Ainsi, serait officialisée la jurisprudence de la Cour de cassation venue consacrer la prohibition de la réformation in pejus en tant que principe général du droit⁸³.

Ce nouveau texte pourrait disposer que « sur le seul appel du condamné, le président de la chambre de l'application des peines statuant sur appel d'une ordonnance du JAP ou la chambre de l'application des peines statuant sur appel d'un jugement ne peut aggraver le sort de l'appelant ».

III/ Les permissions de sortir

L'appellation "permission de sortir", que définit l'article 723-3 du code de procédure pénale, recouvre⁸⁴, en pratique, trois réalités différentes :

- la permission de sortir peut constituer un premier pas à l'extérieur de la détention en vue, le plus souvent, de maintenir, de renforcer ou de renouer les liens familiaux dont dispose encore le détenu ce qui est loin d'être toujours la règle. Il s'agit là de l'une des premières étapes du parcours de réinsertion dans lequel il s'engage. Du succès ou de l'échec des premières permissions de sortir dépendra dans une large mesure le déroulement ultérieur de ce parcours, étant rappelé que tout doit être mis en œuvre pour éviter une "sortie sèche", c'est-à-dire dépourvue de suivi; (« les permissions de la 1^{re} catégorie »);
- une permission est parfois accordée pour effectuer des démarches de diverses natures: administratives, sanitaires, universitaires, culturelles, telles que, par exemple, un renouvellement de carte nationale d'identité, une convocation devant une juridiction, passer un examen dont les épreuves ne peuvent se dérouler en détention, se rendre dans un centre de soins spécialisés, participer à une manifestation sportive dans laquelle l'établissement est engagé ou encore pour répondre à un rendez-vous fixé par les services de Pôle Emploi ou pour passer un entretien d'embauche; (« les permissions de la 2^e catégorie »);
- enfin, un détenu peut, dans certaines circonstances, bénéficier d'une permission de sortir "exceptionnelle": ce sera éventuellement le cas lors d'un événement familial important tel que la naissance d'un enfant ou le décès d'une personne proche; (« les permissions de la 3^e catégorie »).

⁸² Voir infra pages 64 et 65.

⁸³ Cf : en ce sens, le dernier état de la jurisprudence de la Cour de cassation : Cass. crim., 12 février 2014 : pourvoi n° 13-81683 : Dr. pénal mai 2014, comm. 83, obs. E. Bonis-Garçon.

⁸⁴ Article 723 -3 du code de procédure pénale. « La permission de sortir autorise un condamné à s'absenter d'un établissement pénitentiaire pendant une période de temps déterminée qui s'impute sur la durée de la peine en cours d'exécution. Elle a pour objet de préparer la réinsertion professionnelle ou sociale du condamné, de maintenir ses liens familiaux ou de lui permettre d'accomplir une obligation exigeant sa présence ».

Les articles 131-30 et 132-23 du code pénal définissent le régime actuel des permissions de sortir. Le fait de ne pas réintégrer l'établissement pénitentiaire à l'issue d'une permission de sortir, caractérise le délit d'évasion, prévu et réprimé par l'article 434-29 du même code. De nombreuses dispositions figurent également dans le code de procédure pénale.

Le nombre des permissions de sortir accordées chaque année entre 2008 et 2013 a oscillé entre 50 et 60 000 avec un taux de non réintégration dans l'établissement pénitentiaire au terme de la permission, qui, pour infiniment regrettable qu'il soit, se situe entre 0, 37 % et 0, 61 % seulement⁸⁵.

De dramatiques faits divers ont récemment suscité une légitime émotion; ils conduisent naturellement à s'interroger sur les mesures pouvant être prises pour réduire ce risque sans que soit remis en cause le principe même d'une mesure dont personne ne peut raisonnablement contester l'utilité, qui s'inscrit pleinement dans un parcours pénitentiaire destiné à préparer la sortie de prison et qui a depuis longtemps fait ses preuves.

La commission, en ce qui la concerne, estime qu'il est nécessaire: pour les permissions de la 1^{re} catégorie, de revoir l'ensemble d'un système procédural devenu trop complexe et de redéfinir, en le simplifiant, certaines de leurs modalités d'octroi; Pour les permissions des 2^e et 3^e catégories, de rechercher là encore des modalités de mise en œuvre plus souples, n'impliquant pas obligatoirement de quitter l'établissement pénitentiaire ou présentant de meilleures garanties. S'agissant des permissions de la 2^e catégorie, il s'impose de favoriser, chaque fois que cela s'avère possible, la réalisation «à distance» des démarches et formalités exigées d'un détenu. Si un traitement médical spécialisé suppose indubitablement une sortie de l'établissement, il n'en va pas obligatoirement de même d'un renouvellement de carte nationale d'identité ou d'un entretien avec le conseiller de Pôle Emploi qui devrait pouvoir s'effectuer par téléphone ou visioconférence.

En ce qui concerne les permissions de la 3^e catégorie, dont le principe même ne saurait être mis en cause car il contribue fortement au maintien des liens familiaux,

il convient, si les circonstances l'imposent et s'agissant de condamnés ne pouvant pas encore prétendre à une permission de sortir, de prévoir qu'elles s'effectueront sous escorte, selon le dispositif expressément prévu par le code de procédure pénale et fréquemment mis en œuvre.

Plus généralement et s'agissant en particulier des permissions de la 1^{re} catégorie, la commission entend formuler les **propositions** suivantes :

l'octroi de la première permission

L'octroi de la première permission de sortir devrait revêtir une forme plus solennelle afin de faire clairement comprendre au détenu qu'il ne s'agit pas là d'une décision automatique mais de l'entrée dans un processus qui lui impose des obligations.

Il est dès lors **proposé** que, quelque que soit le type d'établissement au sein duquel est exécuté la peine, le juge de l'application des peines fasse comparaître le condamné, éventuellement assisté de son avocat, devant la commission d'application des peines.

À cette occasion, le détenu se verrait expliquer ce qu'est le régime exact des permissions de sortir ainsi que ses droits et ses obligations. Son entrée dans un cycle de permissions serait validée et la fréquence des permissions susceptibles de lui être accordées serait définie. Enfin seraient également définis les objectifs qu'il lui faut atteindre si sa demande de permission ne paraît pas devoir être accordée à ce stade de son parcours pénitentiaire.

Si cette comparution apparaît indispensable en préalable à l'octroi de la première permission de sortir, rien n'interdit bien entendu de la renouveler au cours du processus de permission s'il s'avère nécessaire de procéder à des rappels ou de faire des réajustements dans le cycle mis en place.

Les conditions de délai

Elles méritent d'être simplifiées et harmonisées. La commission considère qu'aucun délai ne doit être exigé lorsque l'on est en présence d'une condamnation égale ou inférieure à deux ans d'emprisonnement ou en cas de cumul de peine égal ou inférieur à deux ans d'emprisonnement.

⁸⁵ Cf. annexe N° 6 Données statistiques

Lorsque la peine d'emprisonnement prononcée est supérieure à deux années d'emprisonnement, une permission de sortir pourrait être envisagée à compter du 1/3 d'exécution de la peine.

La durée de la permission.

C'est au juge de l'application des peines d'apprécier, au cas par cas et en fonction de la personnalité du détenu et des éléments d'information dont il dispose, quelle doit être la durée de la permission. Pour la commission, elle devrait être fixée entre un et cinq jours selon qu'il s'agit de répondre à une convocation devant une juridiction, d'effectuer un stage ou de maintenir les liens familiaux. Serait expressément prévue la possibilité d'octroyer une fois par an une permission de dix jours.

L'harmonisation des conditions d'octroi.

Il convient de mettre fin au système actuel qui prévoit, pour des motifs identiques, des règles d'octroi différentes selon que le bénéficiaire d'une permission de sortir se trouve en maison d'arrêt ou en centre de détention.

Il y a également lieu d'unifier les conditions d'octroi selon l'objectif poursuivi par la permission envisagée: maintien des liens familiaux ou engagement d'un processus de réinsertion.

Les permissions de sortir collectives.

Les éléments d'information qu'a pu recueillir la commission lui ont par ailleurs montré l'intérêt que pouvaient présenter les permissions de sortir collectives avec accompagnement de personnels pénitentiaires.

Une telle formule s'inscrit de manière fort utile dans un parcours d'exécution de peine car la réinsertion passe d'évidence par un travail d'autonomisation rendu bien difficile au sein d'établissements pénitentiaires surpeuplés et dont l'accès à des activités est trop souvent engorgé. Des permissions collectives sont actuellement accordées à l'occasion de manifestations sportives ou de manifestations culturelles et leur développement devrait permettre au personnel pénitentiaire et au bénéficiaire lui-même de mieux mesurer s'il est apte à s'insérer ou à se réinsérer et s'il se sent capable de se plier aux règles de vie en vigueur dans un groupe situé en milieu extérieur. La commission estime qu'une clarification s'impose en ce qui concerne le seuil d'octroi et la durée

des permissions de sortir. A cet égard, elle **propose** de retenir les mêmes conditions que celles énoncées supra⁸⁶.

Le renforcement des garanties préalables à l'octroi d'une permission de sortir.

Les avis émis par les personnels pénitentiaires, qu'il s'agisse des surveillants, qui sont au contact quotidien avec le détenu, ou des conseillers d'insertion et de probation, s'avèrent particulièrement utiles, au sein des commissions d'application des peines, pour évaluer les gages de réinsertion et les risques de récidive. Les médecins psychiatres apportent également sur ce point une précieuse contribution. Les possibilités d'appréciation susceptibles d'être transmises aux juges de l'application des peines doivent pourtant être encore renforcées si l'on veut qu'ils soient en mesure de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause.

Pour ce faire, il convient, en premier lieu, de donner plus de moyens en personnel et par voie de conséquence en temps de travail aux services pénitentiaires d'insertion et de probation («les SPIP») dont le rôle est majeur en ce domaine. Afin de mieux marquer encore la place essentielle qu'ils doivent occuper dans les processus d'application des peines, il est suggéré de créer un conseil d'évaluation annuel des SPIP, à l'instar de ce qui existe depuis la loi pénitentiaire de 2009 pour les établissements pénitentiaires.

Mais, en second lieu, il serait aussi souhaitable que le juge de l'application des peines puisse, chaque fois qu'il en ressent le besoin et afin de prendre la décision la plus éclairée possible, disposer d'informations complémentaires (notamment sur le cadre dans lequel il est prévu que se déroulera la permission) recueillies dans les plus brefs délais par les services d'enquête de police et de gendarmerie. Sans doute objectera-t-on que les moyens humains manquent et pourrait-on être tenté de soutenir qu'il s'agit là de tâches indues. Tel n'est d'évidence pas le cas et il est grand temps que chaque service de l'Etat comprenne que la prévention de la récidive - cet objectif qui leur est commun - passe très largement par ce sas, sérieusement préparé et intelligemment contrôlé, qu'est la permission de sortir.

⁸⁶ Voir supra page 63 et la présente page 64.

Garantir l'effectivité de l'appel devant la chambre de l'application des peines.

Sans doute cette exigence dépasse-t-elle le strict cadre de la procédure propre aux permissions de sortir et elle fait d'ailleurs l'objet de développements plus longs ci-dessous⁸⁷. Elle revêt cependant en l'espèce une particulière importance dès lors que le temps est souvent compté, par exemple lorsqu'il s'agit de permissions sollicitées à bref délai pour se rendre à un événement familial dont la date est déjà fixée.

