

UNIVERSITE DE LILLE II - DROIT ET SANTE
ECOLE DOCTORALE N°74
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES POLITIQUES
ET SOCIALES

LA JURIDICTIONNALISATION DE L'EXECUTION DES
PEINES

Mémoire de recherche présenté par Virginie LECOINTE en vue de l'obtention
du DEA de Droit Privé et préparé sous la direction
de Madame Françoise LOMBARD

Année universitaire 2001-2002.

Je tiens à exprimer mes plus vifs remerciements à Madame LOMBARD pour sa disponibilité et ses conseils, ainsi qu'aux personnels du service de l'application des peines du TGI de Lille et aux représentants de l'administration pénitentiaire qui ont bien voulu répondre à mes questions.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.	P.4
PARTIE I : Un bilan globalement positif.	P.9
CHAPITRE I : Une réforme utile et nécessaire.	P.11
Section I : Une réforme souhaitée et souhaitable.	P.11
Section II : Des progrès incontestables.	P.19
CHAPITRE II : Une pratique satisfaisante.	P.27
Section I : Une mise en œuvre réussie.	P.27
Section II : Un bon fonctionnement du débat contradictoire au quotidien.	P.36
PARTIE II : Des perfectionnements possibles.	P.45
CHAPITRE I : Une réforme incomplète et imparfaite.	P.47
Section I : Une prise en compte partielle du droit européen.	P.47
Section II : Complexité et illisibilité du système.	P.59
CHAPITRE II : Des difficultés pratiques inévitables.	P.66
Section I : Des problèmes fondamentaux d'adaptation.	P.66
Section II : Des problèmes d'adaptation annexes.	P.73
CONCLUSION.	P.80
BIBLIOGRAPHIE.	P.82
SOMMAIRE DES ANNEXES.	P.87
TABLE DES MATIERES.	P.115

INTRODUCTION

« *En ce monde et dans l'autre, les méchants sont toujours bien embarrassants* ». Les paroles de Jean-Jacques Rousseau dans « *Les confessions* » semblent marquées du sceau de l'éternité. Que faire du délinquant ? Cette question, si elle se posait au 19^{ème} siècle, semble récurrente encore aujourd'hui. Le débat sur les prisons, leur existence, leur utilité, est loin d'être clos. Mieux encore, il vient d'être revigoré par de récentes politiques gouvernementales visant à édifier de nouveaux établissements pénitentiaires, pour améliorer les conditions de détention, mais surtout pour augmenter la capacité d'accueil des prisons. Malgré la ferveur qui alimente les discours, aucun autre système n'a pu être trouvé et ce, en dépit du développement des mesures d'individualisation des peines : la prison à défaut d'autre solution. Le système actuel, qui tend à faire de la peine d'emprisonnement ou de réclusion la reine des peines, a eu pour conséquence désastreuse de faire du condamné un laissé-pour-compte. Dès lors qu'il est incarcéré, la société se désintéresse de lui, ses droits ne sont que des poussières de droits... Pendant longtemps, le condamné a été mis au ban de la société : « *le détenu, en raison des infractions qu'il a commises, devait être privé de ses droits de citoyen, en tout ou partie*¹ ». Ainsi, sous l'empire du Code pénal de 1810, celui qui était condamné à de la réclusion criminelle à perpétuité était frappé de mort civile et la privation des droits civiques était une sanction quasi-automatique. Au gré du temps, l'attention portée au condamné s'est amplifiée. C'est ainsi que la mort civile a cessé d'exister en 1854. Depuis la privation des droits civiques n'est qu'une peine complémentaire. Jusque-là, on considérait que le rôle du juge prenait fin dès le prononcé de la condamnation (signe incontestable du désintérêt de la société). Seule l'administration, et notamment l'administration pénitentiaire, était chargée de l'exécution de cette condamnation. En raison de la prise en compte, encore embryonnaire, du condamné en tant que personne, en 1945, officieusement, un magistrat est chargé de contrôler l'exécution des peines. Par la suite, différents décrets² consacrent l'existence de ce juge. Mais c'est le Code de procédure pénale de 1958 qui

¹ Faucher (P), *La juridictionnalisation de l'application des peines, une révolution tranquille*, pp.215-216.

vient instituer un juge de l'application des peines (JAP) chargé de suivre l'exécution des peines³. Le concept d'application des peines ou d'exécution des peines est né et avec lui l'idée d'une réinsertion nécessaire du condamné qui passe par l'aménagement de sa peine.

