

Loi de programmation et de réforme pour la justice 2018-2021: quels changements pour les personnes placées sous main de justice et pour les structures qui les accueillent et les accompagnent ?

La réforme de la justice, promulguée le 23 mars 2019, a été présentée comme mettant en œuvre la volonté gouvernementale de sortir d'un système prison-centré. Alors même que l'on sait l'opinion publique réticente à ce sujet, le gouvernement a annoncé vouloir mettre fin à un système au sein duquel la prison demeure la peine de référence, notamment en limitant les courtes peines d'incarcération et en développant les peines exécutées en dehors des établissements pénitentiaires.

La Fédération des acteurs de la solidarité soutient cette ambition et porte depuis de nombreuses années des propositions autour du développement des peines exécutées en milieu ouvert et aménagements de peine. Elle constate néanmoins qu'un certain nombre de mesures incluses dans la loi sont en décalage avec les objectifs annoncés.

La Fédération propose un **décryptage des principales mesures ayant un impact sur les personnes sous main de justice accompagnées au sein du réseau ainsi que sur les structures qui les accueillent et les accompagnent**, en incluant des indications sur leurs **dates respectives d'entrée en vigueur**.

⇒ Décryptage de la [loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#)

► Modification des conditions de prononcé des peines d'emprisonnement et abaissement du seuil des peines aménageables *ab initio* - article 74

- Le prononcé de peines de prison de moins d'un mois est interdit.

⇒ Il s'agit d'un signal intéressant quoi qu'avec peu d'impact à prévoir tant les très courtes peines de prison sont rares. Par ailleurs, le risque d'effet de seuil – le prononcé d'une peine légèrement supérieure à un mois comme choix du juge pour pouvoir éventuellement prononcer une peine de prison – est réel.

notamment les éléments liés à la situation du condamné et à l'impossibilité « matérielle » de voir la peine aménagée (absence de domicile, notamment) ne sont pas précisées, ce qui peut limiter la portée de cette mesure, pourtant intéressante pour limiter les courtes peines de prison.

*Date d'entrée
en vigueur : 25
mars 2020*

- Les peines inférieure ou égale à un an sont par principe aménagées (en détention à domicile sous surveillance électronique, semi-liberté, placement à l'extérieur pour les peines de 1 à 6 mois, et seulement en détention à domicile sous surveillance électronique pour les peines de 6 à 12 mois), au regard de la personnalité du condamné et de sa situation matérielle, familiale et sociale, et sauf impossibilité matérielle.

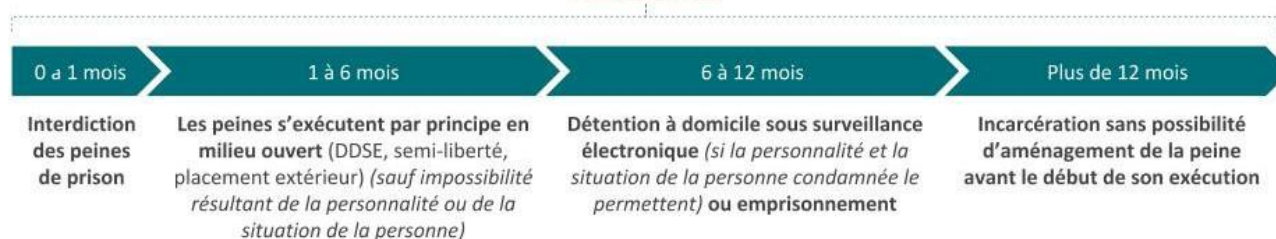
⇒ Les caractéristiques des situations dans lesquelles il peut être considéré qu'aménager la peine de moins d'un an n'est pas possible,

- Le seuil d'aménagement de peine *ab initio* (=aménagement prononcé dès le début par le tribunal et non dans un second temps par le juge d'application des

peines) **est abaissé à un an - au lieu de deux ans actuellement**. Aussi, les peines de plus d'un an seront systématiquement exécutées en établissement pénitentiaire sans plus aucune possibilité d'aménagement avant le début de leur exécution.

⇒ Cette mesure regrettable aura nécessairement pour effet une augmentation du taux d'incarcération, allant à l'encontre de l'objectif annoncé par le gouvernement et partagé par la Fédération.

Durée de la peine



► Nouvelle échelle des peines correctionnelles – article 71

Les peines correctionnelles encourues par les personnes physiques sont désormais classées comme suit :

1. Emprisonnement, qui peut faire l'objet d'un sursis, d'un sursis probatoire ou d'un aménagement de peine ;
2. Détention à domicile sous surveillance électronique ;
3. Travail d'intérêt général ;
4. Amende ;
5. Jour-amende ;
6. Peines de stage ;
7. Peines privatives ou restrictives de droits prévues à l'article 131-6 (suspension du permis de conduire, confiscation d'armes, interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes...)
8. Sanction-réparation.

