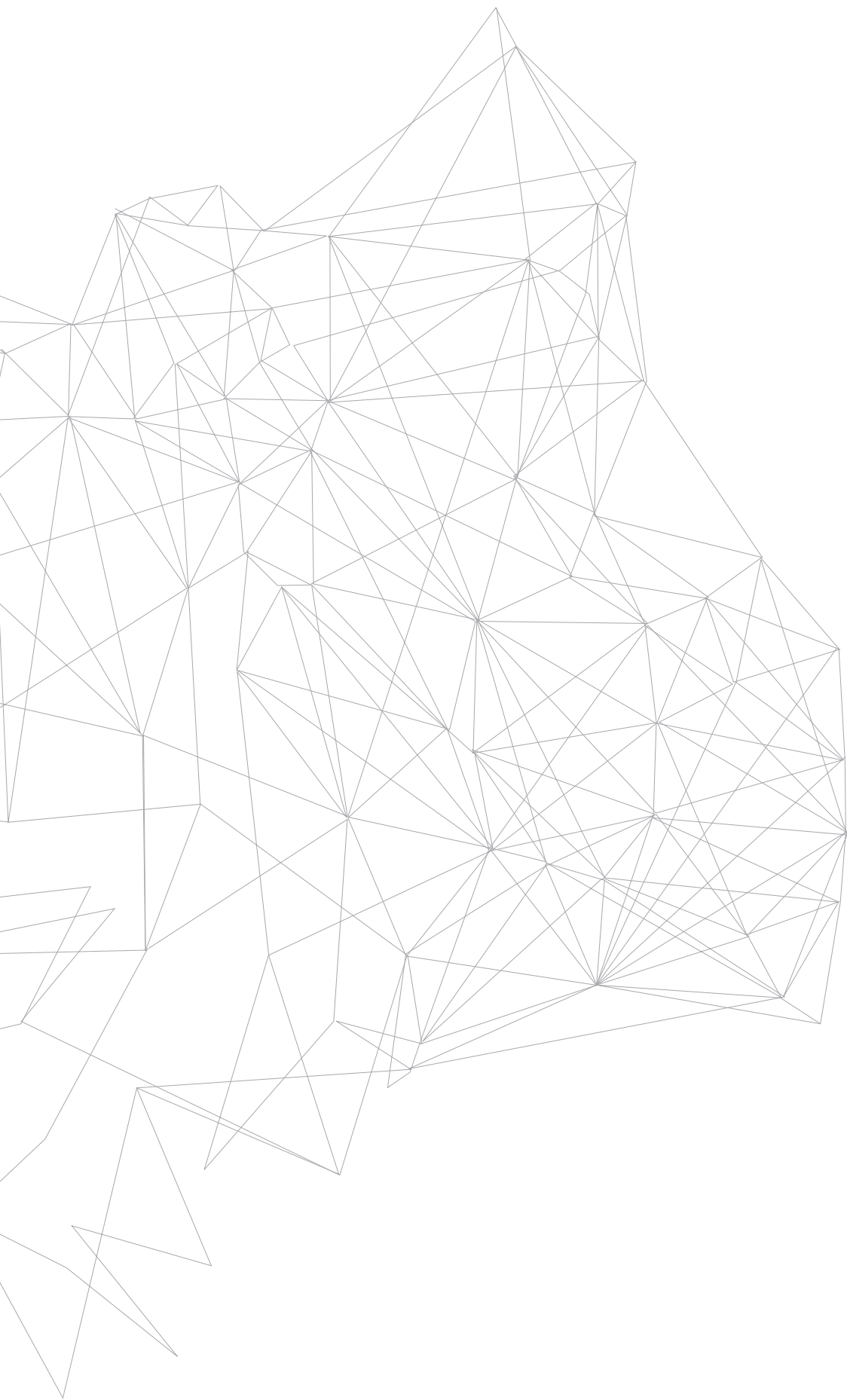


**PROPOSITIONS  
SUR LE PROJET DE LOI  
DE PROGRAMMATION 2018-2022  
ET DE RÉFORME POUR LA JUSTICE**



**FÉDÉRATION  
CITOYENS & JUSTICE**



---

## PRÉAMBULE

---

**1**

**LA PEINE D'EMPRISONNEMENT NE DOIT PLUS ÊTRE LA PEINE DE RÉFÉRENCE**

**2**

**SYSTÉMATISER ET RENFORCER LES AIDES À LA DÉCISION**

**3**

**ENRICHIR LA RÉPONSE PÉNALE EN DÉVELOPPANT LES ACCOMPAGNEMENTS SOCIO ÉDUCATIFS EN MILIEU OUVERT**

**4**

**MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES : PRIVILÉGIER LES MESURES À HAUTE VALEUR ÉDUCATIVE POUR L'EFFICACITÉ DES RÉPONSES PÉNALES**

**5**

**RENDRE EFFECTIVES LES INNOVATIONS PROPOSÉES POUR LA JUSTICE DES ENFANTS ET DES ADOLESCENTS**

---

# PRÉAMBULE

---

‘ *Tant que le possible n’est pas fait,  
le devoir n’est pas rempli.*

*Victor Hugo, 1849* ’

Depuis plus de 40 ans, les associations socio-judiciaires fédérées par Citoyens et Justice travaillent au cœur de l’institution judiciaire. Elles ont expérimenté un ensemble de mesures dont nombre d’entre elles sont reprises dans le cadre législatif.