L'exécution des peines peut se définir comme la phase pendant laquelle le condamné exécute la peine qui a été prononcée à son encontre par un tribunal. Elle se situe donc en aval de la condamnation. Le JAP est désormais, et depuis 1958, le principal acteur de ce moment de la vie du condamné. En effet, il dispose de pouvoirs accrus en ce qu'il peut individualiser les peines, c'est-à-dire choisir les modalités d'exécution les plus appropriées en fonction de la personnalité et des potentialités du condamné⁴. C'est ainsi que depuis le Code de procédure pénale de 1958, différentes modalités d'exécution des peines ont été créées, notamment lorsque la condamnation porte sur une peine d'emprisonnement ou de réclusion. Aujourd'hui, on peut relever différents types de mesures au rang desquelles figurent la libération conditionnelle, la semi-liberté, les permissions de sortir, les réductions de peine, le placement à l'extérieur, le fractionnement de la peine, le placement sous surveillance électronique... Le développement du nombre de ces mesures tend à faire entrevoir la place importante qu'occupent aujourd'hui l'application des peines et le JAP dans la vie des condamnés. Le JAP joue un rôle essentiel dans la réinsertion du condamné. Ces différentes mesures donnent plus de poids à la personnalité du condamné qui intéresse enfin la société. Le condamné devient l'acteur principal de sa vie. En fonction de ses démarches pour trouver un emploi ou un stage de formation, ou de sa bonne conduite, il pourra espérer obtenir une réduction de peine, la semi-liberté ou la libération conditionnelle.

Mais c'est un courant récent qui tend à faire du condamné un véritable citoyen, un être sujet de droits à part entière. Un citoyen peut être défini comme un individu jouissant, sur le territoire de l'Etat dont il relève, des droits civils et politiques. L'idée du condamné-citoyen consiste à considérer que tout condamné dispose des mêmes droits que toute autre personne à l'exception de la liberté d'aller et de venir. Ainsi,

² Notamment, les décrets du 1^{er} avril 1952 qui consacrent l'intervention du juge en matière de libération conditionnelle et du 16 juin 1955 consacrant l'intervention du comité d'assistance aux libérés dans l'exécution de l'interdiction de séjour.

³ C. pr. pén., art. 722.

certain auteurs ont pu estimer que : « *la prison doit être seulement et uniquement un moment de privation de liberté et rien d'autre*⁵ ». C'est vers cette idée qu'ont tendu un grand nombre de réformes depuis une trentaine d'années. Ainsi, ont été reconnus, le droit à l'accès aux journaux sans censure, le droit à l'accès à la radio et à la télévision, le droit de porter des vêtements personnels, le droit au parloir sans dispositif de séparation, le droit aux soins et à la couverture sociale, le droit de voter par procuration, le droit à l'enseignement et à la formation, le droit à une garantie en matière disciplinaire, le droit à l'information du détenu sur le régime de sa détention et sur son statut⁶. Les droits du condamné n'ont cessé de progresser. Cependant, il était un point sur lequel ses droits étaient jusqu'à une date récente forts diminués : les garanties procédurales. En effet, jusque la loi du 12 avril 2000⁷, lorsqu'un détenu faisait l'objet d'une mesure disciplinaire, il ne pouvait être assisté d'un avocat. Cette loi, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, vient donc bouleverser tout le droit disciplinaire carcéral. Le fait d'instaurer une telle mesure dans une telle loi est tout à fait révélateur de la philosophie actuelle : le condamné est un citoyen à part entière. La préparation de la loi pénitentiaire laissait elle aussi espérer la plus ample reconnaissance du condamné en tant que personne juridique. Ainsi, les réformes actuelles touchant au milieu pénitentiaire sont marquées par la volonté de faire du condamné un véritable citoyen.

L'exécution des peines participe de ce mouvement. Nous l'avons vu, il existe des modalités d'exécution des peines différentes selon les personnalités et bien sûr selon la gravité de l'infraction, modalités qui sont prises, le plus souvent, par décision du juge de l'application des peines. L'idée du condamné-citoyen aboutit de manière incontournable à lui reconnaître des droits en ce domaine. Le condamné devient acteur de l'application de sa peine. C'est ce qui a motivé grand nombre de praticiens (notamment par le biais de l'ANJAP⁸) et de juristes⁹ à souhaiter une grande réforme visant à juridictionnaliser l'exécution des peines.

⁴ C. pr. pén., art. 722 : « *Auprès de chaque établissement pénitentiaire, le juge de l'application des peines détermine pour chaque condamné les principales modalités du traitement pénitentiaire* ».