L'objectif affiché de cette nouvelle échelle des peines correctionnelles est de favoriser le prononcé de certaines peines, nouvellement créées (détention à domicile sous surveillance électronique) ou non (TIG). Notons que la peine de prison demeure peine principale.

Date d'entrée en vigueur : 25 mars 2020

► Création de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) - article 71

La loi crée la peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) en sus du placement sous surveillance électronique (aménagement de peine déjà existant). La personne condamnée porte un bracelet électronique et a l'obligation de demeurer dans son domicile (ou autre lieu désigné par la juridiction) à des horaires déterminés.

A noter : cette peine est positionnée comme principale alternative à l'incarcération dans la nouvelle échelle des peines correctionnelles (voir *infra*), ce qui vise à en favoriser le prononcé par les juridictions.

Date d'entrée en vigueur : 25 mars 2020

simple dispositif de surveillance comme cela est souvent constaté pour l'actuel placement sous surveillance électronique. Pourtant, les mesures d'accompagnement social sont indispensables à la réinsertion de certaines personnes

condamnées, notamment lorsqu'elles étaient en situation de précarité avant même leur condamnation. Sans accompagnement social des

personnes en ayant besoin, cette peine ne peut suffire en elle-même ni à résoudre les difficultés d'accès aux droits, aux soins, à l'emploi ou autres freins à leur réinsertion sociale, ni leur permettre de comprendre le sens de leur peine et de les accompagner dans le respect de leurs obligations et interdictions.

⇒ La Fédération est en faveur du développement des peines exécutées en dehors de la prison.

Cette nouvelle peine, qui est bien une peine de détention, prévoit la possibilité que la personne condamnée bénéficie de « mesures d'aide ayant pour objet de seconder ses efforts en vue de son reclassement social ». Néanmoins, il existe un risque que ces mesures soient peu prononcées et que la peine se résume à un

⇒ Par ailleurs, cette peine ne pourra être prononcée pour les personnes sans logement ou hébergement stables et le risque est réel que soit à la place prononcée une peine d'incarcération.

► Disparition de la contrainte pénale et fusion des peines de probation en une nouvelle peine de sursis probatoire - article 71

La loi fusionne la contrainte pénale avec le sursis-TIG et le sursis avec mise à l'épreuve. Le nouveau sursis-probatoire est bien une peine avec sursis, ce qui induit l'incarcération en cas de non-respect des interdictions et obligations auxquelles les personnes sont soumises.

Date d'entrée en vigueur : 25 mars 2020

entièrement exécutée en milieu ouvert est particulièrement adaptée aux personnes condamnées en situation de grande précarité. Or la fusion induite par la loi apporte un profond changement dans la nature de la peine : le sursis fait désormais de la contrainte pénale une peine associée, connectée à la prison. La Fédération craint que la dimension d'accompagnement social renforcé et de suivi individualisé caractérisant la contrainte pénale ne soit affaiblie.

⇒ La Fédération regrette la disparition de la peine de contrainte pénale en tant que peine autonome. Cette mesure consistant en un accompagnement social renforcé adapté aux problématiques de la personne et

► Evolution de la peine de travail d'intérêt général (TIG) : développement et extension des possibilités de prononcer la peine - article 71

- Un TIG peut désormais être exécuté dans le cadre d'aménagements de peine ou comme obligation du sursis probatoire.

- Le plafond d'une peine de TIG passe de 280h à 400h.

Date d'entrée en vigueur : mars 2019

- La loi rend possible le prononcé du TIG en l'absence des personnes concernées, qu'elles pourront accepter ou non par la suite devant le juge d'application des peines.

⇒ La Fédération soutient le développement du prononcé de la peine de TIG en tant qu'alternative à une peine de détention. Elle considère néanmoins qu'une peine de 400 heures remet en question sa faisabilité : le risque de démobiliser les acteurs qui accueillent et encadrent des personnes en TIG est réel au regard de la longue période de prise en charge que cela implique alors même que l'accueil d'une personne en TIG ne donne lieu à aucun financement des structures. D'autre part, les personnes en TIG seront mobilisées trop longtemps, ce qui rendra difficile de supporter la mesure à respecter et éloignera les personnes de l'emploi plus longtemps.

- La loi a prévu le lancement d'une expérimentation d'une durée de trois ans visant à tester l'accueil de personnes en TIG par :

- des personnes morales de droit privé qui ne sont pas chargées d'une mission de service public mais sont reconnues comme entreprises de l'économie sociale et solidaire ;
- des sociétés à mission (avec objectifs sociaux et environnementaux).