Depuis sa création, la fédération défend qu’une peine doit être utile. La réduction de la détention provisoire doit être prioritaire et la prévention de la récidive doit guider l’action des différents intervenants de l’institution judiciaire. Nous prôtons également des mesures d’accompagnement individualisé favorisant la responsabilisation, la réinsertion voire l’insertion. Nous affirmons que ces mesures contraignantes favorisent la réparation due aux victimes tout en permettant aux personnes condamnées de conserver leur emploi et de subvenir aux besoins de leurs proches. En effet, ces sanctions s’avèrent souvent plus efficaces que l’incarcération. Dans cet objectif, il est nécessaire de renforcer l’ensemble des aides à la décision en amont de la décision judiciaire. C’est la garantie d’une justice pragmatique efficace et éclairée.

La fédération regrette que les chantiers de la justice n’aient pas concerné la réforme de l’ordonnance de 1945, réforme maintes fois envisagée mais toujours reportée et pourtant tellement attendue par les professionnels et dans l’intérêt des jeunes et de leurs familles. A cet égard, le projet de loi propose à la marge la création de 3 nouveaux dispositifs pour les enfants et les adolescents, certes intéressants au premier abord mais inapplicables puisque non financés selon l’étude d’impact.

Pour les majeurs, le projet présenté va à l’encontre des objectifs visés. En effet, il privilégie les dispositifs techniques au détriment d’une véritable politique d’accompagnement. Il faut changer de paradigme et donner une place prépondérante à l’éducatif et à l’humain.

De plus, l’exposé des motifs est incomplet et comporte de nombreuses inexactitudes quant à la quantification et l’exercice des aides à la décision par le secteur associatif et le secteur public (Enquête Sociale Rapide/ Enquête de Personnalité cf. infra). Cela nécessairement biaise l’étude d’impact, faussant les projections.

Dans le projet, la prison reste la peine de référence. La détention sous surveillance électronique manque cruellement d’une dimension socio-éducative.

Le maintien concomitant d’une modalité d’aménagement de peine sous cette même appellation nuit à la lisibilité du texte. Nous pensons que l’inflation carcérale doit être jugulée par la mise en œuvre d’une véritable politique ancrée sur les alternatives à la détention. Cette dernière doit proposer, au-delà d’une réponse de gestion des flux, un véritable projet de société qui privilégie l’accompagnement comme axe prioritaire dans la lutte contre la récidive.

Quant aux Mesures Alternatives aux Poursuites (MAP), l’étude d’impact montre à l’évidence de grandes faiblesses, que ce soit en matière statistique ou financière. Les propositions ne répondent en rien à la préoccupation de l’individualisation et de la personnalisation des réponses en pré et post sentenciel.

Enfin, ce projet ne tient pas compte du travail effectué au jour le jour par les associations socio judiciaires. Des milliers d’intervenants contribuent chaque jour à améliorer la justice pénale, à laquelle ils apportent tant d’innovations. Les acteurs associatifs sont d’ailleurs sollicités continuellement, pour réfléchir et mettre en œuvre de nouveaux projets, concernant la lutte contre la toxicomanie, les actions destinées aux publics en voie de radicalisation, les auteurs et victimes de violences conjugales et d’une manière générale sur l’accompagnement social.

Les mesures alternatives aux poursuites, la réparation pénale mineurs, les aides à la décision, (Enquêtes Sociales Rapides, Enquêtes de Personnalité, Mesure Judiciaire d'Investigation Éducative...), les alternatives à l'incarcération en pré sententiel, les stages collectifs, les aménagements de peine... sont autant d'innovations démontrant à l'évidence l'expertise associative apportée à l'œuvre de Justice.

Il est temps de véritablement reconnaître le rôle des associations quant à la co construction du bien commun, de favoriser en les sollicitant l'intelligence collective qu'elles mettent au service de l'intérêt général. Il nous paraît ainsi nécessaire compte tenu des enjeux, que le secteur public et le secteur associatif réunissent leurs efforts dans le cadre d'une complémentarité qu'il est urgent de définir, si l'on veut apporter des réponses justes à l'amélioration de la justice pénale, aux conditions de détention, aux intérêts de la Société et des Personnes Placées Sous Main de Justice.

En conclusion, Citoyens et Justice considère que ce projet doit être profondément remanié. Il nécessite en particulier de mieux prendre en compte l'expertise, les compétences et la force d'initiative et d'innovation des personnes morales habilitées.

A cet effet, Citoyens et Justice propose un ensemble de réflexions et d'amendements ci-après.

# LA PEINE D'EMPRISONNEMENT NE DOIT PLUS ÊTRE LA PEINE DE RÉFÉRENCE

Avant toute chose, nous regrettons que ce projet de loi ne mette pas à mal la prison dans son statut. La peine d'emprisonnement ne doit plus être la peine de référence.