Dans ce dernier cas, il est **proposé** de saisir le président de la chambre d'application des peines par voie de référé en s'inspirant de la procédure actuellement en vigueur devant le président de la chambre de l'instruction. De même, lorsqu'il s'avère que la date prévue pour une permission est dépassée lorsqu'est examiné l'appel interjeté contre une décision de rejet de cette mesure et que le détenu n'a pas proposé une nouvelle date, il serait opportun que le président de la chambre de l'application des peines, au lieu de déclarer l'appel sans objet comme cela se serait parfois produit, se prononce dès cet instant sur le principe même de l'octroi ou du refus de la permission de sortie, à charge pour le juge de l'application des peines d'en fixer les modalités dans un délai de cinq jours.

Au vu de l'ensemble de ces considérations, la commission considère que, plus qu'un simple aménagement de peine, la permission de sortir, qui revêt une importance majeure dans un parcours d'exécution de peine, doit désormais être qualifiée de modalité d'exécution de la peine.

IV/ Unification, simplification et clarification des conditions d'octroi de certains aménagements de peine

L'article 707 du code de procédure pénale et l'article 2 de la loi pénitentiaire du 27 novembre 2009 font de l'individualisation l'un des principes essentiels du droit des peines. C'est au juge de l'application des peines qu'il appartient d'aménager ces dernières et de tout mettre en œuvre pour que leur exécution ne relève pas de simples automatismes mais soit au contraire adaptée au profil de chaque détenu et à l'évolution qu'il peut connaître tout au long de sa détention.

Or le droit de l'application des peines, cela a déjà été souligné, souffre depuis de nombreuses années d'un excès de réformes qui lui ont fait perdre sa cohérence et l'ont rendu particulièrement difficile à mettre en œuvre.

Sur le plan procédural, un travail de simplification et d'harmonisation s'impose donc afin que chacun des acteurs et chacune des parties prenantes de la phase post sentencielle puissent disposer de textes lisibles, de nature à favoriser la définition et le déroulement de parcours pénitentiaires individualisés et propres à donner un sens à l'exécution d'une peine qui, à côté de sa portée légitimement sanctionnatrice, doit se fixer pour premier objectif d'éviter tout risque de récidive.

La commission **propose** donc de soumettre les procédures d'aménagement de peines relevant de la semi-liberté, du placement à l'extérieur, du placement sous surveillance

⁸⁷ Voir supra pages 61 et 62.

électronique, de la libération conditionnelle et, dans une certaine mesure, le fractionnement et la suspension de peine, à des règles communes qu'il s'agisse du seuil permettant de bénéficier de ces mesures, de leurs conditions d'octroi, des obligations imposées, des motifs pouvant conduire à leur retrait. Dans le même esprit, il lui apparaît très souhaitable de parvenir à une plus grande simplification des dispositifs électroniques mis en œuvre lors de l'exécution des peines.

A. La semi-liberté, le placement à l'extérieur, le placement sous surveillance électronique, le fractionnement et la suspension de peine, la libération conditionnelle.

La libération conditionnelle est la mesure d'aménagement de peine la plus ancienne. Mais, au fil du temps, ont été créées de nouveaux mécanismes d'aménagement qui, au gré des réformes, sont venus s'ajouter à un ensemble déjà très disparate: la semi-liberté, le placement à l'extérieur, le fractionnement de la peine, la suspension de peine et, plus récemment, le placement sous surveillance électronique. Le législateur a précisé les conditions d'octroi de chacune de ces procédures ainsi que leurs effets ce qui a conduit à une multiplication de régimes juridiques⁸⁸. Or, à bien des égards, les conditions de mise en œuvre propres à chacune de ces mesures s'avèrent très proches même si elles sont parfois formulées en des termes légèrement différents.

Ainsi, l'article 729 du code de procédure pénale relatif à la libération conditionnelle dispose que «les condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle s'ils manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale et lorsqu'ils justifient :

1. Soit de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou de leur assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle;
2. Soit de leur participation essentielle à la vie de leur 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 leur implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion ».

En ce qui concerne le placement sous surveillance électronique, l'article 132-26-1 du code pénal, auquel renvoie l'article 723-7 du code de procédure pénale, dispose quant à lui que cette mesure peut être envisagée «à l'égard du condamné qui justifie :

1. Soit de l'exercice d'une activité professionnelle, même temporaire, du suivi d'un stage ou de son assiduité à un enseignement, à une formation professionnelle ou à la recherche d'un emploi;
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 l'existence d'efforts sérieux de réadaptation sociale résultant de son implication durable dans tout autre projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive ».

⁸⁸ Cf. annexe N° 10 Tableau des conditions d'octroi des aménagements de peine-arrêté à la date du 23 mai 2014 (avant adoption de la loi du 15 août 2014)

⁸⁹ Cf. : CPP, art. 723-10 pour le PSE et l'indication selon laquelle : « Le juge de l'application des peines peut également soumettre la personne placée sous surveillance électronique aux mesures prévues par les articles 132-43 à 132-46 du code pénal. Il peut en particulier soumettre le condamné à l'une ou plusieurs des mesures de contrôle ou obligation mentionnées aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal. ». V. CPP, art. 723-4 pour le placement à l'extérieur et la semi-liberté : « Le juge de l'application des peines peut subordonner l'octroi au condamné du placement à l'extérieur, de la semi-liberté ou de la permission de sortir au respect d'une ou plusieurs obligations ou interdictions prévues par les articles 132-44 et 132-45 du code pénal. Le condamné peut également bénéficier des mesures d'aide prévues à l'article 132-46 du même code. ». V. CPP, art. 731 pour la libération conditionnelle : « Le bénéfice de la libération conditionnelle peut être assorti de conditions particulières ainsi que de mesures d'assistance et de contrôle destinées à faciliter et à vérifier le reclassement du libéré. Celui-ci peut en particulier être soumis à une ou plusieurs des mesures de contrôle ou obligations mentionnées aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal. Ces mesures sont mises en œuvre par le juge de l'application des peines assisté du service pénitentiaire d'insertion et de probation, et, le cas échéant, avec le concours des organismes habilités à cet effet.

Un décret détermine les modalités d'application des mesures visées au présent article et les conditions d'habilitation des organismes mentionnés à l'alinéa précédent. Il fixe également les conditions du financement indispensable à l'application de ces mesures et au fonctionnement des comités ».

De même, les obligations auxquelles peuvent se trouver soumis les condamnés⁸⁹, comme les causes de retrait du bénéfice de l'aménagement apparaissent assez similaires. Seules changent en réalité, de façon assez significative, les conditions temporelles de recevabilité selon la demande d'aménagement de peine sollicitée. En présence d'une telle complexité, **la commission a souhaité** simplifier ce dispositif en unifiant autant que faire se peut ces différentes règles.

Ces mesures pourraient dès lors utilement être soumises à :

Un seuil d'octroi unique.

Il pourrait être fixé à deux années avant l'expiration de la peine, à l'exception toutefois de la libération conditionnelle pour laquelle il convient d'être parvenu à mi-peine.

Des conditions d'octroi identiques.

Il conviendrait de justifier de l'exercice d'une activité professionnelle même temporaire, du suivi d'un stage ou de l'assiduité à un enseignement, à une formation professionnelle ou à la recherche d'un emploi; de la participation essentielle à la vie de famille; de la nécessité de suivre un traitement médical; de l'existence d'efforts sérieux de réadaptation sociale résultant d'une implication durable dans tout autre projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive.

Des obligations similaires.

Les bénéficiaires seraient soumis de plein droit aux mesures de contrôle de l'article 132-44 du code pénal et, facultativement, à l'une ou plusieurs des obligations des articles 132-45 et 132-46 dudit code.

Des motifs de retrait communs.

Il pourrait s'agir des motifs suivants : le condamné ne satisfait pas aux obligations qui lui sont imposées; il refuse une modification nécessaire des conditions d'exécution de la mesure; il fait preuve d'une mauvaise conduite caractérisée soit par un non-respect du règlement intérieur de l'établissement pénitentiaire ou de la structure qui l'accueille soit par la réitération d'un comportement délinquant intervenu pour des faits commis au cours de la mesure ou encore il en fait lui-même la demande.

En ce qui concerne plus particulièrement les procédures de fractionnement et de suspension de peines, la commission **considère** que, si chacune de ces deux mesures et les conditions de leur mise en œuvre méritent d'être définies par un texte distinct, les obligations qui les assortissent pourraient être identiques à celles qui sont prévues pour tout aménagement de peine.

B. Les conversions de peine

Individualiser l'exécution d'une peine implique que l'on puisse adapter ses modalités d'exécution en fonction de certaines circonstances venant affecter les conditions d'existence de la personne condamnée. Elle implique aussi, une nouvelle fois, que tout soit mis en œuvre pour préparer la sortie de prison a fortiori lorsqu'il s'agit de longues peines.

1. La conversion de peines d'emprisonnement de mois de six mois en contrainte pénale ou en suivi socio-judiciaire probatoire

Le juge de l'application des peines peut actuellement convertir une peine d'emprisonnement de six mois au plus en une peine avec sursis comportant l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général ou en une peine de jours-amende.

Il est apparu à la commission – et c'est ce qu'elle **propose** – que ce dispositif pourrait être utilement complété.

Les juges de l'application des peines sont en effet régulièrement confrontés à des situations de grande détresse liées à la maladie physique ou mentale et les solutions actuelles d'aménagement de peine ne s'avèrent pas adaptées : le placement sous surveillance électronique ne peut être envisagé en raison de la nécessité de suivre des traitements médicaux, la semi-liberté est difficile à mettre en place et suppose que la personne soit apte à vivre en milieu carcéral, le condamné ne peut en réalité effectuer un travail d'intérêt général et ne dispose pas de revenus pour que lui soient fixés des jours-amende.

L'effectivité de la peine et son adaptation à la situation particulière de la personne condamnée pourraient dès

lors être mieux assurées si l'article 132-57 du code pénal prévoyait que le juge de l'application des peines est autorisé à convertir une peine d'emprisonnement de 6 mois ou d'une durée inférieure en une contrainte pénale ou en un suivi socio-judiciaire probatoire.

2. Le cas particulier des peines de réclusion criminelle à perpétuité

450 personnes environ exécutent actuellement en France des peines de réclusion criminelle à perpétuité. Actuellement, seules une grâce présidentielle ou une mesure de libération conditionnelle permettent un retour de ces condamnés à la vie libre, parfois sans aucune mesure d'accompagnement. Il convient donc de prendre leur situation davantage en considération afin de leur permettre et de les inciter à s'inscrire beaucoup plus tôt dans un parcours d'exécution de peine et à s'engager dans des dispositifs de réinsertion. Une telle évolution est aujourd'hui rendue possible par la judiciarisation des peines et par les garanties qui lui sont attachées.

La commission estime donc qu'il pourrait être **proposé**, au terme d'un délai d'épreuve de 10 à 15 ans, de donner au tribunal de l'application des peines la possibilité de convertir les peines de réclusion criminelle à perpétuité en peine de 30 ans de réclusion criminelle. A cet égard, elle note que la possibilité de convertir une peine en une autre a déjà été prévue par le législateur, notamment dans les articles 723-15, 733-1, 747-1-1 et 747-2⁹⁰ du code de procédure pénale. Le point de départ de cette peine de trente ans serait le jour de la conversion ce qui constitue une garantie contre toute sortie trop rapide et donc incomprise. Cette décision serait susceptible d'appel devant la chambre d'application des peines.

Une telle conversion permettrait aux personnes initialement condamnées à perpétuité de s'inscrire, elles aussi et beaucoup plus tôt, dans un projet d'exécution de peine et d'entrer ainsi dans un dispositif de réductions de peines conditionnelles, ce qui garantirait dans tous

les cas le prononcé de mesures de contrôle et une assistance lors de leur sortie de prison au terme d'une très longue incarcération.

C. Une nécessaire clarification de la situation des condamnés en aménagement de peine

Le placement sous surveillance électronique (« le PSE ») la semi-liberté ou le placement à l'extérieur constituent autant de mesures d'aménagement de la peine au cours desquelles les personnes se trouvent sous écrou.