Date d'entrée en vigueur : 27 décembre 2019

⇒ La Fédération alerte sur les risques liés à l'accueil de personnes en TIG dans le secteur privé. D'une part, la peine de TIG perd de son sens en perdant sa dimension d'intérêt général, de réparation de l'infraction par une peine exécutée au sein de la société et pour la société. D'autre part, une ouverture non maîtrisée au secteur privé risque d'aboutir à terme à ce que les personnes en TIG soient considérées comme une main d'œuvre gratuite susceptible de remplacer des salariés. Dans ces circonstances, il est essentiel que les structures puissent être outillées au mieux dans leur mission d'accueil et de tutorat tout en conservant l'esprit d'intérêt général de la peine.

► Création de la peine unique de stage – article 71

Les peines de stage, relativement nombreuses (stage de citoyenneté, de sensibilisation à la sécurité routière, de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes...), sont désormais fusionnées en un seul article du code pénal, l'objectif étant

Date d'entrée en vigueur : 25 mars 2020

de les rendre plus lisibles et donc plus facilement prononçables par les magistrats. Elles peuvent être également prononcées en même temps qu'une peine d'emprisonnement.

Nb : le coût du stage peut être mis à la charge du condamné (plafond de 450€).

► Caractère systématique de la libération sous contrainte au 2/3 de la peine – article 83

Toute personne en cours d'exécution d'une peine de 5 ans ou moins se voit par principe octroyer, lorsqu'elle a exécuté les deux tiers de sa peine, une libération sous contrainte sauf décision de refus spécialement motivée du juge d'application des peines.

Date d'entrée en vigueur : 1er juin 2019

Le juge peut ordonner de faire exécuter le reliquat de la peine sous le régime de la

libération conditionnelle ou de semi-liberté, de placement à l'extérieur ou de détention à domicile sous surveillance électronique.

⇒ Cette mesure est positivement accueillie car elle vise à minimiser les risques de « sortie sèche », sans soutien ni accompagnement.

► Octroi par la DAP de permission de sortir – article 85

Les permissions de sortir, jusqu'alors prononçables uniquement par les juges d'application des peines, peuvent désormais être accordées par l'administration pénitentiaire dès lors qu'un juge d'application des peines l'aura accordé lors d'une première demande.

Date d'entrée en vigueur : en attente du décret d'application

⇒ Cette mesure peut avoir un effet favorable en facilitant l'octroi de permissions de sortir, trop peu souvent accordées alors même qu'elles sont indispensables à l'exécution d'un certain nombre d'actions favorisant la réinsertion des personnes à la sortie de détention, au maintien des liens familiaux...

► Agrément des structures accueillant des personnes en placement extérieur – article 84

La réforme annonce le développement du placement extérieur, aménagement de peine efficace pour prévenir la récidive de personnes en grandes difficultés sociales - il est prévu qu'environ 1 500 détenus puissent en bénéficier à terme.

D'autre part, un nouvel article concernant les structures qui accueillent et accompagnent des personnes en placement extérieur a été créé. Ces structures peuvent accueillir des personnes en placement extérieur à condition d'être conventionnées avec l'Etat pour une durée de trois ans renouvelable. Ces conventions doivent inclure des précisions sur la nature du

Date d'entrée en vigueur : en attente d'un décret en Conseil d'Etat

projet de réinsertion proposé par la structure, les conditions d'accueil et d'accompagnement des personnes, leurs droits et obligations ainsi que les modalités de financement de la mesure de placement.

⇒ Le contenu du décret d'application, encore en attente, sera déterminant car en l'état, cet article apporte peu de changement par rapport à la situation actuelle pour les personnes en placement extérieur et les structures qui les accueillent et les accompagnent.

Concernant les modalités de financement des structures qui assurent l'accompagnement et/ou l'hébergement des personnes en placement extérieur, il est indispensable qu'un soutien financier réel leur soit dispensé. En effet, l'actuel

prix de journée qui leur est versé ne correspond pas toujours au coût réel de la mesure, ce qui complique sa mise en œuvre par les associations habilitées.

► Expérimentation du dossier unique de personnalité – article 73

La loi crée, à titre expérimental et sur le modèle de ce qui existe aujourd'hui pour les mineurs, un répertoire des dossiers uniques de personnalité afin de centraliser et mutualiser les informations relatives à la personnalité des personnes faisant l'objet d'une enquête ou condamnées pour des faits punis d'une peine d'emprisonnement de trois ans.

Date d'entrée en vigueur : selon décret du Conseil d'Etat après avis CNIL

L'objectif est de permettre leur partage entre l'autorité judiciaire et les SPIP. Ces dossiers uniques centraliseront rapports, expertises et évaluations relatifs à la personnalité et à la situation matérielle, familiale et sociale des personnes concernées et récoltées au cours de l'enquête, de l'instruction, du jugement ou de l'exécution de la peine.

► Création de 15 000 nouvelles places de prison – article 90

Afin de poursuivre les ambitions gouvernementales de développement du parc immobilier carcéral, diverses procédures ont été allégées, permettant ainsi d'accélérer la construction. 15 000 nouvelles places de prison sont prévues à la construction à horizon 2027, incluant notamment des places en structures d'accompagnement vers la sortie (SAS), destinées à accueillir des personnes détenues avec des peines ou reliquats de peine relativement courts et visant à faciliter leur réinsertion.

Date d'entrée en vigueur : mars 2019

conséquent, notamment via un investissement massif dans le bâti neuf. Cette priorité budgétaire se fait au détriment du développement des peines exécutées en milieu ouvert et des aménagements de peine, pourtant plus efficaces que la prison pour prévenir la récidive et apporter une réponse à la problématique de surpopulation carcérale.

► Report du moratoire sur l'encellulement individuel au 31 décembre 2022 - article 90

La loi repousse une nouvelle fois de 3 ans l'obligation de l'Etat à garantir que chaque personne détenue puisse être incarcérée seule en cellule.

⇒ Ce programme immobilier de grande ampleur nécessite un effort budgétaire

► Mise en place de la procédure de vote par correspondance (élections du 26 mai 2019) - article 87

Les personnes détenues, qui pouvaient jusqu'alors voter par procuration ou via une permission de sortir, ont pu voter par correspondance depuis leur établissement pénitentiaire lors des élections européennes du 26 mai 2019. La loi n'a pas vocation à s'appliquer pour chaque élection.

détenues. Il est désormais important que soit généralisée cette procédure de vote par correspondance afin de véritablement permettre aux personnes détenues de pouvoir exercer leur droit de vote.

Date d'entrée en vigueur : mars 2019 (pour les élections européennes)

⇒ Il s'agit d'une avancée intéressante en faveur du respect des droits civiques des personnes

► Quelques grands absents de la réforme sur le volet pénal

- **Aucune évolution concernant les conditions du jugement en comparution immédiate n'a été prévue par la loi**

⇒ Ce type de comparution favorise le recours massif à l'incarcération, qu'il s'agisse de peine ferme ou de détention provisoire (le taux d'emprisonnement s'élève à 70 %, soit 8 fois plus qu'en audience classique). Ce recours massif à l'incarcération s'explique d'une part par le fait que le juge dispose de très peu de temps et d'éléments pour rendre son jugement, et d'autre part car la détention provisoire peut être prononcée quelle que soit la peine encourue.

- **La loi ne réduit pas les possibilités de placement en détention provisoire**

⇒ Aujourd'hui, dans le cadre de la détention provisoire, plus de 20 000 personnes sont incarcérées en France avant d'avoir été jugées. Elles subissent les effets traumatiques liées à l'enfermement et aux conditions actuelles de détention. Les personnes en situation de précarité sont souvent considérées comme ayant des garanties de représentation insuffisantes, ce qui a pour conséquence directe leur placement en détention.

Les garanties de représentation sont les éléments permettant d'attester que la personne mise en examen se présentera effectivement aux convocations devant la justice. Lorsqu'elles ne peuvent être prouvées, elles peuvent justifier la décision de placement en détention provisoire. Or ces garanties correspondent dans la pratique à des éléments qui témoignent de l'insertion sociale des personnes : adresse de résidence fixe et stable, emploi ou formation, caution, attaches familiales...

⇒ [Loi de renforcement de l'organisation des juridictions](#)

Poursuivant des objectifs affichés d'amélioration du fonctionnement, de la rationalisation et de l'organisation des juridictions ainsi qu'une ambition d'économies et de désengorgement des tribunaux, la loi de renforcement de l'organisation des juridictions prévoit notamment la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance ; désormais, le tribunal judiciaire est la juridiction de première instance à identifier par les justiciables pour la justice civile et pénale (article 95).

*Date d'entrée
en vigueur : 1er
janvier 2020*

⇒ Ces évolutions posent la question de l'accessibilité du justiciable à une justice de proximité.

La Fédération des acteurs de la solidarité continuera à suivre l'application de cette loi et accordera une attention particulière à la publication des décrets d'application évoqués dans ce document, notamment celui concernant le placement extérieur.

Pour toute question, remarque, constat, contribution sur cette loi ou plus globalement sur des sujets liés à la thématique Justice, vous pouvez contacter la chargée de mission Justice de la Fédération, Alice Tallon : alice.tallon@federationsolidarite.org