A ce jour, stages et Travail d'Intérêt Général (TIG) restent des peines susceptibles d'être prononcées « à la place d'une peine d'emprisonnement » « lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement ». Dans un proche avenir, il pourrait en être de même pour la nouvelle peine de détention à domicile sous surveillance électronique. Et ce d'autant plus que le présent projet de loi prévoit que dans le cas où la personne condamnée à une peine de détention à domicile ne respecte pas les obligations et interdictions auxquelles elle est soumise, le Juge de l'Application des Peines (JAP) pourra ordonner l'emprisonnement de la personne pour la durée de la peine restant à exécuter. Il convient de retirer le terme alternatif à ces peines qui sont des peines à part entière au même titre que l'emprisonnement.

L'interdiction du prononcé d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un mois ne saurait suffire à contenir le prononcé des courtes peines d'emprisonnement : ne risque-t-elle pas, comme le souligne déjà l'étude d'impact, de se traduire par une augmentation du seuil des peines prononcées ?

A l'issue des auditions menées dans le cadre du Chantier de la Justice « Efficacité et sens des peines », Bruno Cotte et Julia Minkowski, rapporteurs, avaient abouti à la nécessité de créer une peine de probation en rapprochant la contrainte pénale du sursis avec mise à l'épreuve, et de l'inscrire dans l'échelle des peines, à la place même de la contrainte pénale.

Reprise de façon tout à fait partielle, cette proposition donne lieu dans le présent projet de loi à la création d'un décevant sursis probatoire en rien équivalent à la création d'une peine de probation inscrite.

Par ailleurs, la question des mineurs est une nouvelle fois totalement éludée. En 2014, la contrainte pénale avait été sciemment exclue par les législateurs pour les adolescents afin de ne pas complexifier davantage leur suivi en milieu ouvert « déjà suffisamment diversifié » (voir p78 de l'étude d'impact relative à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines). Aujourd'hui, nous assistons à un net recul puisque le SME disparaît au profit d'une mesure reprenant à son compte des accompagnements éducatifs diversifiés déjà existants pour les mineurs au sein d'autres mesures. Au final, le projet de loi complexifie une nouvelle fois un système pénal déjà confus, enchevêtré et illisible (voir le rapport « Les aspects de l'ordonnance du 2 février 1945 vus par 331 mineurs », Inspection de la PJJ, 2008).

## LES PROPOSITIONS DE CITOYENS ET JUSTICE :

- Prévoir que les infractions de moindre gravité puissent être punies d'une peine autre que l'emprisonnement
- Faire du TIG la peine maximale ou l'une des peines encourues pour un certain nombre d'infractions
- Introduire la peine de probation comme peine à part entière et non comme une modalité de sursis de la peine d'emprisonnement (Cf. amendements de 5 à 9 et 23 24 26 27 30)
- Créer la peine de probation en lieu et place du sursis probatoire et en faire la peine maximale ou l'une des peines encourues pour un certain nombre d'infractions en ce qui concerne les majeurs
- Conserver le sursis mise à l'épreuve uniquement pour les mineurs dans l'attente de la refonte de l'ordonnance du 2 février 1945 (cf. amendements n°25, 28)



# 2

## SYSTÉMATISER ET RENFORCER LES AIDES À LA DÉCISION

La crédibilité et l'efficacité de la réponse pénale reposent sur la capacité de l'institution judiciaire à apporter une réponse adaptée à tous les stades de la procédure.

Rendre la peine efficace passe nécessairement par une action initiale de type « diagnostic » de la situation de la personne. Cette première étape de l'entrée dans « le parcours pénal » de la personne est un prérequis/acte qui déterminera de multiples prises de décisions ultérieures. Il est donc fondamental de proposer un outil d'aide à la décision le plus efficient possible, en prévoyant un temps dédié dans la gestion de la procédure. En effet, pour être efficaces, les outils permettant une évaluation fiable doivent intégrer le temps de vérification.

L'ensemble du dispositif de personnalisation de la réponse pénale s'appuie sur une meilleure connaissance de la situation de la personne à travers des investigations spécifiques qui constituent des aides à la décision des magistrats. Dans le projet de loi, les investigations sont désignées sous un terme unique "Enquête de Personnalité". Ce type d'enquête qui propose une photographie très détaillée de la personne nécessite environ 20 à 25 heures de travail.

Cependant, dans l'étude d'impact, cette EP est assimilée à une Enquête Sociale Rapide (ESR, c'est-à-dire aujourd'hui une enquête qui est réalisée dans l'urgence et dans des conditions ne permettant pas toujours d'apporter les vérifications nécessaires pour une prise de décision optimale par le magistrat).

Cette confusion entre ces deux enquêtes questionne et constitue un frein majeur à l'ambition du projet de loi. En ne proposant pas de donner aux magistrats des informations fiables et vérifiées sur lesquelles ils pourront s'appuyer pour prononcer des décisions personnalisées, la loi ne promet que la gestion des flux au détriment de l'efficacité des peines.

De plus, il faut souligner que l'étude d'impact effectue une analyse tronquée de la mise en œuvre des enquêtes. En effet, aujourd'hui, les enquêtes sociales rapides sont réalisées à plus de 99,5% par le Secteur Associatif Habilité. Ce transfert s'est réalisé au fil du temps suite à un désengagement des SPIP, souvent à la demande des juridictions ou des SPIP eux-mêmes, afin de pouvoir apporter une réponse en adéquation avec l'organisation de travail et la souplesse que nécessite la mise en œuvre des enquêtes (vérification des éléments, adaptation des horaires, réactivité dans le transfert des rapports, qualité des écrits, etc...).

