UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS
18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS
Tél : 01.43.54.21.26
E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org
Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 24 mars 2025

Observations de l'Union syndicale des magistrats sur la proposition de loi visant à faire exécuter les peines d'emprisonnement ferme
-
Audition du 18 mars 2025

Présentation de l'USM

L'Union syndicale des magistrats (USM) est le premier syndicat de magistrats judiciaires. Elle a été créée en 1974, prenant la suite de l'association professionnelle union fédérale des magistrats fondée en 1945. Apolitique, elle défend l'indépendance de la justice et les intérêts matériels et moraux des magistrats. L'USM milite en faveur d'une justice de qualité respectueuse des justiciables.

L'USM est membre fondateur de l'union internationale des magistrats (IAJ-UIM), créée en 1953, qui réunit 94 associations nationales de magistrats sur les cinq continents et qui a pour mission principale de « *sauvegarder l'indépendance du pouvoir judiciaire, condition essentielle de la fonction juridictionnelle et garantie des droits et libertés humains* ». L'UIM bénéficie du statut d'observateur auprès de l'ONU et du Conseil de l'Europe. Elle entretient des liens privilégiés avec le rapporteur spécial des Nations Unies pour l'indépendance des juges et des avocats. L'UIM comporte quatre groupes régionaux, dont l'association européenne des magistrats (AEM), qui compte 44 membres.

A titre liminaire, nous souhaitons en premier lieu dénoncer le manque de moyens humains et matériels criant de notre institution.

En Europe, il y a en moyenne 12,2 procureurs pour 100.000 habitants et 21,9 juges pour 100 000 habitants. En France, il y a 3,2 procureurs pour 100.000 habitants et 11,3 juges pour 100 000 habitants (rapport CEPEJ 2024).

Un groupe de travail mis en place par la chancellerie sur la charge de travail des magistrats estime qu'il **faudrait au minimum 20 000 magistrats en France** contre 9 500 actuellement pour que la justice puisse fonctionner correctement. Il faut partir de ces travaux sans tenter de les remettre artificiellement en cause pour avancer. **Les défis sont immenses et il est faux de dire qu'on les relèvera en s'organisant mieux, les ordres de grandeur en cause ne le**

permettant plus.

Cette réalité, ce sont d'abord les justiciables qui la subissent, qui souffrent de délais inacceptables, qui ne sont pas assez écoutés et qui pensent donc que la justice se rend sans eux alors qu'elle existe pour eux et est rendue en leur nom. **La moitié des Français n'a pas confiance dans la justice mais les deux premiers reproches qu'ils lui font sont sa lenteur et son manque de moyen**. L'abandon de la justice depuis 50 ans et sa clochardisation progressive, selon les mots d'un ancien garde des Sceaux, sont la responsabilité des gouvernants successifs, comptables du trop faible nombre de magistrats et de personnels judiciaires dans notre pays et des conséquences que cela entraîne pour les citoyens.

L'Etat de droit lui-même peut être atteint lorsque les délais de jugement trop longs confinent au déni de justice. En ouverture de son propos, lors de l'audience de rentrée de la Cour de cassation, le premier président interpellait en ces termes :
« *Est-il encore besoin de rappeler que la somme que la France consacre à sa justice, rapportée au nombre d'habitants, est nettement inférieure à la médiane des pays européens ? Elle représente la moitié de ce que dépensent l'Allemagne et l'Autriche et le tiers de ce que dépense la Suisse* ».

Il faut hélas le rappeler et rappeler la nécessité de doter la justice française des moyens légitimes attendus par les Français. **Le budget de la justice (10 milliards d'euros), représente 1.4 % du budget de l'Etat en 2025, et seuls 38 % vont à la justice judiciaire**.

« ***Nous sommes face à un mur*** » comme a alerté le procureur général près la Cour de cassation lors de l'audience de rentrée du 10 janvier.

Si tout n'est pas une question de moyens, c'est avant tout une question de moyens. En effet, améliorer l'étape de l'exécution et de l'application des peines pour assurer une mise à exécution rapide et effective des décisions pénales est essentiel. Toutefois, cette amélioration nécessite des effectifs dans les services d'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation, services qui veillent à l'exécution effective des peines prononcées impliquant un suivi.

En deuxième lieu, l'USM tient à rappeler que, contrairement à ce qui est trop souvent véhiculé dans certains médias, la justice n'est pas laxiste, en témoignent les quantums des peines d'emprisonnement prononcés, à la hausse, et la surpopulation carcérale. Entre 2015 et 2023, le quantum ferme moyen prononcé est passé de 8,2 mois à 10,2 mois. L'indicateur de gravité des peines prononcées (années prononcées divisées par années encourues) augmente : il est passé de 5,4 à 5,6 entre 2021 et 2023. Entre 2022 et 2023, les peines fermes prononcées ont augmenté de 15 %.