⁵ Lemaire (P), in *Le droit en prison*, préface, p. VII.

⁶ Lemaire (P), in *Le droit en prison*, préface, p. VIII.

⁷ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JO, 13 avril 2000, p.5646.

⁸ ANJAP : association nationale des juges de l'application des peines.

La juridictionnalisation peut être définie comme le fait de confier à une juridiction le contrôle d'une situation, une juridiction étant elle-même un organe chargé de trancher les litiges au moyen d'une décision appelée jugement. Ce jugement est un acte juridictionnel. Celui-ci possède différentes caractéristiques : il émane d'une juridiction, investie du pouvoir de juger et il tranche un litige entre deux adversaires. La contestation doit être tranchée conformément au droit et non en opportunité. De plus et surtout, l'acte juridictionnel ne se conçoit pas sans une contradiction préalable et doit être motivé. Une fois rendu, il bénéficie de l'autorité de la chose jugée et ne peut être modifié que dans le cadre strict des voies de recours¹⁰. Toutes les décisions rendues par un magistrat ne sont pas des actes juridictionnels. En effet, le juge, et particulièrement le président d'un tribunal, régit un service public. En conséquence, il peut prendre des décisions qui n'affectent que le fonctionnement de ce service sans trancher une contestation. Il peut s'agir par exemple de la décision d'appeler une affaire tel jour, de la fixation d'un calendrier d'audience. Il s'agit ici d'actes d'administration judiciaire. De plus, il existe des décisions gracieuses, que le juge octroie en l'absence de contestation : ce peut être une homologation d'acte ou l'autorisation d'effectuer certains actes.

La juridictionnalisation d'un acte consiste donc à donner la qualification d'acte juridictionnel à un acte qui ne l'était pas, que ce soit un acte d'administration judiciaire ou un acte gracieux. L'opération est d'importance puisque seul un acte juridictionnel dispose des garanties procédurales que nous venons d'exposer. La juridictionnalisation se distingue de la judiciarisation. En effet, cette dernière consiste à judiciariser un acte, c'est-à-dire à le soumettre à l'autorité judiciaire, alors qu'auparavant, par exemple, il était pris par une autorité administrative. La juridictionnalisation, quant à elle, intervient alors même que l'acte était déjà pris par un magistrat mais ne possédait pas la qualité d'acte juridictionnel. S'il paraît important de distinguer les deux notions, il faut tout de même souligner que certains auteurs tendent à les assimiler, tout en reconnaissant leurs différences¹¹, ce qui participe d'une certaine confusion.

⁹ Voir notamment les articles de Mme HERZOG-EVANS et de Mme PONCELA, *Rev. Sc. Crim.*, 1999.

¹⁰ Perrot (R), *Institutions judiciaires*, pp.473-496.

¹¹ Cartier (M-E), *La judiciarisation de l'exécution des peines*, pp. 88.

La juridictionnalisation de l'exécution des peines suppose donc comme préalable que les actes rendus en ce domaine ne sont pas juridictionnels. Ils le sont désormais, et ce, depuis la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes¹². Cette réforme d'envergure, puisqu'elle touche à la plupart des modalités d'exécution des peines, avait pour but essentiel, non seulement de faire du condamné un citoyen à part entière mais aussi et surtout de favoriser l'octroi par les organes compétents des mesures d'individualisation des peines, et notamment la libération conditionnelle. Les nouvelles dispositions de la loi donnant qualité d'actes juridictionnels aux principales mesures sont entrées en vigueur, pour la plupart¹³, le 1^{er} janvier 2001. Après un peu plus d'un an d'application, il peut sembler intéressant de dresser un premier bilan des nouveaux principes posés. Quelle est donc la pertinence de la juridictionnalisation de l'exécution des peines, tant au niveau de la théorie que de la pratique ? Il semble important d'envisager ces deux aspects car théorie et pratique sont en réalité indissociables. C'est justement cette dernière qui paraît fondamentale puisqu'elle seule va déterminer la réussite ou l'échec des objectifs affichés par la loi. Des principes fondamentaux doivent, pour acquérir une vraie valeur, être intégrés par la pratique.

C'est ainsi que différentes questions, toutes aussi essentielles les unes que les autres se posent. Sur le plan des principes : la réforme était-elle nécessaire ? Répond-elle aux attentes ? Est-elle d'une bonne technicité ? Sur le plan de la pratique : la mise en place des nouveaux principes a-t-elle été aisée ? Comment fonctionne la « nouvelle » exécution des peines aujourd'hui ? Quelles sont les difficultés qui se posent ? Sont-elles rédhibitoires ?