**« Là où le projet de loi propose des outils de gestion des flux, nous proposons des outils renforçant l'efficacité des peines via un "diagnostic" étayé de la personne. Ce diagnostic constitue un outil d'aide à la décision du magistrat. »**

Les associations socio judiciaires habilitées par le Ministère de la Justice constituent des partenaires quotidiens des magistrats et de l'organisation juridictionnelle locale.

Sur le champ pré sententiel, elles élaborent des réponses qui permettent des prises de décisions individualisées, notamment à travers les quelques 80000 mesures d'investigation sur la personnalité (ESR et EP) qui leur sont confiées chaque année. La reconnaissance du travail réalisé par les associations implique que le secteur associatif figure dans l'exposé des motifs, que l'impact de l'importance du travail qui sera confié aux associations socio judiciaires soit évalué dans l'étude d'impact et surtout que le projet de loi le mentionne expressément dans la rédaction du nouvel article 41 du CPP.

Loin de l'idée de confronter les associations socio-judiciaires au SPIP, la réforme engagée doit ouvrir une nouvelle ère où le secteur public et le secteur associatif socio-judiciaire s'inscriront dans un travail de complémentarité essentiel à l'enjeu majeur qui est celui du sens et de l'efficacité des peines et plus encore celui de la prévention de la récidive.

A ce jour, seules les associations socio judiciaires disposent du savoir-faire et des compétences nécessaires à l'établissement et au développement de tels dispositifs d'aide à la décision des magistrats et ont dès à présent réfléchi aux renforcements possibles des outils pour répondre à l'ambition du projet de loi. Cela passe par une modification de l'ESR pour en faire une mesure renforcée et une véritable légitimation/réaffirmation de la place, déjà occupée, par les associations dans ce dispositif. Aussi, compte tenu de l'expérience des professionnels de terrain, une enquête sociale renforcée d'environ 3h00 doit être prévue dans le traitement des procédures pénales ainsi que les moyens y afférents.

La mise en œuvre massive des dispositions du projet de loi oblige à l'instauration et/ou la conduite de mesures d'investigation complètes et étayées. Le fait d'obliger les tribunaux correctionnels à décider que la peine, dont la durée est comprise entre 1 mois et 6 mois, soit exécutée sous le régime d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'un placement à l'extérieur ou d'une semi-liberté représente un véritable changement de paradigme. Il permet de ne plus appréhender ces mesures comme des moyens de contourner la peine d'emprisonnement ferme prononcée par la juridiction de jugement mais comme des modalités d'exécution des peines d'emprisonnement ferme à part entière au même titre que la détention. Encore faudra-t-il que les tribunaux correctionnels s'en emparent et que cette disposition ne les encourage pas à prononcer des peines plus lourdes...

Comment imaginer en l'état actuel des textes que les juridictions de jugement, à défaut d'éléments suffisamment étayés, soient en mesure de décider que la peine d'emprisonnement prononcée soit exécutée sous le régime d'une détention à domicile, d'une semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur ou qu'une peine alternative lui soit préférée ? Il est essentiel de relever que le manque d'éléments sur la situation familiale, sociale et matérielle de la personne risque de se traduire par une impossibilité à ordonner un aménagement de peine. Il est encore plus fondamental de souligner que le 2° de l'article 464-2 du CPP prévoit que la juridiction de jugement ordonne que la personne ne soit convoquée devant le JAP et le SPIP que dans le cas où elle ne disposerait pas des éléments « lui permettant de déterminer la mesure d'aménagement de peine adaptée » et non pas des éléments lui permettant d'estimer l'opportunité d'ordonner que l'emprisonnement sera exécuté sous la forme d'un aménagement de peine. La juridiction de jugement ne sera pas en mesure de prononcer une détention à domicile sous surveillance électronique sans éléments de faisabilité ou un placement à l'extérieur sans qu'un projet ait été préparé en amont.

A tous les stades de la procédure, le tribunal doit pouvoir s'appuyer sur des éléments étayés. Il faut donc également consacrer les investigations menées par les associations conventionnées dans le cadre de la préparation de l'accueil et l'accompagnement de personnes soumises à un placement à l'extérieur, une semi-liberté ou une détention à domicile sous surveillance électronique (Evaluation Préalable à l'Exécution des Peine - EPEP).

Par ailleurs, le projet de loi entend promouvoir le recours à la Comparution sur Reconnaissance Préalable de Culpabilité (CRPC), pour une meilleure efficacité de la procédure pénale. Aujourd'hui, alors même que le recueil d'éléments de personnalité est un prérequis indispensable pour la mise en œuvre de la CRPC, cette étape n'est pas mise en œuvre de manière systématique. Le défaut de ces éléments de personnalité peut aussi être un élément d'explication de l'échec de cette procédure. Cette situation est totalement éludée par l'étude d'impact et l'exposé des motifs alors même qu'elle constitue une réalité au sein des juridictions. Au regard de ces éléments, Citoyens et Justice considère que le recours à une enquête sociale renforcée devrait être rendu obligatoire pour les procédures citées ci-dessus et que la procédure pénale inclue dans son déroulement le temps de réalisation de ces enquêtes. Cette systématisation effective irait dans le sens de la promotion de la personnalisation de la réponse pénale.

