

Paris, le 14 mars 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-038

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne des droits de l'homme ;

Vu le code pénal ;

Saisi de la réclamation de Madame X, s'agissant des difficultés qu'elle rencontre pour obtenir de la trésorerie Y la restitution d'une somme qu'elle a versée au titre du paiement des jours-amende auxquels son fils Monsieur Z a été condamné, compte tenu du fait qu'il a été maintenu en détention sur le fondement de cette peine ;

Considère que le manque de précision du cadre légal applicable à l'effet libératoire du paiement en matière de peine de jours-amende porte atteinte au droit des intéressés à la liberté et à la sûreté ;

En conséquence, le Défenseur des droits prend acte que :

- une réflexion a été engagée par le ministère de la Justice sur les modalités de mise en œuvre des dispositions applicables en matière de jours-amende ;

Le Défenseur des droits recommande :

- la modification du cadre légal applicable à la peine de jours-amende afin de préciser :
 - o les modalités de prise en compte des jours de détention déjà exécutés dans le calcul de la somme permettant de mettre fin à l'incarcération ;

- les modalités de cessation de l'incarcération, notamment s'il appartient au procureur de la République ou au juge de l'application des peines de prendre acte du paiement de l'amende d'une part, et d'ordonner la libération de l'intéressé d'autre part.
- la diffusion d'une circulaire afin d'informer les chefs de juridiction et les greffes des établissements pénitentiaires sur les modalités de mise en œuvre du régime juridique relatif à la peine de jours-amende, notamment sur les conditions d'information à bref délai du paiement effectué auprès des trésoreries.

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON

Recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Définie à l'article 131-5 du code pénal, la peine de jours-amende consiste pour le condamné à verser au Trésor public une somme d'argent dont le montant résulte de la fixation par le juge d'une contribution quotidienne pendant un nombre de jours déterminé. Le paiement de la somme globale doit intervenir au plus tard à l'expiration du délai correspondant au nombre de jours prononcés. A défaut de paiement, le juge de l'application des peines pourra ordonner la mise à exécution de l'incarcération.

La privation de liberté qui résulte de la mise à exécution de l'incarcération dans le cadre d'une peine de jours-amende, pour être conforme à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à la liberté et à la sûreté, doit avoir respecté les voies légales et été régulière¹. Cela suppose notamment la qualité des normes juridiques applicables aux intéressés. Ainsi la loi nationale doit être « *suffisamment accessible et précise afin d'éviter tout danger d'arbitraire* »².

Or l'instruction de la réclamation de Madame X a révélé un manque de précision du cadre légal applicable à la peine de jours-amende, lequel méconnaît ainsi les exigences de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

EXPOSE DES FAITS

Le 2 mai 2018, le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Madame X, s'agissant des difficultés qu'elle rencontrait pour obtenir de la trésorerie Y la restitution d'une somme qu'elle avait versée au titre du paiement des jours-amende auxquels son fils Monsieur Z avait été condamné.

Par jugement du tribunal correctionnel de A du xx xx xx, Monsieur Z, a été condamné à une peine de 100 jours-amende d'un montant de 7 euros, soit un montant total de 700 euros.

Par jugement du tribunal correctionnel de C des xx xx xx et xx xx xx, Monsieur Z a été condamné à une peine de 100 jours-amende d'un montant de 5 euros, soit un montant total de 500 euros, et à une peine de 50 jours-amende d'un montant de 5 euros, soit un montant total de 250 euros.

Par jugement du xx xx xx, le juge de l'application des peines du tribunal de grande instance de C a décidé de mettre à exécution l'emprisonnement encouru par Monsieur Z du fait du non-paiement des jours-amende.

Le 27 mars 2013, Madame X s'est acquittée de la somme de 1.450 euros auprès du centre des finances publiques de B afin de payer les jours-amende de son fils, Monsieur Z, et ce en vue de lui éviter l'emprisonnement.

Or depuis le 12 mars 2013, soit antérieurement au règlement effectué par Madame X, Monsieur Z était détenu à la maison d'arrêt de C, à la suite du prononcé de son emprisonnement en raison du non-paiement des jours-amendes.

¹ Cour eur. dr. h., arrêt du 27 sept. 1990, Winterwerp c/ Pays-Bas, A.185 A, § 27.

² Cour eur. dr. h., arrêt du 25 juin 1996, Amuur c/ France, req. n° 19776/92, § 50.