Actuellement, les mesures de milieu ouvert tels que le sursis avec mise à l'épreuve, le sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, le suivi socio-judiciaire sont suspendues pendant toute la durée de l'exécution des mesures d'aménagement (PSE, semi-liberté, placement à l'extérieur) tout comme elles le sont lorsque la personne est en détention : il en résulte une prolongation du délai d'épreuve. Toutefois, en dépit de la suspension de ces mesures et obligations, il est généralement admis que les heures de travail d'intérêt général peuvent être réalisées en même temps que se déroule un placement sous surveillance électronique.

La commission estime nécessaire de clarifier les régimes d'exécution des aménagements de peine et de préciser les mesures de milieu ouvert pouvant être mises à la charge des condamnés dont la peine est aménagée.

Tous les écrous se décomptent sur la peine d'emprisonnement ferme. La commission propose cependant de considérer qu'à la différence de la détention (ou de la détention provisoire), le PSE, la semi-liberté, le placement à l'extérieur, peuvent s'exécuter dans la communauté. Elle suggère donc d'opérer dans la loi une distinction entre les personnes écrouées et hébergées dans un établissement pénitentiaire et celles qui, tout en étant écrouées, ne séjournent pas dans un tel établissement, ces derniers écrous pouvant être qualifiés « d'écrous dans la communauté⁹¹ ».

⁹⁰ Article 723-15. Conversion prévue dans son principe mais opérée conformément à l'article 132-57 du code pénal à savoir : conversion de la peine d'emprisonnement en travail d'intérêt général ;

Article 733-1. Conversion du travail d'intérêt général en peine de jours-amende ;

Article 747-1-1. Conversion du sursis travail d'intérêt général en peine de jours-amende ;

Article 747-2. Qui se borne à renvoyer à l'article 132-57 sans prévoir un nouveau cas de conversion.

⁹¹ La statistique pénitentiaire distingue depuis plusieurs années les personnes écrouées hébergées et les personnes écrouées non hébergées. Voir Pierre-Victor Tournier. Dictionnaire de démographie pénale. Des outils pour arpenter le champ pénal. Université Paris I. Panthéon Sorbonne. Centre d'Histoire sociale du XX^e siècle. Données actualisées au 1^{er} mai 2007. 133 pages.

Lorsque la personne condamnée se trouve écrouée et hébergée en établissement pénitentiaire, elle ne peut pas être redevable au titre de mesures relevant du milieu ouvert. En revanche, lorsqu'elle demeure dans la communauté, en étant écrouée mais non hébergée, elle est susceptible d'exécuter des mesures de milieu ouvert et l'autorité judiciaire peut alors lui demander des comptes en ce qui concerne tant la réalisation d'heures de travail d'intérêt général que le respect d'obligations particulières telles que la mise en œuvre de soins médicaux ou l'indemnisation de la victime dans le cadre d'une contrainte pénale ou d'un suivi socio judiciaire de probation.

Cette clarification permettrait en outre à l'assignation à résidence avec surveillance électronique (« l'ARSE »)⁹² de suivre le même régime que le PSE, la semi-liberté ou le placement à l'extérieur notamment lorsqu'une personne prévenue exécute par ailleurs une peine en milieu ouvert comportant certaines obligations.

Afin de faciliter la tâche des différents acteurs, il conviendrait en outre – et c'est une proposition de la commission – que le logiciel de l'administration pénitentiaire GENESIS⁹³ intègre l'ARSE tout comme il intègre une détention provisoire et qu'il se trouve interconnecté avec les autres dispositifs informatiques tels Cassiopée⁹⁴ et APPI⁹⁵.

V/ Le cas particulier des règles relatives à la libération conditionnelle

A. La mesure probatoire

L'octroi d'une mesure de libération conditionnelle peut être accompagné d'une mesure probatoire telle qu'un placement sous surveillance électronique, une mesure de semi-liberté ou, parfois, un placement à l'extérieur. Il s'agit là d'une sorte d'étape préalable à la libération conditionnelle.

Dans certains cas, cette mesure probatoire est obligatoire : ainsi, pour les condamnés dont la situation pénale exige l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (sauf si un placement sous surveillance électronique mobile a été prononcé), une mesure de semi-liberté ou un placement sous surveillance électronique est obligatoirement prononcé, à titre probatoire, pour une durée d'une année minimum et de trois années maximum.

En outre, un an avant de parvenir à la mi-peine, une année donc avant qu'une mesure de libération conditionnelle soit envisageable, la personne détenue est recevable à demander à bénéficier d'une libération conditionnelle avec mesure probatoire.

⁹² L'assignation à résidence avec surveillance électronique (« l'ARSE ») est un dispositif de surveillance électronique susceptible d'être posé au cours d'une information judiciaire ou dans l'attente du procès dans le cadre d'une procédure de convocation par procès-verbal ou de comparution immédiate. Elle est décidée par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention avec l'accord de l'intéressé. Elle ne suspend pas les délais d'exécution d'autres mesures de milieu ouvert. Toutefois, l'ARSE se décompte comme s'il s'agissait d'une détention provisoire et sa durée devra être déduite si la personne est condamnée à une peine d'emprisonnement ferme. Les modifications proposées par la commission permettraient à l'ARSE de suivre le même régime que les PSE ou les mesures de semi-liberté et de placement à l'extérieur.

⁹³ GENESIS ou Gestion Nationale des personnes Ecrouées pour le Suivi Individualisé et la Sécurité, logiciel de gestion des écroués d'informations sur le parcours en détention.

⁹⁴ Cassiopée ou Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Oriente Procédure pénale et Enfants : fichier contenant des informations relatives aux plaintes enregistrées par les magistrats dans le cadre de procédures judiciaires et leur traitement par l'autorité judiciaire.

⁹⁵ APPI ou Application des Peines, Probation et Insertion : application qui permet de gérer les informations relatives aux mesures judiciaires d'application des peines prononcées par les magistrats en charge de l'application des peines et suivies par les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation. Elle permet également de formaliser les échanges entre les services pénitentiaires compétents pour ces matières et l'autorité judiciaire mandante.

La succession des réformes intervenues au cours de ces dernières années a rendu singulièrement complexe la tâche des professionnels de justice et il s'avère désormais nécessaire de clarifier ce que l'on entend par mesure probatoire et d'en simplifier le régime.

Il existe actuellement deux façons d'appréhender cette question :

Pour les uns, lorsqu'une mesure probatoire est décidée, deux régimes et donc deux décisions d'aménagement de peine vont se succéder : d'abord la mesure probatoire (qui peut dès lors faire l'objet de réductions de peine supplémentaires) puis la libération conditionnelle. En pratique, cela revient à rendre une décision de mesure probatoire puis à ajourner pour l'examen d'une éventuelle libération conditionnelle. En cas d'incident, seule sera révoquée la mesure probatoire puisque la libération conditionnelle n'a pas encore été mise en place;

Pour d'autres - qui rappellent que les conditions de recevabilité et de fond sont celles de la libération conditionnelle ce qui fait de celle-ci la « mesure-mère » - en cas d'incident, c'est la libération conditionnelle elle-même qui se trouvera remise en question, quand bien même la personne concernée serait encore sous mesure probatoire.

Pour la commission, c'est cette seconde façon de voir, qui est d'ailleurs la plus répandue, qui semble devoir être retenue et qu'elle entend **proposer**. Elle permet en effet de sécuriser et clarifier d'emblée les délais puisque la période probatoire se trouve figée et n'implique pas l'examen de réductions de peine supplémentaires.

Il est également **proposé** d'unifier les textes et de définir ce que l'on entend exactement par mesure probatoire : une surveillance électronique, une semi-liberté ou un placement extérieur le juge ayant ensuite à choisir la mesure qui lui semble la plus opportune avec la possibilité, sur demande de l'intéressé ou du parquet, de substituer une mesure à une autre en cours d'exécution afin d'adapter le dispositif à l'évolution de la personne concernée.

Afin de permettre au juge de l'application des peines de jouer pleinement le rôle qui est le sien en matière d'individualisation, il est enfin **proposé** de prévoir que la période probatoire est facultative, sans exigence de

seuil minimum et qu'elle peut être prononcée pour une durée maximale de deux années (en reprenant ici le seuil unique retenu pour l'accès aux aménagement de peine sous écrou). Mais la commission estime qu'elle doit demeurer obligatoire si a été prononcée une peine de réclusion criminelle à perpétuité.

B. Les rôles respectifs de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté et des centres nationaux d'évaluation

Les différentes contributions qu'a reçues la commission s'accordent pour dire que le dispositif de l'article 730-2 du code de procédure pénale est difficile à mettre en œuvre et inadapté aux situations traitées.

Cet article prévoit en effet que, lorsqu'une personne a été condamnée à la réclusion criminelle à perpétuité ou lorsqu'elle a été condamnée soit à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure à quinze ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, soit à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle égale ou supérieure à dix ans pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13 du code précité (champ d'application de la surveillance et de la rétention de sûreté), la libération conditionnelle ne peut être accordée 1) que par le tribunal de l'application des peines quelle que soit la durée de la détention restant à subir, 2) qu'après avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (« la CPMS »), rendu à la suite d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité réalisée dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues et assortie d'une expertise médicale.

S'il s'agit d'un crime mentionné au même article 706-53-13, cette expertise est réalisée soit par deux experts médecins psychiatres, soit par un expert médecin psychiatre et par un expert psychologue titulaire d'un diplôme, certificat ou titre sanctionnant une formation universitaire fondamentale et appliquée en psychopathologie. L'expertise se prononce sur

l'opportunité, dans le cadre d'une injonction de soins, du recours à un traitement utilisant des médicaments inhibiteurs de libido, mentionné à l'article L. 3711-3 du code de la santé publique.

La procédure ainsi définie prévoit donc plusieurs étapes :

- 1) une expertise médicale, par un ou deux experts selon les cas,
- 2) une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité en Centre national d'évaluation (« le CNE »),
- 3) l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (« la CPMS »).

Le président de la CPMS, saisi par le juge ou par le tribunal de l'application des peines, ordonne le placement de la personne, pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité.

La CPMS donne son avis au vu de cette évaluation - qui fait l'objet d'un rapport qui lui est adressé - et de l'expertise réalisée; il est valable pour une durée de deux ans. Cet avis n'est que consultatif et ne lie donc pas le tribunal de l'application des peines.

L'un des principaux problèmes rencontrés réside dans l'articulation des délais qu'il convient de respecter lors de la mise en application de cette procédure :

- le débat contradictoire devant le tribunal de l'application des peines doit avoir lieu au plus tard le sixième mois suivant la demande de libération conditionnelle formulée par la personne concernée (article D. 49-36 du code de procédure pénale);
- l'article R. 61-9 du même code prévoit que la commission rend un avis motivé dans les trois mois de sa saisine et qu'à défaut d'avis dans ce délai, le juge de l'application des peines peut faire procéder à l'examen de la dangerosité;
- enfin, l'article D. 527-1 du code de procédure pénale prévoit que la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté doit rendre son avis dans un délai de six mois à compter de sa saisine. Si l'avis n'est pas rendu dans ce délai, le tribunal de l'application des peines peut s'en dispenser.

Il s'avère pourtant que l'ensemble de la procédure (transfert au centre national d'évaluation, examen de dangerosité, procédure devant la CPMS) se déroule sur une durée bien supérieure aux délais imposés et que le tribunal de l'application des peines n'est en réalité pas en mesure de statuer dans le respect de ces délais spécifiques.

Actuellement, la plupart des huit CPMS ne rendent leurs avis que dans des délais oscillant entre 9 et 18 mois.