Enfin, l'USM tient à rappeler la nécessité d'éviter une inflation législative, source d'insécurité et de complexité du droit et génératrice d'un surcroît de contentieux. Or, la dernière réforme sur les peines est relativement récente (loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019).

De même, l'USM attire l'attention sur la nécessité de mettre à jour les applicatifs métiers avant l'entrée en vigueur des réformes votées, et ce pour éviter des erreurs dans les trames utilisées, les outils informatiques devant être de véritables aides au quotidien et non des « *irritants majeurs* » vecteurs d'erreurs.

L'USM ne fait pas du maintien de la réforme du « *bloc peine* » en 2019 puis des dispositions de la loi confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021 sur la réforme des remises de peine un « totem », s'agissant de réformes fondées davantage sur l'idée de gérer les effets de la surpopulation pénale que d'accompagner la désistance et la réinsertion sociale.

I. La suppression de l'interdiction de prononcé une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un mois (article 1)

L'article 1 de la proposition de loi prévoit de modifier l'alinéa 1er de l'article 132-19 du code pénal et de supprimer l'interdiction de prononcer une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un mois.

L'USM n'avait pas d'opposition de principe à la suppression de la peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un mois, dont la preuve de l'utilité n'est pas établie en l'état de la surpopulation carcérale de nos établissements pénitentiaires qui ne permettent pas un suivi individualisé.

Néanmoins, la modification proposée permet de rétablir une plus grande individualisation des peines en laissant au juge le libre choix de prononcer la peine qu'il estime opportune au regard des faits commis et de la personnalité de la personne poursuivie.

Il convient toutefois de rappeler qu'en l'état du droit, l'intérêt de prononcer une courte peine d'emprisonnement, notamment inférieure à un mois, est quasi-nul en raison du système de réductions de peines et de la libération sous contrainte (LSC) de plein droit puisque ces deux dispositifs vont conduire à une absence d'exécution.

En effet, le système des réductions des peines implique, pour les courtes peines, un examen des situations pénales dans les premières semaines ou les premiers mois d'incarcération, ce qui n'est nullement révélateur du parcours du condamné et de son évolution. Par ailleurs, l'accès aux activités et aux soins est difficile compte tenu du faible nombre d'intervenants. Ainsi, il est souvent exigé une simple inscription sur liste d'attente comme preuve de volonté de réinsertion.

Quant à la LSC de plein droit, compte-tenu de son caractère automatique et des cas d'exclusion limitativement énumérés, elle ne constitue en réalité qu'un outil de régulation carcérale. En effet, l'office du magistrat est conçu pour connaître de situations individuelles nécessitant une appréciation « in concreto » et non pour gérer des flux de façon quasi automatique en se limitant à un simple rôle de « caution ». De surcroît, cette mesure de plein droit ne permet pas de véritable suivi au regard de la durée de ces mesures, ni même de pouvoir intervenir en cas d'incident, la mesure étant souvent déjà terminée. En outre, la LSC de plein droit peut conduire les détenus à ne pas s'investir dans un projet de sortie et ainsi avoir un effet contre-productif sur une sortie non préparée.

Prenons un exemple concret : soit une personne condamnée à un mois d'emprisonnement ferme et incarcérée. Elle peut prétendre à 14 jours de réductions de peine si elle justifie de preuves suffisantes de bonne conduite et d'efforts sérieux de réinsertion. Compte tenu de la durée de la peine à exécuter, le JAP va les lui accorder faute de délai suffisant pour apprécier ces efforts sur un temps long et sauf incident disciplinaire. Elle ne devra donc exécuter que 16 jours de détention. Or, conformément à l'article 720 II du code de procédure pénale, la personne incarcérée va pouvoir bénéficier d'une LSC de plein droit, à savoir une LSC automatique sauf

impossibilité matérielle résultant de l'absence d'hébergement.

Ainsi, le rétablissement du prononcé de peines d'emprisonnement ferme inférieures ou égales à 1 mois doit s'accompagner a minima de la suppression de la LSC de plein droit pour que les courtes peines d'emprisonnement retrouvent un sens mais aussi d'une réforme du système de réductions de peine.

A défaut, cela va impliquer l'examen de situations hors CAP et en urgence par les juges d'application des peines, les parquetiers de l'exécution des peines ainsi que par les services pénitentiaires d'insertion et de probation sans que la personne incarcérée n'ait à faire le moindre effort. Cela serait donc contreproductif.

Par ailleurs, la liberté de prononcer des courtes peines d'emprisonnement ne sera pas synonyme systématiquement d'incarcération. En effet, et en l'état actuel du droit, des courtes peines d'emprisonnement, supérieures à un mois, peuvent être prononcées et peuvent conduire à l'incarcération immédiate de la personne condamnée si elle est assortie d'un mandat de dépôt en cas de faits commis en récidive ou en cas de procédure de comparution immédiate, procédure dérogatoire constituant 20% des poursuites.