Dans ces conditions, Madame X s'est interrogée sur l'objet du règlement qu'elle avait effectué spécifiquement au titre du paiement des jours-amende, comme indiqué sur la déclaration de recette qui lui avait été remise au moment de son paiement. Elle a considéré que puisque la peine de son fils avait déjà été mise à exécution en raison du non-paiement des jours-amende lorsqu'elle a effectué son règlement, ledit règlement était dès l'origine dépourvu d'objet.

En ce sens, par soit transmis du 26 avril 2013, le juge de l'application des peines près le tribunal de grande instance de C a informé le greffe de la maison d'arrêt de D que « *le prononcé de l'emprisonnement suite au non-paiement des jours-amende entraîne un effet libératoire. L'emprisonnement se substitue à la peine. La créance du Trésor public est éteinte. La trésorerie n'a plus de titre lui permettant d'accepter le paiement* ».

Madame X, qui s'était procuré une copie de ce soit transmis, s'est alors rapprochée du Trésor public pour obtenir la restitution de la somme de 1.450 euros.

La trésorerie de C lui a restitué, par virement bancaire du 7 août 2013, la somme de 750 euros qu'elle avait encaissée.

Concernant les 700 euros restant à restituer, l'inspecteur divisionnaire des finances publiques de la trésorerie de Y a informé Madame X, par courrier du 9 octobre 2017, que son règlement avait servi à apurer une partie des dettes de Monsieur Z, lequel était redevable de la somme totale de 1.814 euros au titre de sept amendes forfaitaires et quatre condamnations en correctionnelle.

Par courrier du 20 octobre 2017, Madame X a indiqué qu'elle refusait que la somme qu'elle avait versée spécifiquement pour régler les jours-amende dus par son fils soit affectée au paiement d'autres dettes contractées par celui-ci. De nouveau, elle sollicitait la restitution de la somme de 700 euros qu'elle avait versée. Elle n'aurait pas obtenu de réponse à ce courrier.

Par courriel du 13 juin 2018, les services du Défenseur des droits ont pris l'attache de la trésorerie de Y afin qu'il lui soit indiqué si la somme de 700 euros payée au titre du règlement des jours-amende allait être restituée à Madame X, eu égard à l'effet libératoire de l'emprisonnement sur la condamnation pécuniaire.

Par courriel du même jour, l'inspecteur divisionnaire des finances publiques a réitéré les termes de son courrier du 9 octobre 2017. Par ailleurs, concernant l'effet libératoire de l'emprisonnement sur le paiement en matière de peine de jours-amende et la circonstance selon laquelle le paiement de Madame X était dépourvu d'objet en raison de l'incarcération antérieure de Monsieur Z, il a précisé : « *Je vous informe que je me suis rapproché des Juges d'application des peines du TGI de E, qui ont une interprétation totalement opposée : en effet, l'article 761-1 du Code de procédure pénale dispose que "le condamné qui a subi une contrainte judiciaire n'est pas libéré du montant des condamnations pour lesquelles elle a été exercée". J'ajoute que cette interprétation est partagée par les services pénitentiaires et d'insertion de Y* ».

Par courrier du 23 octobre 2018, demeuré sans réponse, les services du Défenseur des droits ont sollicité les observations du directeur des affaires criminelles et des grâces sur le cadre légal applicable aux jours-amende.

Par courrier du 3 janvier 2019, une note récapitulative a été adressée à la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice.

Par courrier reçu le 31 janvier 2019, il a été indiqué qu'une réflexion était en cours au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces afin d'envisager l'intérêt de préciser les modalités de la mise en œuvre des dispositions applicables en matière de jours-amende.

Si le règlement effectué par Madame X a été affecté au paiement d'autres amendes et qu'ainsi la difficulté rencontrée par celle-ci a davantage trait au changement d'affectation par la trésorerie de Y de ce règlement, il apparaît que la nature juridique des jours-amende est soumise à des interprétations divergentes et que les dispositions légales y afférentes sont lacunaires.

ANALYSE JURIDIQUE

1- La confusion entre le régime des jours-amende et celui de la contrainte judiciaire

La nature et le régime des jours-amende et de la contrainte judiciaire diffèrent : les jours-amende sont une peine définie à l'article 131-5 du code pénal inséré dans le titre III relatif aux peines, et la contrainte judiciaire est une voie d'exécution définie dans le titre VI du livre V sur les voies d'exécution du code de procédure pénale. Une confusion, entretenue sans doute par une ambiguïté du texte, semble demeurer en pratique.