## LES PROPOSITIONS DE CITOYENS ET JUSTICE :

- Soutenir le changement de paradigme opéré dans le cadre du projet de loi (aménagement de peine = modalités d'exécution des peines à part entière) (Cf. amendements n° 14 à 18, 20, 21)
- Consacrer le travail de préparation d'accueil et d'accompagnement des personnes accueillies dans le cadre de modalités d'exécution des peines hors les murs (Cf. amendement n° 22)
- Consolider la place active du secteur associatif habilité pour recueillir les informations relatives à la personnalité du mis en cause (Cf. amendements n° 10 et 11)
- Prévoir dans le code de procédure pénale un temps d'évaluation du prévenu dans l'organisation du traitement des procédures
- Lutter contre la surpopulation carcérale en développant des outils d'aide à la décision des magistrats adaptés. Proposer un outil renforcé pour permettre au magistrat de prendre une décision visant à la mise en place d'une réponse personnalisée tant du point de vue de la sanction que des modalités d'exécution de la peine (Cf. amendement n° 12)
- Prévoir une enquête sociale renforcée systématique de la situation des prévenus dans toutes les procédures correctionnelles (Cf. amendement n° 13)
- Systématiser le recueil d'éléments de personnalité pour optimiser l'efficacité de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (Cf. Amendement n° 3)



# 3 ENRICHIR LA RÉPONSE PÉNALE EN DÉVELOPPANT LES ACCOMPAGNEMENTS SOCIO-ÉDUCATIFS EN MILIEU OUVERT

La question de l'alternative à l'incarcération doit être pensée bien en amont de l'audience de jugement et s'inscrire de manière systématique dans les différentes phases procédurales. L'exposé des motifs et l'étude d'impact de la loi de programmation soulignent les effets particulièrement désocialisants des très courtes peines sans étendre la réflexion à la détention provisoire sur des temps très courts (Cf. Info stats). On constate que majoritairement le temps judiciaire est un espace favorable aux changements de la personne pour peu qu'elle soit accompagnée. C'est le temps où va s'infirmer ou se confirmer un rapport à la société. Pour exemple, la rupture créée par la détention provisoire est encore plus désocialisante alors même qu'elle peut être évitée. Ainsi il est possible dans de nombreuses situations de proposer des solutions pertinentes associant l'accompagnement (à un contenu éducatif fort) et des contraintes. Mettre au centre des réflexions l'accompagnement socio éducatif en amont du jugement permet également d'évaluer les capacités de la personne et d'utiliser ce temps d'accompagnement comme une phase « probatoire » ou « pré probatoire ». Ce postulat permet de notre point de vue de proposer des pistes d'amélioration globale du sens des réponses judiciaires et de leur efficacité.

**Éducatif et coercitif ne sont pas antonymes. Il existe des moyens de lutter efficacement contre la surpopulation carcérale en menant une politique pertinente et ambitieuse articulant prévention de la réitération, contrainte et accompagnement éducatif dynamique.**

A ce titre, il est utile de souligner que le Contrôle Judiciaire Socio Éducatif est reconnu comme devant être privilégié au recours à l'ARSE, dans le rapport Cotte et Minkowski, en ce qu'il permet d'apporter une réponse particulièrement opérationnelle. Cet accompagnement tant coercitif qu'éducatif constitue une source d'informations sur les capacités que la personne peut mobiliser avant son jugement dans le cadre d'un parcours éducatif. Ce CJSE, désormais défini comme une mesure d'accompagnement socio-éducative en milieu ouvert à part entière, constitue un élément complémentaire, instructif et apprécié des magistrats. Cela leur permet d'adapter leur prise de décision et de recourir plus aisément à une peine autre que l'emprisonnement à partir d'éléments étayés.

Ceci est d'autant plus vrai dans le chaînage CJSE/SME associatif qu'il ne s'agirait pas de mettre à mal à l'occasion du rapprochement de la contrainte pénale et du sursis avec mise à l'épreuve. Pour mémoire, dans un souci d'efficacité et d'efficience de la mise à exécution des peines, le législateur prenait le parti en 2004 de confier la mise en œuvre de la mise à l'épreuve d'une personne condamnée à la personne physique ou morale qui était chargée de suivre l'intéressé dans le cadre du contrôle judiciaire socio-éducatif. Cette possibilité s'est vue renforcée par la Loi en 2006 puis par arrêté en 2008. Elle doit être conservée en permettant que l'évaluation et l'accompagnement de la personne dans le cadre de la nouvelle peine de probation (dont nous soutenons la création) puissent être confiés aux personnes morales chargées de suivre l'intéressé dans le cadre du CJSE tout autant qu'au SPIP. Ainsi, la nouvelle peine de probation issue du rapprochement du SME et de la contrainte pénale doit pouvoir bénéficier du même mécanisme dès

## LES PROPOSITIONS DE CITOYENS ET JUSTICE :

- Renforcer le prononcé du contrôle judiciaire en systématisant le recours à un accompagnement socio éducatif. Valoriser l'accompagnement socio éducatif comme outil d'aide à la décision du magistrat. Rendre plus complexe le recours à la détention provisoire et inciter les magistrats à envisager d'autres pistes (Cf. amendement n°4)
- Donner à la peine de probation les moyens de se développer dans les meilleures conditions qui soient (Cf. amendements n°5, 6, 8, 9 et n°19, 23, 24, 26, 27, 30)



lors qu'un CJSE a été préalablement confié au secteur associatif habilité.