Hors ces cas, les courtes peines d'emprisonnement prononcées feront l'objet d'une procédure d'aménagement de peine devant le juge de l'application des peines, sauf si elles ont été aménagées ab initio.

La question de la mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement, soit issues d'un rejet ou d'un retrait d'un aménagement de peine ou d'une révocation d'une mesure, va également se heurter à **la réalité de la surpopulation carcérale**. En effet, la mise à exécution de telles peines d'emprisonnement, sauf prononcé d'un mandat de dépôt ou d'arrêt, sera faible au regard du risque de désocialisation, notamment si la personne est insérée professionnellement, et de la suroccupation des établissements pénitentiaires ne permettant nullement un véritable travail de réinsertion.

De même, cette mise à exécution est susceptible de contribuer à la surpopulation carcérale. **Or, pour que l'incarcération ait un sens, et ce d'autant plus pour des courtes peines d'emprisonnement, il convient de garantir un suivi individualisé et pluridisciplinaire en vue de favoriser la réinsertion de l'auteur et réduire les risques de récidive.**

Si la France n'incarcère pas plus que la moyenne européenne, elle a en revanche un taux de surpopulation carcérale dans le trio de tête ce qui démontre l'inadéquation de l'offre pénitentiaire à la réalité sociologique. Il ne s'agit pas seulement de construire des établissements pénitentiaires pour répondre à un besoin de places mais de réfléchir à divers types d'établissements pénitentiaires au regard des profils mais aussi à de nouvelles structures pour éviter l'incarcération de certaines personnes (structure pénitentiaire d'hébergement pour les personnes n'ayant pas de logements par exemple).

Ainsi, pour lutter contre le sentiment d'impunité évoqué par la proposition de loi, il convient également de **renforcer le suivi en milieu dit « *ouvert* »,** ce qui suppose de renforcer les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation ainsi que des services d'application des peines pour permettre un suivi plus régulier et réactif.

La lutte contre l'impunité ne se résume pas seulement par l'incarcération mais par la mise en place d'un véritable contrôle et la connaissance par la personne qu'en cas de manquements, des sanctions seront nécessairement appliquées (rappel des obligations, suspension de la mesure, retrait de l'aménagement de peine ou révocation de la mesure). Pour que ces différentes sanctions puissent avoir un intérêt, il faut que le service pénitentiaire d'insertion et de probation puisse s'assurer du bon déroulé de la mesure et que le juge d'application des peines puisse réagir rapidement. Or, l'état actuel des effectifs de ces deux services ne le permet pas complètement.

Enfin, cet objectif de lutter contre la surpopulation carcérale nécessite également de ne pas systématiser les saisines du juge de l'application des peines aux fins d'aménager une peine issue de la révocation d'un sursis probatoire ou de la mise à exécution d'une peine d'emprisonnement pour non-respect d'une mesure de suivi, sauf ancienneté de la révocation ou de la mise à exécution ou évolution de la situation personnelle de la personne.

Pour conclure, le seul prononcé d'une courte peine ne constitue pas une solution « *miracle* » de réponse à la délinquance. Pour qu'une telle peine ait un sens, il faut engager une réflexion sur les lieux et les conditions d'exécution de cette peine.

II. Sur la suppression d'une motivation spécifique pour le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme

L'USM n'est pas opposée à la suppression de l'alinéa 2 de l'article 132-19 du code pénal, cette suppression permettant de redonner la liberté au juge d'individualiser la peine. Toutefois, cet alinéa permettait de rappeler la nécessité de ne prononcer une peine d'emprisonnement ferme qu'en dernier recours.

De manière générale, la prison ne doit pas être perçue comme la seule sanction possible. La peine ne doit pas se limiter à une privation de liberté mais doit également, en garantissant un suivi individualisé et pluridisciplinaire, favoriser la réinsertion de l'auteur et réduire les risques de récidive. C'est à l'aune de cette conception de la peine que la surpopulation carcérale pourra progressivement être réduite : une réponse fondée uniquement sur la détention par l'enchaînement de programmes de construction d'établissements pénitentiaires ne peut constituer l'unique réponse.

Par ailleurs, l'USM estime opportun de réfléchir à la création d'une nouvelle peine de probation.

Ce type de peine nécessite un suivi fort du SPIP afin d'être effective et efficace et suppose une évaluation pluridisciplinaire sous le contrôle du JAP, pour en fixer son contenu et la personnaliser, ce qui implique également de pouvoir faire évoluer son contenu en fonction de l'évolution de la situation du condamné. Elle suppose également des personnels (CPIP) en nombre suffisant sur le milieu ouvert pour mettre en œuvre un suivi à la fois individualisé et resserré.