Il en résulte, compte tenu des délais incompressibles exigés en pratique par la réalisation d'une expertise, la remise de l'avis de la CPMS après l'évaluation effectuée par le CNE, puis l'audience devant le tribunal de l'application des peines, que, si une personne condamnée dépose une demande de libération conditionnelle deux ans avant la fin de sa peine, le reliquat de peine restant à subir, au moment où interviendra la décision, ne permettra pas un suivi conséquent. Face à une telle situation, les condamnés renoncent dès lors aux demandes qu'ils avaient formulées et leur sortie intervient alors sans aucune forme de suivi judiciaire.

De plus, en l'état des textes, le rapport du CNE - qui sert de base à l'avis qu'émet la CPMS - n'est communiqué qu'à celle-ci et non pas au juge de l'application des peines alors pourtant qu'il contient des éléments particulièrement riches susceptibles d'être fort utiles dans le cadre du parcours d'exécution de la peine de la personne concernée que ce soit en milieu fermé ou en milieu ouvert.

Cette évaluation est réalisée dans l'une des antennes du CNE pendant une durée de six semaines. Le détenu quitte alors son lieu de détention habituel et un autre regard est porté sur sa personne et sur son parcours. Il est conduit à s'adapter à de nouvelles situations, il lui est demandé d'évoquer de nouveau les faits commis ainsi que son histoire personnelle, il est soumis aux évaluations du personnel de surveillance, des psychologues et des psychiatres, des conseillers d'insertion. Chacun expose ses observations avant que ne soit rédigée une conclusion pluridisciplinaire comportant un avis et des orientations.

⁹⁶ Il existe actuellement trois centres nationaux d'évaluation : Fresnes, le centre pénitentiaire francilien et Lille Séquedin

Pour la commission, il est donc particulièrement regrettable de se priver d'une évaluation aussi complète et donc aussi utile. Aussi estime-t-elle devoir proposer :

- de maintenir l'évaluation réalisée par le CNE : elle serait obligatoire pour les peines de réclusion criminelle à perpétuité mais facultative dans les autres cas;
- de supprimer la CPMS dont les délais d'instruction sont trop longs alors qu'il faut être en mesure de se prononcer dans des délais permettant de mettre en place un suivi d'un minimum de durée, étant au surplus souligné que l'avis de la CPMS est souvent moins riche que celui formulé par le CNE;
- de prévoir une communication du rapport du CNE au juge de l'application des peines en charge de la mesure de privation de liberté;
- de créer des antennes supplémentaires du CNE⁹⁶ (de l'ordre de deux ou trois) afin de mieux les répartir sur le territoire et d'éviter ainsi ou de réduire la rupture des liens familiaux pendant la durée de cette période d'évaluation qui se déroule hors de l'établissement pénitentiaire d'origine.

CHAPITRE 4

UNE SIMPLIFICATION ET UNE CLARIFICATION DE L'EXÉCUTION DES PEINES

Comme l'y invitait la lettre de mission et en prenant en compte nombre des suggestions formulées dans les contributions qu'elle avait sollicitées, la commission s'est enfin attachée à recenser les textes s'avérant particulièrement difficiles à appliquer afin de rechercher, au vu notamment de la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, si certaines pénalités ne devraient pas être redéfinies, s'il ne convenait pas de reconsidérer parfois leurs modalités d'application, enfin si certaines règles procédurales, qui font l'objet aujourd'hui d'interprétation différentes – ce qui est source d'incertitudes – ne pourraient pas être précisées afin de renforcer la sécurité juridique.

La commission a également recensé les dispositions législatives qui, poursuivant des objectifs de même nature, relèvent pourtant, sans que cela paraisse juridiquement justifié, de procédures de mise en œuvre différentes. Elle a, à cette fin, engagé un processus d'harmonisation.

Elle s'est aussi rendu compte que certains contentieux, au demeurant numériquement peu importants, pouvaient être utilement transférés d'une juridiction à une autre afin, en particulier, de respecter le principe du double degré de juridiction.

Toutes ces mesures, en apparence fort disparates, répondent en réalité au souci constamment présent dans l'esprit des membres de la commission, de clarifier ce qui devait l'être et de simplifier tout ce qui pouvait l'être afin de sécuriser le droit de l'exécution et de l'application des peines et de rendre plus aisée sa mise en œuvre par l'ensemble des praticiens du droit.

I/ Redéfinition des règles de procédure en matière d'exécution des peines

A. Des transferts de compétence

1. Le transfert à un juge délégué du traitement de certaines requêtes en matière d'application et d'exécution des peines

Pour des raisons de simplification mais aussi d'accélération des procédures - les contentieux de l'exécution des peines étant rarement traités en priorité - la connaissance de l'ensemble des requêtes susceptibles d'être présentées en matière d'exécution des peines et dont il sera fait état infra, à l'exception du contentieux de l'interprétation qui continuerait à relever de la juridiction collégiale, mériterait d'être confiée au président du tribunal ou à un juge par lui délégué, à l'instar de ce que prévoit l'article 713-45 alinéa 2 du code de procédure pénale.

Il en résulterait une nécessaire et utile spécialisation. Il est par ailleurs proposé de confier à ce juge délégué le soin de statuer sur une partie du contentieux de l'application des peines et, notamment, sur les procédures de révocation ou de mise à exécution en cas de violation de la contrainte pénale et de la nouvelle peine de suivi socio-judiciaire probatoire⁹⁷.

Ce juge serait doté d'un greffe dédié pour recevoir la demande et l'instruire. La Commission propose par ailleurs qu'une fois instruite, la demande soit adressée au parquet et que soit fixé, par la loi, un délai pour assurer son audience.

⁹⁷ Voir supra page 46.

2. Le transfert au tribunal correctionnel du contentieux de la réhabilitation

Depuis 1885, les chambres d'accusation, devenues chambres de l'instruction, ont compétence pour statuer sur les requêtes en réhabilitation.

La charge qui en résulte pour elles n'est certes pas très importante, 26 réhabilitations judiciaires ayant été accordées en 2014. Mais la procédure est lourde, ce contentieux est rarement traité en priorité par des juridictions déjà très sollicitées et souvent confrontées à l'urgence et, plus encore, ce contentieux ne permet pas l'exercice du double degré de juridiction seul étant ouvert un pourvoi en cassation.

La commission a donc considéré que le moment était venu de **proposer** le transfert de ce contentieux à une formation collégiale du tribunal correctionnel ce qui ouvrira au demandeur un droit d'appel devant la chambre des appels correctionnels.

Serait donc compétent le tribunal dans le ressort duquel le requérant est domicilié. Le juge délégué dont la création est envisagée par ailleurs pourrait utilement y siéger voire en être membre de droit.

Les délais de recevabilité – que l'article 787 du code de procédure pénale rend complexes en cherchant à restreindre l'accès à cette procédure aux récidivistes réitérant, condamnés par défaut ou aux condamnés ayant bénéficié d'une prescription de la peine – méritent d'être simplifiés et unifiés.

Pour la commission, seuls les délais de recevabilité prévus par l'article 786 du code de procédure pénale⁹⁸ méritent d'être pris en considération ce qui s'inscrit d'ailleurs dans sa volonté de ne pas intégrer la notion de récidive au stade de l'application des peines dès lors qu'il en a déjà été tenu compte pour le prononcé de la peine elle-même. Par ailleurs, il ne lui semble pas justifié d'imposer des délais plus longs aux condamnés par défaut ou ayant prescrit leur peine dès lors qu'ils ne sont pas nécessairement responsables de cette situation.

Ce sera en réalité au tribunal d'apprécier s'il y a lieu de faire droit à une requête en réhabilitation et de prendre en considération, s'il le pense souhaitable, un éventuel état de récidive.

Toujours dans un souci de simplification, la commission **propose** d'exclure les contraventions du champ de la réhabilitation judiciaire. L'emprisonnement correctionnel a en effet été abrogé, les contraventions ne sont pas concernées par les règles relatives à la réhabilitation de plein droit (article 133-13 du code pénal) et les condamnations sont automatiquement effacées du bulletin n°1 du casier judiciaire au bout de trois ou quatre ans et n'apparaissent pas au bulletin n°2.

Dans la ligne de l'entreprise de recodification dont il a été fait état supra, il s'impose de réunir dans le seul code de procédure pénale l'ensemble des règles de la réhabilitation qu'il s'agisse de la réhabilitation de droit ou de la réhabilitation judiciaire.

B. Harmonisation des règles de procédure en matière d'exécution des peines

La commission s'est attachée à revoir, pour les harmoniser et les simplifier, les différentes procédures contentieuses relatives à l'exécution des peines.

Engagement des procédures contentieuses.

Il existe actuellement, au stade de l'exécution des peines, neuf procédures contentieuses susceptibles d'être engagées. Certaines, telles les procédures de contestation d'identité prévues par les articles 748 et 778 du code de procédure pénale ont un objet très proche. D'autres - c'est le cas des dispositions de l'article 778 relatif à l'application des lois d'amnistie et de la réhabilitation ou encore des dispositions de l'article 748 précité - ne sont pas souvent mises en

⁹⁸ Article 786 du code de procédure pénale. « La demande en réhabilitation ne peut être formée qu'après un délai de cinq ans pour les condamnés à une peine criminelle, de trois ans pour condamnés à une peine correctionnelle et d'un an pour les condamnés à une peine contraventionnelle. Ce délai part, pour les condamnés à une amende, du jour où la condamnation est devenue irrévocable et, pour les condamnés à une peine privative de liberté, du jour de leur libération définitive ou, conformément au dernier alinéa de l'article 733 du jour de leur libération conditionnelle lorsque celle-ci n'a pas été suivie de révocation. A l'égard des condamnés à une sanction pénale autre que l'emprisonnement ou l'amende, prononcée à titre principal, ce délai part de l'expiration de la sanction subie. »

⁹⁹ Cf. annexe n°11 les procédures contentieuses relatives à l'exécution des peines

œuvre. Les conditions de présentation des requêtes en relèvement, en dispense d'inscription aux bulletins n° 2 et 3 du casier judiciaire ou en confusion obéissent à des règles différentes et n'offrent pas les mêmes droits aux demandeurs. Afin de ne pas alourdir le présent rapport mais aussi pour faciliter la compréhension de cette situation quelque peu désordonnée, un tableau a été dressé : il figure en annexe⁹⁹.

Le constat ainsi effectué conduit à s'efforcer, dans toute la mesure du possible, d'unifier ces procédures. Pour y parvenir, il convient de créer un tronc commun de règles procédurales tout en tenant compte de la spécificité de certaines de ces procédures afin notamment, s'agissant des requêtes présentées à l'initiative du condamné, de renforcer son droit à être entendu.

Instruction des requêtes contentieuses.

Il apparaît que, contrairement à ce que prévoit l'article 711 du code de procédure pénale¹⁰⁰, les articles 703 et 778 du même code prévoient une procédure d'instruction fort lourde passant par la désignation d'un juge rapporteur dans le cas de l'article 778 et par une enquête préalable effectuée par le parquet s'agissant de l'article 703.

La commission a donc **considéré qu'il était souhaitable** de simplifier et d'harmoniser les modalités d'instruction de ces différentes requêtes afin d'accélérer cette instruction et d'alléger la tâche des services d'enquête. Elle propose donc de confier au procureur de la République le soin d'apprécier s'il y a lieu de diligenter une enquête car il peut déjà disposer de suffisamment d'éléments d'information ou s'il lui appartient de s'entourer d'avis complémentaires que le juge de l'application des peines serait en mesure de lui adresser.

Compétence des juridictions appelées à statuer.

Il existe, là encore, une diversité de règles qu'il est opportun d'unifier. Ainsi, pour les procédures de confusion de peines, de rectification d'erreur matérielle et pour celles qui sont relatives à des difficultés

d'exécution, l'article 711 du code de procédure pénale semble ouvrir une option entre la juridiction du lieu de condamnation ou celle du lieu de détention laissée au choix du requérant ou du procureur de la République.

La compétence du lieu de détention n'est en revanche pas envisagée par l'article 703 du code précité s'agissant des requêtes en relèvement ou en dispense d'inscription au bulletin n°2 du casier judiciaire alors pourtant que cette compétence faciliterait la comparution du détenu soucieux de défendre sa requête et que le juge de l'application des peines dispose déjà de ce pouvoir dans le cadre d'un aménagement de peine.

Il paraît dès lors souhaitable de dégager de nouvelles règles permettant de clarifier cette situation, ce qui conduit à formuler les **propositions** suivantes :

- **Le principe** : affirmer la compétence de la juridiction de condamnation ou, en cas de pluralité de condamnations visées dans une même requête, celle de la dernière juridiction ayant statué. Et, si la requête porte sur une condamnation prononcée par une cour d'assises ou une cour d'appel, reprendre la compétence dont dispose aujourd'hui sans véritable raison la chambre de l'instruction et retenir la compétence du tribunal de grande instance du siège de cette juridiction afin de restaurer un droit d'appel qui n'existe pas actuellement.
- **L'exception** : affirmer la compétence systématique de la juridiction du lieu de détention si la personne sollicitant un relèvement, une confusion de peines ou une dispense d'inscription aux bulletins n°2 et 3 du casier judiciaire est détenue. Une telle solution aura au surplus le mérite de permettre de disposer d'informations actualisées sur l'évolution de la personne concernée au regard notamment des nouveaux critères posés par l'article 711 du code de procédure pénale en matière de confusion.

Pour les autres types de requêtes qui touchent exclusivement au fond même d'une décision en particulier (erreurs ou omissions, difficultés d'exécution, contestation d'identité), une telle dérogation ne s'impose pas.

¹⁰⁰ Article 711 du code de procédure pénale. « Le tribunal ou la cour, sur requête du ministère public ou de la partie civile, statue en chambre du conseil après avoir entendu le ministère public, le conseil de la partie s'il le demande et, s'il échet, la partie elle-même, sous réserve des dispositions de l'article 712 [...] Lorsque le requérant est détenu, sa comparution devant la juridiction n'est de droit que s'il en fait la demande expresse dans sa requête. L'exécution de la décision en litige est suspendue si le tribunal ou la cour l'ordonne. Le jugement sur l'incident est signifié à la requête du ministère public aux parties intéressées ».

Comparution du requérant.

A l'heure actuelle, la comparution n'est de droit qu'en matière de confusion de peines, de rectification d'erreur matérielle et de contentieux de l'exécution si le condamné en fait la demande expresse.

Une mise en conformité avec les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales conduit donc à faire les **propositions** suivantes :

- poser le principe que le condamné peut soutenir à l'audience toute requête qu'il a pris l'initiative d'adresser à une juridiction, et ce quel qu'en soit le motif;
- prévoir, pour les requêtes émanant du parquet et portant souvent sur des contentieux plus techniques, que la comparution par visio-conférence serait de droit (voir l'article 706-71 du code de procédure pénale) sauf si la juridiction saisie décide d'une comparution en personne;
- dire qu'il peut être dérogé à la comparution personnelle si le condamné y renonce et préfère comparaître par visio-conférence.

Il n'est enfin pas inutile de rappeler qu'une comparution à l'audience peut éventuellement se combiner avec une permission de sortir.

Signification de la décision.

L'article 711 du code de procédure pénale prévoit que la décision rendue doit être obligatoirement signifiée. Lorsque la personne concernée comparaît à l'audience, cette signification retarde inutilement la prise en compte de la décision rendue en particulier lorsqu'elle lui est favorable. Cette suppression ne serait enfin pas sans incidence sur le montant des frais de justice.

Le contentieux de l'interprétation et des difficultés d'exécution.

Il arrive qu'au stade de l'exécution, les magistrats du parquet se trouvent en présence de condamnations comportant des erreurs juridiques ou des omissions.

Pour y remédier des pratiques prétorienne s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation se sont développées afin de ne pas recourir au pourvoi dans l'intérêt de la loi dont la procédure demeure à la fois lourde et longue.

La juridiction correctionnelle est dès lors de plus en plus souvent saisie sur le fondement de l'article 710 du code de procédure pénale et la chambre criminelle, notamment par des arrêts rendus les 4 avril 2013 et 13 septembre 2011, a validé cette manière de procéder. Pour autant ces pratiques ne peuvent être généralisées et il s'impose de définir une procédure aisée à mettre en œuvre et ne s'exposant pas à la critique.

Il serait donc souhaitable, à l'instar de ce que prévoient les articles 461 et 462 du code de procédure civile, de redéfinir les pouvoirs de la juridiction saisie d'un incident d'exécution sur le fondement de l'article 710 du code de procédure pénale pour lui permettre de statuer sur certaines omissions ou difficultés juridiques décelées au stade de la mise à exécution. Elle pourrait ainsi, sans porter atteinte au dispositif de la décision, se prononcer sur d'éventuelles omission de statuer ou valider une décision de mise à exécution à hauteur du maximum légal ou encore interpréter un dispositif ambigu ou procéder à la mise à exécution de cumuls de peines...

Il va toutefois de soi que les nouvelles possibilités qui seraient ainsi ouvertes pour statuer sur ce contentieux en interprétation de dispositifs ambigus devront être définies avec précision et donc s'inscrire dans un cadre très strict.

II/ Clarification de règles procédurales objet d'interprétations différentes

A. Le caractère définitif d'une condamnation pénale et le point de départ de la prescription

Aucune disposition du code pénal ou du code de procédure pénale ne définit précisément le caractère définitif d'une condamnation. Cette question, qui devrait recevoir depuis longtemps une réponse claire et constante, demeure un sujet de discussion.

On considère généralement qu'une décision acquiert un caractère définitif le jour où les voies de recours sont expirées. Mais certains textes et des décisions de jurisprudence contredisent ce principe, en particulier pour les condamnations par défaut et les condamnations contradictoires à signifier. Par ailleurs, il s'est instauré une certaine confusion entre les effets d'une peine définitive et ceux d'une peine exécutoire. Il en résulte une réelle incertitude, source d'une insécurité juridique qu'il convient de dissiper.

Car cette question est d'une grande importance, le caractère définitif d'une condamnation étant pris en compte dans de nombreuses situations procédurales telles que la révocation d'un sursis, la recevabilité d'une demande de confusion, l'appréciation d'un état de récidive légale, la recevabilité d'une demande de réhabilitation judiciaire ou encore le point de départ de peines d'interdiction.

La commission formule donc plusieurs propositions qui lui paraissent de nature à clarifier cette situation. Elles consistent à :

Définir ce qu'est une condamnation définitive.

Une condamnation ne deviendrait définitive qu'à l'expiration des recours que sont l'opposition, l'appel et le pourvoi. Sauf à créer une nouvelle disposition, l'énoncé de cette règle mériterait de figurer dans l'article 708 du code de procédure pénale.

Poser en principe que le caractère définitif d'une décision devient le point de départ du processus d'exécution de toutes les peines.

Il en résulterait la modification ou la suppression de différentes dispositions : une modification de l'article 132-41 du code pénal afin de supprimer la référence au caractère exécutoire comme point de départ du délai d'épreuve, la suppression de l'alinéa 2 de l'article 708 du code de procédure pénale, une modification de l'article 498-1 du même code pour supprimer toute référence au caractère exécutoire des décisions contradictoires à signifier nonobstant l'appel possible du prévenu n'ayant pas eu connaissance de la décision.

Là encore, toutefois, dans le souci de ne pas affaiblir l'État, la suppression de la référence au caractère exécutoire ne priverait pas pour autant le procureur de la République (ou le procureur général, en application de l'article 569 dernier alinéa du code de procédure pénale) de la possibilité de mettre la peine à exécution avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention, conformément aux dispositions de l'article 135-2 du code précité.

Restreindre les dérogations à cette règle de principe, en affirmant que seules les condamnations assorties de l'exécutoire provisoire par décision expresse de la juridiction ou en application d'une disposition spécifique de la loi pourront être mises à exécution sans attendre l'expiration des voies de recours, comme cela est déjà prévu pour la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et pour la contrainte pénale.

Restaurer la cohérence entre le caractère définitif et le point de départ du délai de prescription de la peine.

Le point de départ du délai de prescription de la peine doit toujours être fixé au jour où la condamnation est

devenue définitive. Il demeure qu'il convient de modifier les textes afin de tenir compte des décisions rendues par défaut ou contradictoirement à signifier pour lesquelles, si l'on se réfère aux articles 492 et 498-1 du code de procédure pénale, le délai de prescription court dès la signification.

Un article spécifique rappelant l'existence de cette dérogation pourrait être introduit après l'article 133-4 du code pénal.

B. Le caractère exécutoire d'une peine

Cette question soulève elle aussi un certain nombre de difficultés auxquelles il est nécessaire de remédier.

L'article 471 alinéa 4 du code de procédure pénale dispose que « Les sanctions pénales prononcées en application des articles 131-5 à 131-11 et 132-25 à 132-70 du code pénal peuvent être déclarées exécutoires par provision ».

Les sanctions pénales visées par cette disposition ne sont toutefois pas énumérées de manière exhaustive l'article 471 ne mentionnant pas certaines décisions, prononcées par le juge pénal, qui peuvent pourtant, elles aussi, être assorties de l'exécution provisoire telle, par exemple, la contrainte pénale.

La commission a par ailleurs constaté que, pour les peines entraînant des obligations et/ou des interdictions qui s'appliquent dès le prononcé de la décision, l'exécution provisoire soulevait des difficultés en particulier lorsque le condamné n'était pas présent à l'audience ou quand ces interdictions étaient mises en œuvre par des tiers, notamment une administration. Elle a également noté que la sanction des violations des obligations et/ou interdictions n'était pas possible tant que la personne concernée n'en avait pas eu connaissance.

La commission a aussi relevé que l'ajournement « simple » pouvait être assorti de l'exécution provisoire, l'ajournement « avec mise à l'épreuve » était assorti de l'exécution provisoire de plein droit (article 132-63 du

code pénal), l'ajournement « avec injonction » pouvait être assorti de l'exécution provisoire (article 132-68 du code pénal), les ajournements « aux fins d'investigation sur la personnalité » et « aux fins de consignation » créés par la loi n° 20014-896 du 15 août 2014 n'étaient pas assortis de l'exécution provisoire, les articles 132-70 1 à 132-70-3 n'étant pas compris dans l'énumération de l'article 470 alinéa 4 du code de procédure pénale et les textes relatifs à cette forme d'ajournement ne prévoyant pas eux-mêmes la possibilité d'une exécution provisoire.

S'agissant des peines privatives de liberté, l'exécution provisoire paraît liée à une mesure d'aménagement de peine ordonnée par la juridiction correctionnelle. Le renvoi de l'article 471 du code de procédure pénale aux articles 132-25 à 132-27 - prévoyant la semi-liberté, le placement à l'extérieur, le placement sous surveillance électronique et le fractionnement de peine - laisse en effet entendre que la peine « aménagée » est assortie de l'exécution provisoire. Les articles 723-2 et 723-7 du code de procédure pénale relatifs à la mise en œuvre, par le juge de l'application des peines, d'une peine aménagée prononcée par le tribunal correctionnel introduisent toutefois une certaine confusion entre exécution provisoire, caractère exécutoire et mandat de dépôt. Et l'article 707-5 du code de procédure pénale qui prévoit, en cas de délivrance de mandat, que les peines privatives de liberté peuvent être immédiatement aménagées sans attendre que la condamnation soit exécutoire en application de l'article 707 du code précité, sous réserve de l'appel suspensif du ministère public, ne s'avère pas d'application aisée et soulève lui aussi des difficultés¹⁰¹.