Ce dispositif permet ainsi de pouvoir engager avec la PPSMJ un accompagnement de qualité sur du long terme.

Faux semblant par excellence de l'exécution sécurisée en milieu ouvert d'une peine d'emprisonnement, le placement sous surveillance électronique d'une personne condamnée est loin de présenter toutes les garanties en matière de prévention de la récidive. Trop souvent dénué d'un accompagnement socio-éducatif et d'un travail de responsabilisation de l'auteur, il permet tout au plus à l'autorité judiciaire et aux services pénitentiaires de s'assurer que la personne se trouve bien sur une plage horaire indiquée à l'endroit désigné par le magistrat, tout en offrant à l'opinion publique l'illusion d'un contrôle supposé permanent et sûr. Il n'en est rien : si cette disposition a un impact sur l'opinion publique en termes de sentiment de sécurité publique immédiat elle ne garantit en rien l'efficacité de la réponse pénale et donc ne garantit pas une réinsertion sociale, premier élément pour éviter une récidive.

Ériger le placement sous surveillance électronique au statut de peine autonome et de modalité d'exécution de peine représente une avancée. Toutefois, le risque est grand de le voir mordre sur la peine de probation dont Citoyens et Justice soutient la création et qui présenterait de loin bien plus de garanties en matière de désistance et d'insertion ou de réinsertion.

De surcroît, le fait que les mesures d'assistance (I32-46 CP) susceptibles d'être prononcées dans le cadre de cette peine ne restent qu'une faculté, dénote bien que la priorité est laissée avant tout à la création d'une peine susceptible de désengorger nos établissements pénitentiaires tout en rassurant l'opinion publique, grâce à quelques mots choisis (« Détention à domicile »), sur le seul caractère coercitif de la peine prononcée. En 2003, Citoyens et Justice préconisait déjà que le placement sous surveillance électronique en passe d'être instauré soit assorti d'un accompagnement socio-éducatif. C'est d'ailleurs ce qui est prévu par le projet de loi pour les mineurs, le législateur étant conscient de l'impossibilité de placer des jeunes sous bracelet électronique sans un accompagnement complémentaire soutenu. Ce qui est vrai pour les mineurs l'est aussi pour les majeurs, a fortiori en ce qui concerne les jeunes majeurs, souvent en quête de repères.

Enfin, il est à craindre un renforcement et une banalisation de la logique de surveillance et de contrainte. En effet, instaurer la peine de Détention à Domicile sous Surveillance Electronique (DDSE) consiste à faire sortir la logique de l'emprisonnement à l'extérieur des établissements pénitentiaires plutôt que de développer les peines assorties d'un accompagnement socio-éducatif. Il est utile de rappeler ici que d'autres modalités d'exécution de peine existent. Le placement à l'extérieur permet d'associer à la contrainte du même type que celle d'un emprisonnement un accompagnement socio-éducatif au plus près des difficultés repérées de la personne.

Au-delà de ces considérations principales, il est fort à parier qu'à la fois peine autonome et modalité d'aménagement de peine, la détention à domicile sous surveillance électronique complexifiera davantage et entachera la lisibilité et la cohérence du droit de la peine.

Enfin, nous doutons fortement du fait que la création de cette peine puisse être de nature à favoriser le prononcé d'un placement sous surveillance électronique au moment du jugement comme l'indique l'étude d'impact. Quels constats sous-tendent le besoin de créer cette peine ? Sait-on pour quelles raisons les juridictions de jugement ne recourent pas davantage au PSE en aménagement de peine ab initio ? A quelles conditions le tribunal correctionnel pourrait-il décider que la peine d'emprisonnement prononcée soit exécutée en totalité sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique, de la semi-liberté ou du placement à l'extérieur ? Si tant est que les mesures d'investigation pré sententielles se renforcent, est-il réaliste de penser que l'on aura vérifié pour chacune des personnes prévenues si une détention à domicile sous surveillance électronique (téléphone, bail, logement) ou un placement à l'extérieur est envisageable ?

Si les intentions de changer de paradigme et de faire reconnaître que les mesures d'aménagement de peine agissent comme de réelles modalités d'exécution de peine sont bien présentes, il n'en reste pas moins que cette disposition semble peu réaliste dans ses modalités pratiques et risque de fait d'être vouée à l'échec.

## LES PROPOSITIONS DE CITOYENS ET JUSTICE :

- Eviter la création d'une peine de détention à domicile sous surveillance électronique sans suivi socio-éducatif qui n'offre aucun gage d'efficacité, de cohérence, de lisibilité à la peine et en matière de prévention de la récidive (Cf. amendements n°7 et 29)
- Renforcer la dimension socio-éducative des modalités d'exécution des peines hors les murs (Cf. amendement n°20)



# 4

## MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES : PRIVILÉGIER LES MESURES À HAUTE VALEUR ÉDUCATIVE POUR L'EFFICACITÉ DES RÉPONSES PÉNALES

Le constat réalisé sur ces différentes mesures alternatives montre une très grande diversité de réponses locales basées sur la seule décision des procureurs de la République pour organiser les réponses pénales alternatives aux poursuites idoines sur leur territoire.

Aussi, ces mesures alternatives aux poursuites sont mises en œuvre sans véritable réflexion au niveau national sur les compétences des personnes physiques à qui elles sont confiées ou sur le contenu des mesures. Aucun diplôme n'est requis à l'exercice des missions d'un délégué du procureur occasionnel et aucune formation appropriée ne lui est dispensé. Pourtant, une part importante des mesures alternatives aux poursuites qui constitue près de la moitié des réponses pénales judiciaires est aujourd'hui confiée à ces personnes physiques. Citoyens et Justice défend depuis des années la mise en œuvre d'un schéma d'intervention qui permettrait d'apporter des garanties quant à la mise en œuvre des MAP, tant du point de vue de la qualité des interventions que de l'organisation sur les territoires des associations pouvant intervenir. Penser une politique pénale ambitieuse c'est aussi penser la qualité des premières réponses pénales à apporter, sans sous-estimer leur portée et leurs conséquences en termes de prévention de la délinquance. Cette réflexion doit s'inscrire dans un schéma directeur conçu au niveau national, intégrant l'ensemble des activités socio judiciaires et décliné sous la responsabilité des chefs de cour.

**La moitié des réponses pénales faisant l'objet de réponses par l'institution judiciaire est traitée via les procédures alternatives aux poursuites. Un projet de loi visant au renforcement du sens et de l'efficacité de la peine ne peut pas écarter de son périmètre ces réponses.**

Par ailleurs, les associations socio judiciaires militent pour que les réponses alternatives proposent un fort contenu éducatif permettant une véritable réflexion de la personne sur l'acte qui a été commis. Ainsi, nous déplorons que l'amende forfaitaire prévue dans le cadre des délits d'usage de produits stupéfiants ne prévoit pas en lieu et place de l'amende forfaitaire minorée la mise en place d'un stage.

La création de l'amende forfaitaire aboutit à un véritable permis de consommer sans amener à une réflexion en termes de santé publique, alors que le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants permet d'engager une réflexion sur les dangers de la consommation et crée des passerelles vers les démarches de soins.

### LES PROPOSITIONS DE CITOYENS ET JUSTICE :

- Organiser et sécuriser l'intervention des associations socio judiciaires, tant du point de vue du contenu des réponses que de leurs mises en œuvre (Cf. amendement n°2)
- Responsabiliser et sensibiliser les consommateurs de produits stupéfiants aux risques sanitaires et sociaux en proposant une réponse éducative en lieu et place du paiement d'une amende minorée (Cf. amendement n°1)



# 5

## RENDRE EFFECTIVES LES INNOVATIONS PROPOSÉES POUR LA JUSTICE DES ENFANTS ET DES ADOLESCENTS

**Le projet de loi oublie une fois encore la question de la justice des enfants et des adolescents et se contente d'énoncer quelques mesures focalisées sur la prise en charge en CEF des adolescents les plus ancrés dans la délinquance...**

Pour Citoyens et justice, l'ordonnance du 2 février 1945 est devenue un millefeuille indigeste qu'il convient de réformer sans attendre. Nous continuons donc de réclamer la simplification de l'ensemble du système de réponses pénales, la prise en considération de la temporalité éducative (possibilité de césure dans les procès), un soutien renforcé à la parentalité, des mesures alternatives aux poursuites mises en œuvre par des professionnels avec des outils pédagogiques référencés conjointement par la PJJ et le SAH. Nous pensons que la justice des enfants et adolescents ne pourra être performante et équilibrée qu'en prévoyant, dans un cadre interministériel, une prévention de la délinquance plus aboutie et articulée aux autres dispositifs relatifs à la jeunesse. Nous regrettons à ce titre que le projet de loi n'énonce pas l'importance de construire un parcours d'aide et accompagnement éducatif pour chaque jeune dans un cadre inter institutionnel (PJJ, conseil départementaux, juridictions, associations habilitées...).

Aussi, avec seulement trois dispositifs mineurs présentés à la marge dans le projet de loi, le compte n'y est pas. Si nous sommes dans un premier temps favorables à la diversification des modalités et des modes de prise en charge proposée par le projet qui prône la personnalisation des réponses pénales et réintroduit avec force dans la loi l'action éducative au cœur du dispositif pénal existant, la déception est à la hauteur des attentes dès la prise de connaissance de l'étude d'impact. En effet, les 3 dispositifs présentés sont au mieux financés au rabais au pire ne le sont pas du tout. L'accueil séquentiel contribue de façon intéressante à la diversification et la personnalisation des réponses pénales. La création de cette modalité d'accueil en centre éducatif fermé notamment en préparation à la

sortie du placement ou en anticipation de crise reste cependant à organiser. Il faudra en effet être attentif à ce que l'intérêt des jeunes concernés soit privilégié à l'intérêt financier.