L'article 131-25 alinéa 2 du code pénal dispose qu'en matière de jours-amende, le défaut total ou partiel de paiement entraîne l'incarcération du condamné pour une durée correspondant au nombre de jours-amende impayés. Il ressort de ces dispositions le caractère alternatif du paiement et de l'incarcération, donc le caractère libératoire de l'emprisonnement sur le paiement et du paiement sur l'emprisonnement. Toutefois, il est précisé qu'« *il est procédé comme en matière de contrainte judiciaire* ». Cette référence à la contrainte judiciaire est source d'ambiguïté, le texte ne précisant pas explicitement l'effet libératoire de l'emprisonnement sur le paiement. Cet article crée donc une confusion sur le régime applicable.

Ainsi, il résulte des échanges du Défenseur des droits avec la trésorerie de Y que celle-ci se fonde sur l'article 761-1 du code de procédure pénale, inséré dans le titre intitulé « De la contrainte judiciaire », pour considérer qu'en matière de jours-amende, l'emprisonnement ne libère pas le condamné du paiement de la somme due au titre de sa condamnation. Les jours-amende sont ainsi assimilés à une contrainte judiciaire, donc à une voie d'exécution, alors qu'il s'agit d'une peine. Cette assimilation a pour effet de priver le paiement des jours-amende de son caractère libératoire.

Enfin, il semble que cette interprétation des jours-amendes ne serait pas marginale puisqu'elle respecterait l'interprétation adoptée par les juges d'application des peines du tribunal de grande instance de E et par les services pénitentiaires et d'insertion de Y.

2- La nécessaire précision du cadre juridique applicable aux jours-amende

La loi n°2016-731 du 3 juin 2016, postérieure aux faits de l'espèce, est venue clarifier l'effet du paiement des jours-amende sur la mise à exécution de l'emprisonnement en introduisant l'article 762 alinéa 3 du code de procédure pénale selon lequel « *la personne condamnée à la peine de jours-amende et contre qui la mise à exécution de l'emprisonnement a été prononcée peut prévenir cette mise à exécution ou en faire cesser les effets en payant l'intégralité de l'amende* ».

Ainsi, tout paiement intervenant avant l'emprisonnement ou au cours de celui-ci tient en échec ou met fin à l'emprisonnement.

Néanmoins, le texte ne précise pas si la somme permettant de mettre fin à l'incarcération se calcule en fonction des jours de détention déjà subis.

Le ministère de la justice a ainsi relevé que « *Compte tenu de la nature et du régime de la peine de jours-amende sus-rappelés, il pourrait être considéré que la somme à payer pour entraîner la libération de la personne condamnée doit être calculée en tenant compte des jours de détention déjà subis.* » Il a toutefois ajouté que « *la lettre du texte issu de la loi du 3 juin 2016 est particulièrement explicite et il en résulte que l'amende doit être payée dans son intégralité* ».

Or c'est précisément le terme « intégralité de l'amende » qui est source d'ambiguïté. On ignore s'il s'agit de l'intégralité de l'amende initiale indépendamment des jours de détention effectués, ou de l'intégralité de l'amende restant due déduction faite des jours de détention effectués.

Enfin, et nonobstant la pratique décrite par le ministère de la Justice, les modalités de cessation de l'incarcération ne sont pas précisées dans la loi. Les dispositions légales ne prévoient pas s'il appartient au procureur de la République ou au juge de l'application des peines de prendre acte du paiement de l'amende d'une part et d'ordonner la libération de l'intéressé d'autre part. On ignore également l'appréhension juridique qui est faite des jours écoulés entre le paiement de l'amende et l'information au magistrat compétent et la libération.

Le Défenseur des droits considère donc que le manque de précision du cadre juridique applicable aux jours-amende porte une atteinte excessive aux droits des usagers du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

En conséquence, le Défenseur des droits prend acte que :

- une réflexion a été engagée par le ministère de la Justice sur les modalités de mise en œuvre des dispositions applicables en matière de jours-amende ;

Le Défenseur des droits recommande :

- la modification du cadre légal applicable à la peine de jours-amende afin de préciser :
 - o les modalités de prise en compte des jours de détention déjà exécutés dans le calcul de la somme permettant de mettre fin à l'incarcération ;
 - o les modalités de cessation de l'incarcération, notamment s'il appartient au procureur de la République ou au juge de l'application des peines de prendre acte du paiement de l'amende d'une part, et d'ordonner la libération de l'intéressé d'autre part
- la diffusion d'une circulaire afin d'informer les chefs de juridiction et les greffes des établissements pénitentiaires sur les modalités de mise en œuvre du régime juridique relatif à la peine de jours-amende, notamment sur les conditions d'information à bref délai du paiement effectué auprès des trésoreries.

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON