

Les limites de l'exercice des lignes directrices

Les lignes directrices du PNF demeurent un instrument de « droit mou » dont rien ne permet réellement de garantir l'application. Ceci est visible à deux niveaux.

D'abord, il ne saurait réellement exister de « recours » si ces dernières n'étaient pas respectées dans certaines situations par le parquet – ce à quoi le PNF n'aurait bien sûr aucun intérêt. À ce titre, il est toutefois notable de relever que la notion « d'intérêt public », qui fait pourtant l'objet d'une sous-section dédiée des lignes directrices, n'est pas réellement définie. En effet, si le PNF fait l'inventaire des avantages de cette procédure (célérité, efficacité, moindre coût, etc.), il n'apporte pas pour autant une définition claire, directe, de celui-ci. Ceci interroge dans la mesure où le parquet précise par ailleurs que la CJIP « doit être réservée aux situations dans lesquelles il apparaît conforme à l'intérêt public de ne pas engager de poursuites pénales »²⁰.

Par ailleurs, cette nouvelle doctrine officielle n'est pas opposable au juge du siège, qui ne se trouve lié que par la loi. À ce titre, rien ne permet d'être certain que le juge de la validation ne se montre pas un jour plus pointilleux qu'il ne l'a été jusqu'ici²¹, notamment si de nouvelles innovations, discutables au regard des textes légaux, étaient introduites par le PNF.

À titre d'exemple, la disposition permettant d'étendre la protection de la CJIP à des faits qui ne sont pas explicitement mentionnés semble à ce jour réservée aux infractions de corruption et de trafic d'influence. Il pourrait toutefois être imaginé, demain, qu'une configuration favorable à cet arrangement se fasse jour dans des affaires relevant de la fraude fiscale ou de son blanchiment. Rien ne garantirait alors, dans un tel cas de figure, que le juge de la validation donne son feu vert à un tel dispositif. Il en est de même pour les engagements unilatéraux que la personne morale peut prendre au titre de la convention, qui ne figurent pourtant pas parmi les obligations pouvant être mises à sa charge d'après le texte²².

En somme, il doit être rappelé que l'essence de la procédure de CJIP est justement de laisser au ministère public comme à la personne morale des marges de négociation et d'inventivité pour permettre le règlement rapide d'une situation à caractère pénal dans l'intérêt public (ce qui inclut la personne morale mise en cause et ses dirigeants...). Il est sain de ne pas attendre des lignes directrices qu'elles régissent chacun des aspects des négociations afin de conserver une procédure suffisamment flexible. Autrement, pour un certain nombre de sujets apparaissant bloqués par les textes en place (comme le sort des personnes physiques ou l'accès au dossier), c'est au législateur qu'il appartient désormais d'intervenir en l'absence de changement de position du PNF.

(20) Lignes directrices du 16 janv. 2023, p. 9.

(21) L'ensemble des CJIP soumises à un juge de l'homologation ont été validées.

(22) Lignes directrices du 16 janv. 2023, p. 6.

RÉFORME DES RÉDUCTIONS DE PEINE : UNE LOI PLUS DOUCE OU PLUS SÉVÈRE ?

par Étienne Noël

Avocat au barreau de Rouen

Par la loi du 22 décembre 2021, dite « pour la confiance dans l'institution judiciaire », le législateur a opéré une refonte complète des réductions de peine.

■ De l'« ancien » système du crédit à la réforme des réductions de peine

Jusqu'au 31 décembre 2022, chaque peine définitive portée à l'échec se voyait imputer un crédit de réduction de peine (CRP), à hauteur de trois mois pour la première année et deux mois pour les années suivantes ou sept jours par mois pour les fractions d'année ; par ailleurs, le juge de l'application des peines (JAP), une fois par an pour les peines supérieures à une année ou durant l'exécution des peines inférieures à une année, pouvait octroyer aux condamnés qui présentaient des gages de réadaptation sociale (indemnisation des parties civiles, travail en détention, formations, soins psychologiques ou psychiatriques...) des réductions de peine supplémentaires pouvant aller jusqu'à trois mois par an, au vu des efforts fournis à N-1.

Le JAP, saisi par le directeur de l'établissement pénitentiaire, pouvait procéder à des retraits de CRP dès lors que le condamné était sanctionné en raison d'incidents disciplinaires. Ces retraits avaient pour effet d'éloigner la date de fin de peine. En d'autres termes, une des finalités (bénéfiques) du CRP était d'inciter le condamné à adopter la meilleure conduite possible de façon à éviter des retraits qui auraient rallongé sa peine.

L'autre effet bénéfique du CRP (et ce fut d'ailleurs un des arguments de la Chancellerie, préalablement à l'adoption de la loi Perben II en 2004, pour « vendre » le principe du CRP) était de permettre aux personnes condamnées de planifier l'exécution de leur peine en leur calculant la date approximative de leur mi-peine, c'est-à-dire la période à partir de laquelle elles seraient autorisées à déposer une demande d'aménagement de peine.

La pratique du rédacteur, au décours d'un délibéré d'assises, est de calculer rapidement la date de mi-peine en prenant en compte la date d'écrou initiale et le CRP (nonobstant une éventuelle période de sûreté) retranché de la date de fin de peine « brute » (c'est-à-dire la date d'écrou augmentée de la peine prononcée).

Exemple

Écrou (détention provisoire) : 1^{er} janvier 2020.
 Peine prononcée le 1^{er} décembre 2022 : 10 ans d'emprisonnement, soit un CRP de 21 mois.
 Date de fin de peine brute : 1^{er} janvier 2030.
 Date de fin de peine nette : 1^{er} janvier 2030 - 21 mois = 1^{er} avril 2028.
Date de mi-peine : 16 février 2024.

Le 1^{er} décembre, le condamné sait donc immédiatement quelle durée de peine il aura encore à purger avant de déposer une demande d'aménagement de peine.

Ce fonctionnement revêt un double avantage : pour le condamné, une visibilité pour préparer sa réinsertion et, de manière plus générale, une limitation importante du nombre d'appels interjetés.

Mais ce système n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 2023.

Le rédacteur de ces lignes se souvient avoir entendu l'actuel garde des Sceaux qui, paraît-il, était avocat pénaliste, dire en substance, lors d'une interview sur France Inter : « Je ne conçois pas qu'une personne qui repart d'un palais de justice dans le fourgon cellulaire sache déjà que la peine de dix années à laquelle elle vient d'être condamnée est diminuée d'une remise de peine automatique ! ». Qu'aurait-il dit si, alors qu'il défendait encore des accusés devant des cours d'assises (celles-là mêmes dont il veut réduire de façon drastique le champ de compétence), un autre garde des Sceaux avait annoncé cette même réforme ? Sauf à méconnaître totalement le domaine de l'application des peines – ce qui est possible en l'occurrence –, il est tout à fait probable qu'il se serait élevé contre ce changement législatif contraire aux intérêts de ceux qui étaient à l'époque ses clients.

Quoi qu'il en soit, la nouvelle loi est applicable à compter du 1^{er} janvier 2023 et il convient maintenant de questionner sa mise en œuvre et, en particulier, de s'interroger sur son application aux situations en cours.

La circulaire n° JUSD2231353C du 3 novembre 2022, d'application immédiate au 1^{er} janvier 2023, indique en exergue :

« La loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire procède à une réforme en profondeur des règles relatives aux réductions de peine en mettant fin au dispositif du crédit de réduction de peine institué par la loi du 9 mars 2004. Ce système était en effet devenu difficilement compréhensible pour nos concitoyens au regard du principe de l'individualisation des peines. Il aboutissait dans un premier temps à une réduction automatique immédiate et systématique portant sur l'ensemble de la peine prononcée, alors que dans un second temps, le juge de l'application des peines accordait aux condamnés ayant manifesté des efforts sérieux de réadaptation sociale des réductions de peine supplémentaires de façon personnalisée, après avis des membres de droit de la commission de l'application des peines.

Dans un objectif de cohérence et de meilleure lisibilité du parcours d'exécution des peines, il est désormais prévu un dispositif unique de réduction de peine que pourra octroyer le juge de l'application des peines, après avis de la commission de l'application des peines, lorsque le condamné aura donné des preuves suffisantes de bonne conduite et aura manifesté des efforts sérieux de réinsertion sociale. Ainsi, une personne condamnée à une peine d'emprisonnement ne se verra plus octroyer une réduction de peine par principe mais devra justifier d'efforts en termes de comportement et de réinsertion tout au long de sa détention, et investir de manière active son parcours d'exécution de peine.

En ce sens, la loi crée une nouvelle catégorie de réduction de peine exceptionnelle afin de valoriser les comportements particulièrement méritants à l'égard de l'institution pénitentiaire ».

Ce fonctionnement revêt un double avantage : pour le condamné, une visibilité pour préparer sa réinsertion et, de manière plus générale, une limitation importante du nombre d'appels interjetés.

L'article 721 du code de procédure pénale, dans sa nouvelle rédaction, prévoit donc, pour les personnes placées sous écrou à compter du 1^{er} janvier 2023, un quantum maximum de réductions de peine de six mois par année d'incarcération et de quatorze jours par mois pour une durée d'incarcération inférieure à un an.

Selon la circulaire, les preuves suffisantes de bonne conduite sont appréciées, aux termes de l'article 721, alinéa 3, en tenant compte notamment :

- de l'absence d'incidents en détention ;
- du respect du règlement intérieur de l'établissement ou des instructions de service ;
- de l'implication dans la vie quotidienne ;
- du comportement avec le personnel pénitentiaire ou exerçant à l'établissement, avec les autres personnes détenues et avec les personnes en mission ou en visite.

Les efforts sérieux de réinsertion sont appréciés, aux termes de l'article 721, alinéa 4, en tenant compte notamment :

- du suivi avec assiduité d'une formation scolaire, universitaire ou professionnelle ayant pour objet l'acquisition de connaissances nouvelles, des progrès dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation ;
- de l'engagement dans l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul ;
- de l'exercice d'une activité de travail ;
- de la participation à des activités culturelles, notamment de lecture ;
- de la participation à des activités sportives encadrées ;
- du suivi d'une thérapie destinée à limiter les risques de récidive ;
- de l'investissement soutenu dans un programme de prise en charge proposé par le service pénitentiaire d'insertion et de probation ;

▪ des versements volontaires des sommes dues aux victimes et au Trésor public ».

Par ailleurs, des régimes dérogatoires sont prévus pour certaines infractions :

- a) les personnes condamnées pour actes de terrorisme ne se verront octroyer des réductions de peine qu'à hauteur de trois mois par année d'incarcération et sept jours par mois pour les fractions d'année ;
- b) les personnes condamnées pour certains faits commis à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique ne pourront bénéficier de réductions de peine qu'à hauteur de trois mois par an (7 jours par mois au-dessous d'une année), s'il s'agit d'un crime ou quatre mois par an, s'il s'agit d'un délit (9 jours par mois au-dessous d'une année).

Enfin, les personnes condamnées pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire était encouru et qui refusaient des soins psychiatriques et psychologiques se voyaient exclues du bénéfice des remises de peine supplémentaires. Dorénavant, le régime qui leur est applicable est assoupli et des réductions de peine peuvent leur être octroyées

à hauteur de trois mois par année d'incarcération (7 jours par mois pour les fractions d'année), toujours si elles refusent les soins – *quid* de la soi-disant lisibilité ?

■ Entrée en vigueur des nouvelles dispositions

Le nouveau régime s'applique à toutes les personnes mises sous écrou à compter du 1^{er} janvier 2023, c'est-à-dire « à partir du 1^{er} janvier 2023 »¹. L'article 59, VI, de la loi du 22 décembre 2021, prévoit ainsi que l'article 721, dans sa rédaction issue de la loi, s'applique à toutes les « personnes placées sous écrou à compter du 1^{er} janvier 2023, quelle que soit la date de commission de l'infraction. Les personnes placées sous écrou avant cette date demeurent soumises au régime défini aux articles 717-1, 721, 721-1, 721-1-1, 721-2 et 729-1 du code de procédure pénale dans leur rédaction antérieure à ladite loi ». Selon la loi, la réforme s'applique donc sans distinction à toutes les personnes placées sous écrou à partir du 1^{er} janvier 2023.

Or, il est donc permis de considérer que la circulaire ajoute à la loi.

En effet, tant celle-ci que son annexe n° 3 établissent une distinction entre les personnes prévenues/condamnées et les personnes uniquement prévenues au 1^{er} janvier 2023. Les premières, placées sous écrou pour l'exécution d'une peine jusqu'au 31 décembre 2022 inclus, « peine pour laquelle elles auront bénéficié de l'octroi de crédits de réduction de peine et d'éventuelles réductions supplémentaires de peine, demeureront soumises aux anciennes dispositions jusqu'à leur libération : les nouvelles condamnations qui seront portées à l'écrou après le 31 décembre 2022 se verront ainsi appliquer le même régime »² (application d'un seul régime de détention pour une même situation pénale).

Les personnes uniquement prévenues, placées sous écrou en détention provisoire jusqu'au 31 décembre 2022, mais condamnées postérieurement au 1^{er} janvier 2023, seront soumises au nouveau régime (sauf si elles étaient également détenues pour une autre cause et écrouées en exécution d'une ou plusieurs peines intégralement exécutées avant le 1^{er} janvier 2023, pour lesquelles l'ancien régime continue de s'appliquer).

De là à penser que lorsqu'une situation de ce type surviendra (et cela devrait se produire rapidement...), la juridiction ayant prononcé la décision portée à l'écrou sera saisie d'un incident d'exécution sur le fondement des articles 112-2, 3^e, du code pénal³ et 710 du code de procédure pénale, il n'y a qu'un pas. L'application du principe de la hiérarchie des normes (ne pas oublier qu'une circulaire représente de « l'infra-droit ») impose de privilégier la loi au détriment de la circulaire.

■ Le cas particulier des articles 723-15 et D. 147-12 du code de procédure pénale

Code de procédure pénale

Art. 723-15. « Si le tribunal n'a pas prononcé un mandat de dépôt à effet différé en application du 3^e du I de l'article 464-2, » les personnes non incarcérées « ou exécutant une peine sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou de la détention à domicile sous surveillance électronique », condamnées à une peine inférieure ou égale à (L. n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 74 et 109-XIX, en vigueur le 24 mars 2020) « un an [ancienne rédaction : deux ans] » d'emprisonnement ou pour lesquelles la durée de la détention restant à subir est inférieure ou égale à (L. n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 74 et 109-XIX, en vigueur le 24 mars 2020) « un an [ancienne rédaction : deux ans] », ou pour lesquelles, en cas de cumul de condamnations, le total des peines d'emprisonnement prononcées ou restant à subir est inférieur ou égal à (L. n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 74 et 109-XIX, en vigueur le 24 mars 2020) « un an [ancienne rédaction : deux ans] » bénéficient, dans la mesure du possible et si leur personnalité et leur situation le permettent, suivant la procédure prévue au présent paragraphe, d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'une détention à domicile sous surveillance électronique, d'un fractionnement ou d'une suspension de peines, d'une libération conditionnelle ou de la conversion prévue à l'article (L. n° 2019-222 du 23 mars 2019, art. 74 et 109-XIX, en vigueur le 24 mars 2020) « 747-1 [ancienne rédaction : 132-57 du code pénal] ».

Anc. art. D. 147-12. « Si le condamné a déjà été écroué en détention provisoire, le juge de l'application des peines qui reçoit la copie de la décision en application de l'article 723-15 examine la situation de l'intéressé au regard du crédit de réduction de peine dont il bénéficie pour l'intégralité de la peine et des éventuelles réductions de peine supplémentaires susceptibles de lui être octroyées sur la partie de la condamnation subie en détention provisoire » [al. 1^{er}].

[...] Si, du fait du crédit de réduction de peine et des réductions de peine éventuellement octroyées par le juge de l'application des peines, il ne reste plus aucun reliquat d'emprisonnement à accomplir, le juge de l'application des peines en informe le procureur de la République après avoir procédé aux formalités prévues par l'article D. 147-13 [al. 4].

Art. D. 147-12 issu du Décr. n° 2022-1761 du 28 sept. 2022, en vigueur le 1^{er} janv. 2023. « Si le condamné a déjà été écroué en détention provisoire, le juge de l'application des peines qui reçoit la copie de la décision en application de l'article 723-15 examine la situation de l'intéressé au regard des éventuelles réductions de peine susceptibles de lui être octroyées au titre de l'incarcération subie en détention provisoire » [al. 1^{er}].

[...] Si, du fait des réductions de peine éventuellement octroyées par le juge de l'application des peines, il ne reste plus aucun reliquat d'emprisonnement à accomplir, le juge de l'application des peines en informe le procureur de la République après avoir procédé aux formalités prévues par l'article D. 147-13 [al. 3].

Les incidences de ces modifications sont lourdes de conséquences pour les éventuels bénéficiaires, à tel point qu'il est possible de s'interroger sur une plus grande sévérité de la nouvelle loi, qui ne pourrait alors rétroagir, à l'instar de la modification du seuil de l'article 723-15 du code de procédure pénale.

Sous l'ancien régime, quelle que soit la durée de la détention provisoire, et sauf incidents disciplinaires durant celle-ci, le CRP était imputé, dans son intégralité, sur la peine prononcée et, si le reliquat de peine était alors inférieur à deux années avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019, une année après, une demande d'aménagement de peine était recevable. Le nouveau régime est autrement plus incertain ; en effet, il appartiendra au JAP d'accorder ou non des réductions de peine qui permettront de descendre – ou non – sous le seuil d'aménagement d'une année. Le requérant est donc dorénavant entièrement soumis à l'appréciation du JAP.

(1) Définition issue du Dictionnaire de la langue française.

(2) Circ. n° JUSD2231353C du 3 nov. 2022, pt. 1.1.3.

(3) V. *infra*.

Exemple

Une personne est placée sous mandat de dépôt par un juge des libertés et de la détention et remise en liberté après 6 mois de détention provisoire (aucun incident disciplinaire durant celle-ci), pour des faits commis au mois de février 2020 ; elle n'est pas en récidive. Le 10 janvier 2023 (l'instruction a été très longue), elle comparaît devant le tribunal correctionnel et est condamnée à 3 ans de prison ferme, sans mandat de dépôt. Dans la mesure où elle n'est pas en récidive et dès lors que les faits ont été commis antérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau seuil de l'article 723-15 du code de procédure pénale, le seuil d'aménagement de peine est de 2 ans (la loi du 23 mars 2019 a en effet réduit de 2 à 1 an le seuil d'aménagement des peines d'emprisonnement ferme). Il faut alors comparer l'ancien et le nouveau régime des réductions de peine au regard de la recevabilité de la demande d'aménagement.

Sous l'ancien régime :

Durée de la peine à exécuter avant CRP : 36 mois prononcés - 6 mois de détention provisoire = 30 mois.

Durée du reliquat à exécuter après application du CRP pour 3 ans : 7 mois, à déduire des 30 mois = 23 mois.

Une demande d'aménagement est dans ce cas recevable, le requérant étant sous le seuil des 24 mois (sans préjudice de réductions de peine supplémentaires octroyées par le JAP sur les 6 mois de détention provisoire, à concurrence de 42 jours).

Sous le nouveau régime :

Durée de la peine à exécuter avant réductions de peine par le JAP : 36 mois - 6 mois de détention provisoire = 30 mois

Calcul des réductions de peine possibles : Selon les articles 721 et D. 147-12, nouvelles moutures, le JAP ne peut octroyer qu'un maximum de 14 jours par mois de détention provisoire, soit 84 jours maximum (2 mois et 24 jours).

Durée du reliquat à exécuter après application de réductions de peine : 30 mois - 2 mois et 24 jours = 27 mois et 2 jours (et à condition que le JAP octroie le maximum des réductions de peine possible).

Le requérant sera au-dessus du seuil des 24 mois et ne pourra donc pas bénéficier d'un aménagement de peine.

Nous nous trouvons bel et bien face à une loi relative au régime d'exécution et d'application des peines qui durcit la situation des personnes condamnées, situation régie par les dispositions de l'article 112-2, 3°, du code pénal.

Code pénal

Art. 112-2. Sont applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur :

- 1° Les lois de compétence et d'organisation judiciaire, tant qu'un jugement au fond n'a pas été rendu en première instance ;
- 2° Les lois fixant les modalités des poursuites et les formes de la procédure ;
- 3° Les lois relatives au régime d'exécution et d'application des peines ; toutefois, ces lois, lorsqu'elles auraient pour résultat de rendre plus sévères les peines prononcées par la décision de condamnation, ne sont applicables qu'aux condamnations prononcées pour des faits commis postérieurement à leur entrée en vigueur ;
- 4° Lorsque les prescriptions ne sont pas acquises, les lois relatives à la prescription de l'action publique et à la prescription des peines.

La loi modifiant le régime des réductions de peine ayant clairement pour résultat de rendre plus sévère une peine prononcée par la juridiction de jugement, elle ne pourra, dans ces situations précises, être applicable qu'aux condamnations prononcées pour des faits commis postérieurement à son entrée en vigueur.

C'était d'ailleurs la solution qu'avait adoptée la chambre criminelle de la Cour de cassation lorsqu'elle a jugé, dans son arrêt du 20 octobre 2020, que le nouveau seuil d'une année de l'article 723-15 du code de procédure pénale, dont elle a estimé qu'il était plus sévère pour les personnes condamnées, ne pouvait être applicable qu'aux condamnations prononcées pour des infractions commises postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, soit postérieurement au 20 mars 2020⁴.

La solution procédurale face au placement sous écrou de personnes qui auraient pu bénéficier d'un aménagement de peine sous l'ancien régime et qui ne le pourront pas sous le nouveau, consistera à saisir la juridiction ayant prononcé la condamnation d'un incident d'exécution sur le fondement de l'article 710 du code de procédure pénale, afin de faire annuler ledit écrou.

Cette solution a déjà récemment été admise par la chambre criminelle de la Cour de cassation dans un arrêt du 23 mars 2022⁵ : « Tous les incidents contentieux relatifs à l'exécution des sentences pénales pour lesquels aucune autre procédure n'est prévue par la loi, tels que la contestation de la mise à exécution par le ministère public d'une peine d'emprisonnement, en application de l'article 723-16 du code de procédure pénale, relèvent des articles 710 à 712 du code de procédure pénale ». Le visa de l'article 710 du code de procédure pénale, posé par cette décision, permet donc de considérer que l'incident doit être porté devant la juridiction qui a prononcé la condamnation susceptible d'être aménagée⁶.

En définitive, la proclamation affichée en exergue de la circulaire étudiée ci-dessus, consistant à dire que la loi nouvelle est d'application immédiate, nonobstant le caractère « alléchant » de la possibilité de réductions de peine annuelles à hauteur de six mois, ne suffira probablement pas à juguler les éventuels incidents d'exécution destinés à faire juger le contraire, sachant, en outre, que le risque est grand de voir la population carcérale exploser, à moyen, sinon à court terme, compte tenu du durcissement manifeste des conditions d'octroi des aménagements de peine résultant de cette nouvelle loi.

Enfin, il y a gros à parier que les personnes détenues, qui seront dorénavant soumises à des régimes différents, compareront leurs situations respectives, ce qui ne devrait pas manquer de susciter des incompréhensions, sinon des rancœurs...

(4) Crim. 20 oct. 2020, n° 19-84.754, D. 2020. 2379, note S. Pellé ; *ibid.* 2367, obs. G. Roujou de Boubée, C. Ginestet, M.-H. Gozzi, S. Mirabail et E. Tricoire ; AJ pénal 2020. 514, note M. H.-Evans.

(5) Crim. 23 mars 2022, n° 21-83.549, AJ pénal 2022. 279, obs. J. Ortin.

(6) Pour d'autres ex. d'incidents d'exécution possibles, É. Noël, Vers la fin du pouvoir souverain d'incarcération du ministère public ?, AJ pénal 2022. Tribune 337.