Afin de lever certaines de ces difficultés, la commission entend formuler les **propositions** suivantes :

- créer un article spécifique précisant, mieux que ne le fait actuellement l'article 471 alinéa 4 du code de procédure pénale, les cas dans lesquels le prononcé de l'exécution provisoire est possible ;
- unifier les conditions dans lesquelles peut être prononcée l'exécution provisoire et prévoir notamment qu'elle ne peut l'être qu'en présence du condamné ;

¹⁰¹ Cf. annexe n°12 : note sur les confusions de peine

- prendre acte de ce que l'exécution provisoire est sans utilité pour les peines privatives de liberté ne comportant pas un placement en détention, notamment en cas d'aménagement de peine ab initio dans la mesure où le juge de l'application des peines devra se prononcer sur les modalités pratiques de l'aménagement octroyés dans le délai de 4 mois prévu aux articles 723-2 al. 2 et 723-7-1 al. 1 du code de procédure pénale;
- prendre acte de ce que, pour les peines privatives de liberté avec placement en détention ou maintien en détention, le cumul du prononcé d'un mandat de dépôt ou d'un maintien en détention et de l'exécution provisoire est redondant.
- supprimer la référence faite au mandat d'arrêt dans l'article 707-5 du code de procédure pénale dans la mesure où la notion même de mandat d'arrêt suppose une personne en fuite, situation incompatible avec un aménagement de peine immédiat
- créer un article disposant que ou inclure dans le «nouvel» article 471 du code de procédure pénale réécrit que l'exécution provisoire peut être prononcée pour les peines privatives ou restrictives de droits, prononcées à titre de peine principale ou complémentaire, prévues en matière contraventionnelle.

C. Le relèvement des incapacités

La commission a constaté qu'en application de l'article 702-1 du code de procédure pénale, seules les interdictions, déchéances et incapacités prononcées à titre complémentaire peuvent bénéficier d'un relèvement. Or, en pratique, la situation d'un condamné peut justifier un relèvement de cette nature, en particulier pour des raisons professionnelles, et ce que l'interdiction ait été prononcée à titre complémentaire ou à titre principal. La commission estime donc *souhaitable* d'autoriser le relèvement des interdictions prononcées à titre principal. Il conviendra de définir les modalités de mise en œuvre de cette procédure notamment en termes de délais de recevabilité de la demande, la peine ayant déjà dû recevoir exécution durant un temps à déterminer avant qu'il soit possible de bénéficier d'un relèvement.

¹⁰² Cf. annexe n°12 note sur les confusions de peine

¹⁰³ Cf. annexe n° 12 note sur les confusions de peine

D. La confusion des peines

Afin de simplifier le plus possible un corpus procédural qu'elle jugeait particulièrement complexe, la commission s'était initialement interrogée sur la possibilité de mettre un terme au principe du non-cumul des peines. Elle a abandonné cette idée après avoir constaté que nombre des législations étrangères qui connaissent le principe du non-cumul ont introduit dans leurs législations des correctifs qui en atténuent l'effet répressif mais qui complexifient singulièrement la situation.

Aussi s'est-elle efforcée de rechercher tout ce qui pourrait être de nature à clarifier et à simplifier un domaine du droit ayant jusqu'ici peu évolué et dont la difficulté ne doit pas être sous-estimée.

Afin de rendre la compréhension plus aisée, cette question a fait l'objet en annexe d'un tableau détaillé, éventuellement assorti de propositions rédactionnelles. Seuls figurent ci-dessous quelques développements résumant ce que fut la démarche de la commission et les *propositions* qu'elle formule¹⁰².

Nature des peines susceptibles d'être cumulées.

L'article 132-5 du code pénal prévoit que les peines privatives de liberté sont de même nature (emprisonnement et réclusion criminelle) au regard des règles de la confusion.

Cette disposition, qui renvoie aux peines de réclusion ou d'emprisonnement prononcées à titre de peine principale par la juridiction de jugement, fait abstraction des peines d'emprisonnement sanctionnant le non-respect d'une peine prononcée à titre de peine alternative : non-paiement d'un jour amende, inexécution d'un travail d'intérêt général, non-respect de peines alternatives (articles 131-5 et 131-6 du code pénal), violation des obligations assortissant un suivi socio-judiciaire (article 131-36-7 du code pénal) ou inexécution d'une contrainte pénale...

Ces peines d'emprisonnement sont en réalité d'une nature différente de celle des peines d'emprisonnement prononcées à titre de peine principale.

Afin d'éviter d'inutiles débats sur la nature de la peine prononcée et ses modalités d'exécution, la commission **propose** de créer un article 132-5-1 nouveau du code pénal prévoyant le cumul de l'emprisonnement prononcé à titre de peine principale et de l'emprisonnement prononcé pour le non-respect de peines alternatives. Elle renvoie, en annexe, à une suggestion de formulation rédactionnelle¹⁰³.

Le travail d'intérêt général.

Le travail d'intérêt général est à la fois une peine principale (article 131-8 du code pénal) et une obligation assortissant d'autres peines (articles 132-54 pour le sursis assorti d'un travail d'intérêt général) et 131-4-1 pour la contrainte pénale).

Or, pour l'application des règles sur la confusion, l'article 132-5 du code pénal n'envisage que la peine de travail d'intérêt général en tant que peine principale et ne mentionne pas l'obligation assortissant une autre peine. Il en résulte un risque de cumul excessif d'heures de travail d'intérêt général au-delà du plafond des 280 heures initialement possibles.

Il s'impose donc de prévoir une possibilité de confusion des heures de travail infligées quel que soit le cadre juridique dans lequel est prononcé le travail d'intérêt général.

Les longues peines.

L'article 132-5 du code pénal dispose que « Lorsque la réclusion criminelle à perpétuité, encourue pour l'une ou plusieurs infractions en concours, n'a pas été prononcée, le maximum légal est fixé à trente ans de réclusion criminelle. »

Cet article ne prévoit toutefois pas de disposition similaire lorsque la peine encourue est la peine de 30 ans de réclusion criminelle et qu'elle n'a pas été prononcée. La jurisprudence de la Cour de cassation n'apporte pas actuellement de réponse uniforme lorsque l'on se trouve dans cette situation¹⁰⁴.

La commission **propose** dès lors de préciser, dans l'article 132-5 du code pénal, que la peine de 30 ans est la peine de référence en matière de confusion lorsque les peines de réclusion criminelle à perpétuité ou de 30 ans de réclusion criminelle sont encourues mais n'ont pas été prononcées.

L'incidence des décisions cadre en matière d'exécution des peines.

La transposition des décisions cadre en matière d'exécution des peines (déjà effectuée ou en cours) génère un nouveau contentieux qui n'affecte pas directement les règles de la confusion proprement dite mais qui, à l'occasion d'une demande de confusion, soulève des problèmes de souveraineté.

La décision-cadre n°2008/675/JAI permet de prendre en compte les décisions de condamnation prononcées dans un autre Etat de l'Union européenne mais l'article 3.3 contient une réserve aux termes de laquelle il est impossible de porter atteinte à la décision prononcée par un autre Etat. Le point 14 du préambule de la décision cadre n°2008/909/JAI prévoit une exception à cette réserve lorsque l'Etat de condamnation a transféré l'exécution de la peine à l'Etat d'exécution.

Appelée à se prononcer sur une demande de confusion entre une peine française purgée en France et une peine d'un autre Etat-membre en cours d'exécution à l'étranger, la Cour de cassation a estimé que cette requête était irrecevable dans la mesure où elle porterait atteinte au droit de l'Etat de condamnation de poursuivre l'exécution de sa peine sur son territoire¹⁰⁵.

Une clarification mérite donc d'intervenir sans tarder ce qui conduit la commission à **proposer** les solutions suivantes :

- recevabilité d'une demande de confusion entre une peine française (en cours d'exécution ou restant à exécuter) et une peine étrangère déjà exécutée à l'étranger, car seule est concernée l'exécution de la peine française;
- recevabilité d'une demande de confusion entre une peine française et une peine étrangère dont l'exécution a été transférée à la France, car l'exécution de cette peine est soumise au droit national;
- recevabilité d'une demande de confusion entre une peine française et une peine émanant d'un autre Etat membre de l'Union européenne en cours d'exécution ou à exécuter à l'étranger dans l'hypothèse où la peine française n'a pas été ramenée à exécution, car le condamné se voit

¹⁰⁴ Cass. crim., 10 nov. 2004 : pourvoi n° 04-85020. Cass. crim., 21 mai 2005. Bull. crim. n°129.

¹⁰⁵ Cass. crim. 19 nov. 2014 : pourvoi n°13-8016 ; Dr. pénal février 2015, comm. 28.

dispenser d'exécuter la peine française sans que cela porte atteinte à la peine étrangère.

Les confusions en cascade.

La commission s'est également penchée sur les confusions « en cascade » résultant de demandes de confusion présentées au fil des condamnations successivement prononcées contre une même personne. Les solutions actuellement retenues sont susceptibles d'entraîner la remise à exécution de peines antérieurement confondues, voire de rendre inopérante la nouvelle confusion. Ce mécanisme complexe est source d'inutiles incompréhensions et il mérite d'être revu.

Aussi la commission propose-t-elle de prévoir expressément que toute demande de confusion entre une peine déjà confondue et une nouvelle peine ne peut avoir pour effet de remettre en cause la confusion précédemment accordée. Ce mécanisme, qui empêcherait de faire revivre une peine absorbée, permettrait au principe d'autorité de chose jugée en matière de confusion de produire tous ses effets.

Un exemple tiré de la situation actuelle et permettant de mieux saisir la proposition que fait la commission figure en annexe¹⁰⁶.

Le mécanisme de la réduction au maximum légal.

La procédure de réduction au maximum légal d'une peine dont il s'avère qu'elle dépasse le maximum encouru n'est actuellement régie par aucun texte. Il s'agit en réalité d'une pratique des parquets qui, lorsqu'ils font ce constat, ordonnent que l'ensemble des peines sera exécuté dans la limite de la peine la plus forte, et ce sur le fondement du principe de légalité des peines (article 132-4 al.1 du code pénal). Contrairement aux confusions qui sont ordonnées, il n'est pas fait mention de cette réduction au maximum légal au casier judiciaire.

Cette pratique n'est en réalité nullement contrôlée, sauf contestation formée sur le fondement des dispositions de l'article 710 du code de procédure pénale, et la situation ainsi créée est réversible à tout moment en fonction de l'évolution de la situation pénale de l'intéressé. Il n'existe par ailleurs aucune jurisprudence précisant la nature exacte de la décision ainsi prise par un magistrat du ministère public. Il s'impose donc de poser des règles applicables par tous.

La commission propose donc que, lorsqu'un magistrat du parquet constate l'existence d'un éventuel dépassement du maximum légal, il saisisse la juridiction compétente pour statuer. Devant cette juridiction, la personne concernée pourra solliciter une confusion totale ou partielle. Les juges examineront alors la situation pénale de l'intéressé dans son ensemble et ne se limiteront pas aux peines en cours d'exécution ou aux peines fermes. La décision rendue sur la confusion sera transcrite au casier judiciaire. Cette nouvelle procédure renforcera le principe d'autorité de chose jugée en matière de confusion de peine.

Une illustration des effets de la consécration du principe de l'autorité de la chose jugée en matière de confusion figure en annexe¹⁰⁷.

III/ Modernisation de la période de sûreté

A. Présentation de la mesure

La période de sûreté a été créée par la loi n° 78-1087 du 22 novembre 1978 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale en matière d'exécution des peines privatives de liberté. Elle avait pour objectif d'exclure, pendant une durée déterminée, certains condamnés à des peines d'emprisonnement de longue durée de la faculté de bénéficier de mesures d'aménagement de peines.

Répondant à des considérations de préservation de l'ordre public et ne prenant pas en compte l'éventuelle évolution du condamné, cette mesure manifestait une certaine défiance à l'égard des juges de l'application des peines dont les décisions, alors qualifiées « d'administration judiciaire », n'étaient pas encore susceptibles de recours.

¹⁰⁶ Cf. annexe n°12 note sur les confusions de peine

¹⁰⁷ Cf. annexe n° 12 note sur les confusions de peine

La commission s'est interrogée sur le maintien de ce dispositif dès lors que la juridictionnalisation de la phase post-sentencielle permet désormais d'exercer des voies de recours contre les décisions des juges de l'application des peines, notamment à l'initiative des parquets. Au surplus, l'existence de différents délais parfois susceptibles de se combiner ou de se chevaucher s'avère source de complexité et de difficultés d'application.

Quoique ne perdant pas de vue le souci de simplification exprimé par la Lettre de mission, la commission n'a pas estimé devoir proposer la suppression de cette mesure. Une telle recommandation serait en effet mal comprise. En revanche, il est pour elle indispensable de faire évoluer la période de sûreté et d'en redéfinir les contours.

B. Les évolutions proposées

Pour la commission, il s'impose donc de clarifier la nature juridique de la période de sûreté et de simplifier ses modalités de mise en œuvre.

Préciser sa nature juridique. L'article 132-23 du code pénal dispose qu'en cas de condamnation à une peine privative de liberté, non assortie du sursis, dont la durée est égale ou supérieure à 10 ans, prononcée pour les infractions spécialement prévues par la loi, le condamné ne peut bénéficier, pendant une période de sûreté, des dispositions concernant la suspension ou le fractionnement de la peine, le placement à l'extérieur, les permissions de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle. Mais il ne précise pas la nature juridique de la période de sûreté.

Le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation, en ce qui les concerne, rappellent avec constance que la période de sûreté est une simple modalité d'exécution de la peine et non une peine distincte de celle qu'elle assortit¹⁰⁸.

La commission **propose** donc de consacrer cette jurisprudence dans les textes afin que soit affirmée de la façon la plus nette la nature juridique exacte de la période de sûreté.

Simplifier les règles de mise en œuvre.

Le code pénal opère aujourd'hui des distinctions complexes, et même critiquables, entre périodes de sûreté facultatives ou obligatoires.

Complexes dans la mesure où l'article 132-23 du code pénal prévoit l'application automatique d'une période de sûreté en cas de condamnation à une peine privative de liberté non assortie du sursis d'une durée égale ou supérieure à 10 ans prononcée pour des infractions spécialement prévues par la loi. Or il s'avère que certaines infractions font encourir l'application de cette mesure alors qu'il n'en va pas de même pour d'autres pourtant presque similaires ou même parfois plus graves. Ce manque de cohérence surprend et conduit à faire de cette mesure une application que l'on ne peut estimer satisfaisante.

Critiquables car le caractère automatique de la période de sûreté conduit à appliquer cette modalité particulière d'une peine d'emprisonnement sans débat judiciaire préalable ce qui peut poser problème au regard des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Au surplus, cette mesure est le plus souvent mise en œuvre sans que les parties en aient eu conscience. Le condamné ne la découvrira et n'en comprendra le sens et la portée que lorsqu'il se verra refuser le bénéfice d'un aménagement de peine en raison, précisément, de l'existence de cette mesure.

Une telle situation n'est d'évidence pas satisfaisante ce qui conduit la commission à formuler les **propositions** suivantes :

- il convient que la période de sûreté perde à l'avenir son caractère éventuellement automatique et qu'elle ne soit plus désormais que facultative.
- afin de mettre la norme en adéquation avec la réalité judiciaire, il semble également souhaitable de limiter son prononcé aux peines privatives de liberté de nature criminelle, d'une durée égale ou supérieure à 10 ans. Le recours aux périodes de sûreté en matière correctionnelle ou pour assortir de courtes peines criminelles est en effet numériquement fort réduit.

¹⁰⁸ Cons. constit., 22 novembre 1978 : JO 23/11/78, p.3928. Cass. crim. 10 déc. 1980. Bull.crim. n°344 ; 16 janvier 1985 : Bull. crim n°29 ; 9 mars 1993. Bull. crim. n°104 ; 5 juillet 1993. Bull. crim. n°237.

- de ce caractère désormais facultatif, découlera l'obligation de prononcer cette mesure par une décision expresse ce qui, devant la cour d'assises, nécessitera de poser une question spéciale. Enfin, ce qui est important, le condamné se verra ainsi informé de l'existence de cette mesure et des conséquences qui en résulteront sur l'exécution de sa peine dès le prononcé du jugement de condamnation.
- enfin c'est à la juridiction de jugement qu'il appartiendra de déterminer la durée de la période de sûreté dans la limite des 2/3 de la peine pour les peines à temps et de 22 ans pour les peines de réclusion criminelle à perpétuité, ce qui conduit à supprimer les paliers que prévoit l'article 132-23 - alinéa 2 du code pénal.

La commission n'a toutefois pas jugé opportun d'étendre le dispositif ci-dessus à la période de sûreté perpétuelle des articles 221-3 et 221-4 du code pénal, une telle proposition pouvant être mal comprise. En outre, la jurisprudence tant de la chambre criminelle de la Cour de cassation que de la Cour européenne des droits de l'homme considère que la période de sûreté « incompressible » n'est pas contraire aux principes énoncés par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, spécialement, à son article 3 prohibant les traitements inhumains et dégradants.

Clarifier les dispositions relatives au relèvement de la période de sûreté.

Aux termes de l'article 720-4 du code de procédure pénale, il peut, « à titre exceptionnel » et en présence de « gages sérieux de réinsertion » être mis fin en tout ou partie à la période de sûreté.

Cette terminologie est mal définie et l'on s'interroge sur le sens qu'il convient de donner aux « gages sérieux de réinsertion » exigés pour être relevé d'une période de sûreté et aux « efforts sérieux de réinsertion » qui sont demandés pour pouvoir bénéficier d'une mesure de libération conditionnelle.

Pour la commission, le mot « gage » s'avère plus exigeant que le mot « effort » et il lui a semblé surprenant que les conditions du relèvement d'une période de sûreté, ce qui

constitue la première étape d'un éventuel aménagement de peine, soient plus strictes que celles que l'on estime nécessaires pour octroyer cet aménagement.

La commission considère dès lors qu'il est opportun d'assouplir les conditions dans lesquelles peut être envisagée et accordée une mesure de relèvement de la période de sûreté. Pour elle, une telle mesure doit s'inscrire dans le parcours d'exécution de la peine, propre à chaque condamné, évoqué plus haut ce qui conduit à modifier l'article 720-4 du code de procédure pénale et à prévoir que, lorsque le détenu s'investit dans son parcours d'exécution de peine, le tribunal de l'application des peines peut, dans les conditions définies à l'article 712-7 du code précité, décider de mettre fin ou de réduire la période de sûreté.

L'évaluation du degré d'investissement du condamné dans son parcours d'exécution de peine permettra ainsi de ne plus recourir aux deux exigences « à titre exceptionnel » et « gages sérieux de réinsertion » et de clarifier cette phase procédurale.

En cas de prononcé de période de sûreté perpétuelle, la commission s'est interrogée sur le point de savoir s'il convenait de réduire de 30 à 25 ans le délai au terme duquel le condamné peut formuler, pour la première fois, une demande de relèvement. En examinant toutefois attentivement la méthode de computation de la durée d'une peine utilisée par la Cour européenne des droits de l'homme, elle a estimé que cette durée de trente ans ne contrevenait pas à la jurisprudence de cette dernière et elle n'entend donc pas proposer une réduction de délai¹⁰⁹.

Toujours dans un souci de simplification, **la commission a estimé** qu'il était possible de réduire le nombre d'experts prévu par l'article 720-4 alinéa 4, et cela sans nuire à l'exhaustivité et à la qualité de l'évaluation qu'il y a lieu de faire en vue du prononcé d'une telle mesure. La commission a, là encore, été sensible aux difficultés que rencontrent actuellement les experts psychiatres¹¹⁰. Il lui est également apparu possible de prévoir que le condamné puisse demander simultanément le relèvement de la période de sûreté qui le frappe et une mesure

¹⁰⁹ Cf. : CEDH, 13 novembre 2014, *Bodein contre France*, req. n°4000114/10 : Dr. pénal janvier 2015, comm. 15.

¹¹⁰ Cf. : sur ce point, annexe N° 13 les expertises psychiatriques

d'aménagement de la peine afin de ne pas avoir à engager successivement deux procédures distinctes. Enfin, en cette matière, la compétence du tribunal de l'application des peines a semblé opportune.

Harmoniser les aménagements de peine interdits durant la période de sûreté.

Les articles 132-23 du code pénal et 720-2 du code de procédure pénale dressent une liste des aménagements de peine interdits durant l'exécution de la période de sûreté. Parmi ceux-ci figurent les permissions de sortir.

La commission a pensé que des permissions de sortir pourraient être utilement octroyées pendant l'exécution de cette période - sous réserve, le cas échéant, de conditions de délais spécifiques - si les permissions de sortir devaient être désormais considérées non plus comme des aménagements de peine mais comme des modalités d'exécution de la peine.

Définir les règles de computation de la période de sûreté.

Les règles de computation de la période de sûreté ne sont actuellement définies par aucun texte du code pénal ou du code de procédure pénale, en particulier en cas de pluralité de peines mises à exécution simultanément ou de peines mises à exécution pendant la détention provisoire correspondant à la peine assortie d'une mesure de sûreté.

Il s'agit là de questions techniques et complexes sur lesquelles la Cour de cassation, dans des arrêts récents des 25 juin 2014 et 10 décembre 2014 a commencé à jeter une lumière salutaire¹¹¹.

La commission **propose** tout d'abord d'entériner cette jurisprudence et de l'inscrire dans la loi ce qui conduirait à légaliser la solution :

- tendant à faire partir la période de sûreté, modalité d'exécution d'une peine, du jour de la mise à exécution de celle-ci et non pas du jour d'un éventuel placement en détention provisoire;
- de l'imputation de la durée de la période de détention provisoire sur la durée de la période de sûreté à l'instar de l'imputation de la durée de la détention provisoire sur la durée de la peine;

- consistant à imputer sur la durée de la période de sûreté la durée intégrale de la détention provisoire sans la durée de peines autres non affectées d'une mesure de sûreté et mises à exécution durant la période de détention provisoire.

La commission s'est également demandée si, en cas de pluralité de peines à exécuter, certaines étant assorties d'une période de sûreté et d'autres pas, il convenait d'affirmer que celle des peines qui comporte une mesure de sûreté doit être exécutée en priorité et donc portée la première à l'échec. Bien qu'une telle solution paraisse logique, elle a estimé, pour des raisons d'ordre pratique et de sécurité juridique, ne pas devoir proposer de remettre en cause le principe selon lequel les peines s'exécutent dans l'ordre de leur arrivée à l'échec.

Enfin la commission s'est heurtée à l'absence de toute règle permettant de résoudre la question de la pluralité de peines assorties de période de sûreté. Faut-il additionner ces périodes, les confondre, procéder à une réduction au maximum légal ?

La commission a envisagé plusieurs solutions :

- laisser au condamné le soin de saisir le juge d'une requête en confusion de période de sûreté celle-ci s'opérant dans la limite de la période la plus élevée;
- transposer à la période de sûreté la règle de la réduction au maximum légal existant pour la peine, le juge additionnant alors les durées des différentes périodes dans la limite du maximum légal des 2/3 de la peine ou de 22 ans en cas de réclusion criminelle à perpétuité. Un tel système a le mérite de la simplicité mais il s'avère particulièrement sévère. Au surplus, il ne s'inscrit pas dans l'objectif que poursuit cette mesure qui ne tend pas à punir mais à interdire pendant un certain temps des aménagements de peine.

En définitive, la commission a **opté en faveur** de la mise à exécution de la période de sûreté la plus longue sans que soient additionnées les différentes périodes prononcées. Cette solution va dans le sens d'une plus grande individualisation de la peine et c'est au juge qu'il appartiendra de décider s'il accorde ou non des mesures d'aménagement de peines.

¹¹¹ Cass. crim., 25 juin 2014 : pourvoi n°14-81.793, Dr. pénal sept. 2014, comm. 123. Plus récemment, Cass. crim., 10 décembre 2014 : pourvoi n°14-83.130

CONCLUSION



Il n'était pas envisageable, pour la commission, de traiter de l'ensemble du droit des peines.

Soucieuse de se conformer aux grandes orientations définies par la Lettre de mission, elle a donc opéré des choix.

Les uns sont de nature structurelle, d'autres remettent en cause le bien-fondé et même l'utilité de certaines dispositions existantes et proposent des solutions de substitution puisées dans le corpus procédural existant après l'avoir redéfini pour étendre son champ d'application et le rendre ainsi plus efficace. Toutes sont dictées par le souci de simplifier le droit des peines et de le rendre plus accessible à ceux qui doivent le mettre en œuvre ou se le voir appliquer. Toutes entendent rappeler que l'individualisation de la peine doit se concrétiser dans le cadre de procédures judiciaires se conformant aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

Toutes les personnes qui, à des titres divers et en étant dotés de compétences distinctes, magistrats, services de police et de gendarmerie, personnels pénitentiaires des milieux fermés et ouverts ont la responsabilité d'assurer la protection de nos concitoyens, partagent le même objectif : tout mettre en œuvre pour prévenir la récidive.

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

La commission, au cours de ces travaux, n'a jamais perdu de vue cette triple exigence et elle considère que ses propositions, loin d'affaiblir les dispositifs existants ce qui ne saurait être envisagé dans le

contexte actuel et ne serait d'ailleurs pas compris, tendent toutes à rendre plus efficace le travail des différents acteurs appelés à intervenir au stade de l'exécution et de l'application des peines. Elle est persuadée que c'est en évitant dans toute la mesure du possible les sorties de prison non préparées et dépourvues de prise en charge et de mesures de suivi que l'on pourra utilement lutter contre les risques de récidive.

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

Sur un sujet aussi grave et qui les concerne tant, c'est ce qu'attendent nos concitoyens. Pour conclure, la commission pense qu'il n'est pas inutile de rappeler les conclusions du rapport « Amoinrir les risques de récidive criminelle des condamnés dangereux » que M. Vincent Lamanda, alors premier président de la Cour de cassation, a rédigé à la demande du Président de la République à la suite du vote de la loi du 25 février 2008 précitée dont certaines dispositions avaient été déclarées non conformes à la Constitution.

Ce haut magistrat soulignait alors : « qu'une société totalement délivrée du risque de la récidive criminelle, sauf à sombrer dans les dérives totalitaires, ne serait plus une société humaine » et il faisait état de la « modestie » dont il faut savoir faire preuve en la matière.

Tout en ayant à cœur de proposer les mesures les plus aptes à prévenir les risques de récidive, la commission, au terme de ses travaux, ne peut que faire sienne cette réflexion.

Il demeure que la modestie n'exclut pas la détermination et, à cet égard, la commission souhaite que la phase post sentencielle, dont chacun mesure l'importance, puisse bénéficier de textes et de procédures permettant à l'ensemble de ceux qui en ont la responsabilité de lui donner tout son sens et toute son efficacité.

* * *

¹¹² *Amoinrir les risques de récidive criminelle des condamnés dangereux, Rapport, La documentation française, 2008, p. 65.*

INTRODUCTION	p.10
La lettre de mission	p.10
La composition de la mission	p.11
La méthode de travail	p.11
Les principes directeurs	p.12
CHAPITRE 1 UNE NOUVELLE CODIFICATION	p.17
I.- La création d'un code pénitentiaire	p.18
II.- Les transferts du code pénal vers le code de procédure pénale	p.20
III.- La restructuration des dispositions du code pénal et du code de procédure pénale relatives aux peines	p.21
A. Restructuration des dispositions relatives aux peines encourues (titre III du livre I du code pénal)	p.22
B. Restructuration des dispositions relatives au prononcé de la peine (titre V du livre II du Code de procédure pénale)	p.23
C. Restructuration des dispositions relatives à l'exécution et à l'application des peines (livre III du Code de procédure pénale)	p.25
CHAPITRE 2 LA RATIONALISATION ET LA RÉNOVATION DE LA NOMENCLATURE DES PEINES	p.33
I.- La restauration de la cohérence de la nomenclature des peines	p.34
A. Clarification de la distinction entre peines principales et complémentaires	p.34
B. Création d'une échelle des peines principales...	p.35
C. Rénovation des dispositions relatives aux peines alternatives	p.35
D. Fusion souhaitable de certaines peines	p.36
1. Les peines de stage	p.37
La nature des stages	p.37
Le régime des stages	p.37
2. Les peines d'interdiction	p.38
II.- La promotion des peines permettant de cantonner l'emprisonnement	p.40
A. Promotion du placement sous surveillance électronique	p.40
1. Etat du droit	p.40
Textes	p.40
Définition et modalités	p.40
Conditions de fond	p.40
Modalités procédurales	p.41
Modification et retrait	p.41
Succès du PSE	p.41

2. Evolution proposée	p.42
Transformation en peine	p.42
Arguments	p.42
B. Promotion de la contrainte pénale	p.43
1. Economie du dispositif	p.43
2. L'évolution proposée	p.43
C. Promotion du suivi socio-judiciaire	p.44
1. Description du suivi socio-judiciaire	p.44
Nature juridique	p.44
Champ d'application	p.44
Economie du suivi socio-judiciaire	p.44
2. Evolution proposée	p.44
Nature juridique	p.45
Durée	p.45
Contenu des mesures	p.46.
Suivi	p.46
Sanction	p.46
III.- La suppression de mesures heurtant les principes du droit de la peine	p.46
A. Suppression de la sanction-réparation	p.46
B. Suppression de la rétention de sûreté	p.47
1. Présentation de la mesure	p.47
2. Nature juridique de la mesure	p.48
3. Appréciation de la mesure	p.49
La conventionnalité	p.49
L'imprécision des conditions de sa mise en œuvre	p.50
L'application de la rétention de sûreté	p.50
L'existence de mesures répondant aux mêmes fins	p.50
C. Suppression de la surveillance de sûreté	p.50
IV.- Les créations et suppression corrélatives en matière d'application des peines	p.52
A. Suppression du SME et du sursis assorti d'un travail d'intérêt général	p.52
B. Création de la libération contrôlée	p.52
1. Description de l'actuelle surveillance judiciaire	p.53
Nature juridique	p.53
Economie de la surveillance judiciaire	p.53
a) Les conditions de mise en œuvre	p.53
b) Les obligations assortissant une surveillance Judiciaire	p.53
c) Le suivi	p.53
d) Sanction	p.53
2. Evolution proposée vers la libération contrôlée	p.54
Principe	p.54

Dispositif	p.54
Les obligations assortissant la libération contrôlée	p.54
La sanction.	p.55
La nature juridique	p.55
CHAPITRE 3 LA CONSÉCRATION DE L'INDIVIDUALISATION ET DE LA JURIDICTIONNALISATION AU STADE DE L'APPLICATION DES PEINES	p.58
I.- Préalables	p.58
La prise en compte de la récidive p.58	
Le concept de dangerosité. p.59	
II.- Les juridictions compétentes	p.59
A. La clarification des règles de compétence entre juge et tribunal de l'application des peines	p.59
B. La composition et la procédure	p.60
1. La composition	p.60
La présence de deux membres extérieurs	p.60
La désignation du président de la chambre de l'application des peines	p.60
2. La procédure devant la chambre de l'application des peines	p.61
La comparution devant la chambre de l'application des peines.	p.61
La non-application de la règle dite de « l'unique objet ».	p.61
La procédure d'appel devant la chambre de l'application des peines	p.61
L'effet de l'appel	p.62
III. - Les permissions de sortir	p.62
L'octroi de la première permission	p.63.
Les conditions de délai	p.63.
La durée de la permission	p.64
L'harmonisation des conditions d'octroi	p.64.
Les permissions de sortir collectives	p.64
Le renforcement des garanties préalables à l'octroi d'une permission de sortir	p.64
Garantir l'effectivité de l'appel devant la chambre de l'application des peines	p.65
IV.- Unification, simplification et clarification des conditions d'octroi de certains aménagements de peine	p.65
A. La semi-liberté, le placement à l'extérieur, le placement sous surveillance électronique, le fractionnement et la suspension de peine, la libération conditionnelle.	p.66
Un seuil d'octroi unique	p.67
Des conditions d'octroi identiques.	p.67
Des obligations similaires.	p.67
Des motifs de retrait communs	p.67
B. Les conversions de peine	p.67
1. La conversion de peines d'emprisonnement de moins de six mois en contrainte pénale ou en suivi socio-judiciaire probatoire	p.67

2. Le cas particulier des peines de réclusion criminelle à perpétuité	p.68
C. Une nécessaire clarification de la situation des condamnés en aménagement de peines	p.68
V.- Le cas particulier des règles relatives à la libération conditionnelle	p.69
A. La mesure probatoire	p.69
B. Les rôles respectifs de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté et des centres nationaux d'évaluation	p.70
CHAPITRE 4 UNE SIMPLIFICATION ET UNE CLARIFICATION DE L'EXÉCUTION DES PEINES	p.76
I. Redéfinition des règles de procédure en matière d'exécution des peines	p.76
A. Des transferts de compétence	p.76
1. Le transfert à un juge délégué du traitement de certaines requêtes en matière d'application et d'exécution des peines	p.76
2. Le transfert au tribunal correctionnel du contentieux de la réhabilitation	p.77
B. Harmonisation des règles de procédure en matière d'exécution des peines	p.77
Engagement des procédures contentieuses....	p.77
Instruction des requêtes contentieuses.	p.78
Compétence des juridictions appelées à statuer	p.78
Le principe	p.78
L'exception	p.78
Comparution du requérant	p.78
Signification de la décision.	p.79
Le contentieux de l'interprétation et des difficultés d'exécution	p.79
II. Clarification de règles procédurales objet d'interprétations différentes	p.79
A. Le caractère définitif d'une condamnation pénale et le point de départ de la prescription	p.79
Définir ce qu'est une condamnation définitive	p.80
Poser en principe que le caractère définitif d'une décision devient le point de départ du processus d'exécution de toutes les peines	p.80
Restreindre les dérogations à cette règle de principe	p.80
Restaurer la cohérence entre le caractère définitif et le point de départ du délai de prescription de la peine.	p.80
B. Le caractère exécutoire d'une peine...	p.80
C. Le relèvement des incapacités	p.82
D. La confusion des peines	p.82
Nature des peines susceptibles d'être cumulées	p.82
Le travail d'intérêt général	p.82
Les longues peines.	p.83
L'incidence des décisions-cadre en matière d'exécution des peines	p.83
Les confusions en cascade.	p.83
Le mécanisme de la réduction au maximum légal	p.84

III. Modernisation de la période de sûreté	p.84
A. Présentation de la mesure	p.84
B. Les évolutions proposées	p.84
Préciser sa nature juridique.	p.85
Simplifier les règles de mise en œuvre.	p.85
Clarifier les dispositions relatives au relèvement de la période de sûreté.	p.86
Harmoniser les aménagements de peine interdits durant la période de sûreté.	p.86
Définir les règles de computation de la période de sûreté.	p.87
CONCLUSION	p.91

Décembre 2015

—
Maquette et mise en page : SG / DICOM
Impression : SG / SDAC / CIN