Quant à la sanction encourue en cas d'irrespect de la peine de probation, deux systèmes sont possibles :

- une peine de probation détachée de toute peine d'emprisonnement : l'irrespect de la peine de probation constituerait une nouvelle infraction pénale et serait sanctionnée par une nouvelle peine d'emprisonnement prononcée par le tribunal ; cette solution risque

néanmoins de se heurter à la capacité de poursuite des parquets et d'engorger les tribunaux correctionnels, notamment au regard des effectifs enquêteurs et magistrats ;
- une peine d'emprisonnement prévue en cas d'irrespect de la peine de probation avec mise à exécution fractionnée par le JAP sur le même système que le suivi socio-judiciaire.

Une telle peine implique des effectifs conséquents pour sa mise en œuvre mais serait sans doute moins coûteuse qu'une journée en détention, et permettrait un développement du milieu ouvert détaché du milieu fermé et de ses problématiques propres.

III. Sur l'aménagement de peine ab initio

L'USM est favorable à la suppression du caractère obligatoire des aménagements de peine « ab initio » pour deux raisons :
- redonner du sens à la peine en responsabilisant la personne condamnée dans l'obtention de son aménagement de peine ; l'aménagement de peine ne doit pas être une variable d'ajustement pour lutter contre la surpopulation carcérale mais un véritable outil de lutte contre la récidive et pour l'insertion ;
- éviter le prononcé d'aménagements de peine peu opportuns (problème de transport, problème de place…) ou non applicables, obligeant le JAP à retirer l'aménagement de peine ab initio pour le remplacer par un autre ou à convertir la peine d'emprisonnement.

Quant au quantum de peine pouvant bénéficier d'un aménagement de peine ab initio, l'USM estime qu'il s'agit d'un choix politique qu'il appartient à la représentation nationale de trancher, nous ne formulons donc pas de demande particulière sur ce point.

En revanche, l'USM s'interroge quant à ces deux axes développés concomitamment dans la proposition de loi : favoriser d'une part l'incarcération des courtes peines d'emprisonnement, et, d'autre part, permettre l'aménagement de peine d'un quantum maximum de deux ans.

Dans tous les cas, l'USM attire l'attention sur la nécessité de modifier en conséquence les dispositions du code de procédure pénale permettant au JAP d'aménager des peines d'emprisonnement pour les personnes non écrouées dans le cadre de la procédure de l'article 723-15 du code de procédure pénale (CPP).

En effet, la compétence du JAP pour aménager les peines d'emprisonnement ferme est maintenue à l'article 723-15 du CPP. Toutefois, cette compétence est limitée actuellement aux peines inférieures ou égales à un an lorsque le tribunal n'y aura pas procédé ab initio.

Si dorénavant, le tribunal peut aménager ab initio les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à 2 ans, il convient de modifier les dispositions de l'article 723-15 du CPP pour permettre au JAP d'aménager de tels quantums d'emprisonnement ferme.

En l'absence de modification législative de l'article 723-15 du CPP, les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ferme supérieure à un an mais inférieure à deux ans sans aménagement de peine ab initio ne pourront pas bénéficier d'un aménagement de peine par le JAP dans le cadre de l'article 723-15 du CPP alors même que le tribunal pourra le faire ab initio.

De manière générale, pour faciliter le prononcé des aménagements de peine ab initio, une décision spécialement motivée n'apparaît pas nécessaire.

IV. Sur l'abrogation de l'article 462-2 du code de procédure pénale

L'USM n'est pas favorable à cette abrogation.

Malgré des difficultés pratiques lors de sa mise en œuvre, ce mécanisme peut s'avérer adapté à certaines situations.

***

En conclusion, et faisant écho à nos propos liminaires, il convient d'insister sur le fait que pour améliorer et renforcer l'exécution des décisions pénales, il faut doter les juridictions en moyens Humains et matériels suffisants. **Sans moyens adéquats, toute réforme, aussi sophistiquée ou utile qu'elle puisse être, relève de la « *pensée magique* »**.

Ce renforcement doit concerner tant les services d'exécution des peines pour assurer une exécution rapide des décisions pénales que les services de l'application des peines pour permettre une prise en charge des personnes condamnées dans un délai raisonnable.

Il faut également doter les services d'outils numériques modernes appropriés qui sont des aides véritables et non d'outils sources de lenteur et d'erreurs. **Sur ce point, l'USM attire l'attention sur la nécessité de disposer d'applicatifs métiers à jour des réformes législatives avant l'entrée en vigueur des réformes**.

Enfin, il apparaît nécessaire de promouvoir une stabilité normative et d'éviter l'accumulation de lois, parfois contradictoires, promulguées sans étude d'impact et génératrices d'un surcroit de contentieux.