Le rapport prévoit (p.444) un accueil diversifié en familles d'accueil, en service appartement, en foyer, en foyer jeune travailleur tandis que l'étude financière se base uniquement sur le coût d'un Foyer Jeune Travailleur à 25 euros la journée. Rappelons qu'une famille d'accueil bénévole coûte 36 euros par jour, alors qu'une famille d'accueil salariée coûte 110/130 euros, un service d'accueil en appartement coûte entre 60 et 80 euros alors qu'un foyer éducatif coûte 170/200 euros.

Ainsi, la diversification des placements proposés risque d'être freinée par le manque de financement privilégiant les placements les moins chers, sans lien avec les besoins du jeune concerné. L'accueil séquentiel proposé nécessite donc des moyens supplémentaires.

Le projet propose d'intégrer le placement à domicile au dispositif de la justice pénale des mineurs et renforce là encore ce que l'ONED appelle le partenariat avec les parents.

**...mais sans prévoir les moyens associés, ni même renforcer la prévention de la délinquance.**

*(voir avis de la CNCDH publié au journal officiel le 1er avril 2018).*

Cette alternative au placement traditionnel relevait jusque-là de l'assistance éducative (art 375-3 et 375-7 du code civil) et suppose d'autoriser des droits de visite et d'hébergement quotidien au domicile des parents ; Nous soutenons cette nouvelle modalité de placement qui a été éprouvée et développée de longue date par le secteur associatif et la PJJ dans un cadre civil. Elle va dans le sens de la responsabilisation des parents et peut contribuer à lutter contre la récidive. Nous soutenons également l'introduction légale de DVH dans un cadre pénal de façon plus large, quelque soit le choix du type d'accueil (foyer éducatif, famille d'accueil, CER, CEF...). Par ailleurs, cette modalité de placement nécessite, comme les autres propositions relatives aux

mineurs, des moyens complémentaires pour être mise en œuvre de façon efficiente. Un prix de journée de 60€ à 90€ environ est nécessaire pour assurer, en sus de l'accompagnement éducatif, l'accueil du jeune en cas de crise au domicile familial notamment.

Son développement, dans un cadre pénal, avec un accompagnement éducatif et appuyé sur la complémentarité des savoir-faire des secteurs public et associatif permettrait de consolider une politique de personnalisation de la réponse pénale, de responsabilisation des parents et par conséquent le sens de la peine. Il en est de même de la mesure d'accueil de jour dont l'expérimentation est prévue dans le texte et qui selon l'étude d'impact nécessiterait uniquement le recrutement de psychologues. En effet, la PJJ souhaite s'appuyer sur des dispositifs existants d'activité de jour en offrant une prise en charge plus globale et faisant ainsi appel à de nouveaux savoir-faire.

Si nous nous félicitons de la transformation de l'activité de jour en accueil de jour pour là encore davantage personnaliser la réponse pénale au travers d'un parcours d'accompagnement éducatif et d'insertion globale, cette expérimentation nécessite des moyens supplémentaires tant à la PJJ qu'au SAH. L'accès au droit commun, à la formation, à des dispositifs d'insertion, le travail pour une meilleure estime de soi... sont autant d'actions qui nécessitent des savoir-faire professionnels, des partenariats solides et par conséquent du personnel formé à l'ensemble des besoins d'insertion des jeunes, évalués, encadrés.

Quelles que soient les ressources existantes sur les territoires, il nous semble qu'une expérimentation réussie de l'accueil de jour doit reposer sur un financement par la PJJ, de nouvelles ressources humaines.

Le texte aujourd'hui limite la poursuite de la mesure à moins de 6 mois pour les jeunes majeurs, sans lien avec les besoins ou le travail éducatif déjà accompli et celui restant à faire pour que le jeune rejoigne les dispositifs de droit commun. Aussi, nous préconisons, dans la continuité de l'avis du CESE rapporté par Antoine Dulin « Prévenir les ruptures dans les parcours de protection de l'enfance » et de la proposition de loi de la députée LREM Brigitte Bourguignon, « visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie », des dispositifs qui favorisent des parcours d'accompagnement éducatif, évitant des sorties sèches, source d'isolement et de pauvreté. Si la mesure d'accueil de jour apparaît comme un bon outil de préparation à la sortie du dispositif pénal, il faudra néanmoins être attentif à ce que les actions d'insertion et de formation puissent se poursuivre parfois même au-delà de la mesure pénale et/ou au-delà des 18 ans dans un cadre civil ou pénal. Ce qui contribuerait à réduire les 30% de sans domicile fixe de moins de 30 ans qui sortent d'un dispositif d'aide sociale !



### LES PROPOSITIONS DE CITOYENS ET JUSTICE :

- Préciser les établissements et services pouvant exercer le suivi des modalités du droit de visite et d'hébergement des parents en citant notamment le secteur associatif habilité (Cf. amendement n°31)
- Allonger la durée potentielle de la mesure éducative d'accueil pour les jeunes majeurs. (Cf. amendement n°32)





---

## **C O N T A C T**

---

**351 boulevard Wilson - CS 31679  
33073 Bordeaux Cedex  
Tél. 05 56 99 29 24  
Fax : 05 56 99 49 65**

**[federation@citoyens-justice.fr](mailto:federation@citoyens-justice.fr)  
[www.citoyens-justice.fr](http://www.citoyens-justice.fr)**