Il apparaît, au vu de toutes ces interrogations, que la juridictionnalisation de l'exécution des peines, en théorie, comme en pratique, présente un bilan que l'on peut qualifier de globalement positif (I^{ère} partie). Cependant, il n'en reste pas moins que des difficultés viennent assombrir ce tableau, laissant, peut-être, une impression mitigée (II^{ème} partie).

¹² Loi n°2000-516, JO, n°138, 16 juin 2000, p. 9038.

¹³ Le décret n°2000-1388 du 30 décembre 2000 relatif à l'application des peines repousse l'entrée en vigueur de certaines dispositions au 16 juin 2001, notamment l'instauration d'un secrétariat-greffe.

PARTIE I :

UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF

La juridictionnalisation de l'exécution des peines semble de prime abord présenter un bilan globalement positif. Cet aspect se retrouve tant sur le plan théorique que pratique. Il paraît important de s'attacher à ces deux axes afin d'apprécier la question dans son ensemble, théorie et pratique étant indissociables.

Tout d'abord, la réforme est appréciable en ce qui concerne les principes. En effet, juristes et praticiens semblent s'accorder pour dire qu'il s'agit d'une réforme utile et nécessaire. L'étude des motifs et des avancées de la toute récente juridictionnalisation permet en effet d'opiner en ce sens (chapitre 1).

De même, la mise en place concrète et le fonctionnement actuel de la juridictionnalisation semblent tout à fait satisfaisants, ce qui n'était pas évident au niveau de la pratique, qui a dû faire face à de nombreux bouleversements, dévoilant ainsi sa capacité d'adaptation (chapitre 2).

CHAPITRE I

UNE REFORME UTILE ET NECESSAIRE.

La juridictionnalisation de l'application des peines, intervenue par la loi du 15 juin 2000, était depuis un certain temps déjà devenue une évidence, tant par sa nécessité que par son opportunité. Sur le plan des principes, il s'agit d'une réforme souhaitée et souhaitable (section 1). Les dispositions de la loi renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes apparaissent ainsi comme des progrès incontestables, certains auteurs et praticiens n'hésitant pas à qualifier cet aspect de la loi de « *bonne réforme* » (section 2).

Section 1 : Une réforme souhaitée et souhaitable.

L'exécution des peines, nous l'avons dit, se situe en aval de la condamnation pénale. Pour autant, cette phase du processus de réinsertion et de resocialisation du délinquant n'en est pas moins importante. En effet, ce sont les modalités d'exécution des peines qui doivent permettre une réinsertion plus rapide du condamné dans la société, la réinsertion étant le meilleur moyen de lutter contre la récidive. Loin d'être une simple phase administrative, l'exécution des peines est au cœur du système pénal et de sa vocation de resocialisation et de prévention. Dans de telles conditions, le système qui existait avant la loi du 15 juin 2000 devait nécessairement être modifié, notamment sous la poussée du droit européen (I). Les propositions de réforme sont anciennes et variées, ce qui démontre ainsi que les nouveaux principes posés étaient fortement attendus (II).

I/ La poussée du droit européen.

Depuis la ratification par la France de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) le 3 mai 1974, de nombreuses exigences ont contraint le législateur français à revoir ses textes. La Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) n'hésite pas à condamner les Etats lorsque leur droit interne n'est pas conforme aux données de la CESDH. Une condamnation est alors du plus mauvais effet, notamment du point de vue diplomatique et financier. La convention ayant une valeur supérieure à la loi interne¹⁴, il est du devoir de notre législateur de se plier à ses exigences. Face à cette primauté, il est intéressant de s'attacher aux termes mêmes de ce texte fondamental afin d'en tirer les éléments applicables à l'exécution des peines (A). L'étude du système français antérieur à la loi du 15 juin 2000 permettra de dégager une nette tendance à la contrariété avec la CESDH (B).

A/ Des principes applicables à l'exécution des peines.

La CESDH contient deux articles fondamentaux qui traitent de la matière pénale : les articles 5 et 6. Sans conteste, l'article 5 est applicable à l'exécution des peines. Cet article énonce le droit à la liberté et à la sûreté ainsi que les cas restrictifs de privation de liberté. C'est ainsi que l'article 5§1 vise la détention régulière après condamnation par un tribunal compétent. L'exécution des peines se situe bien dans le cadre de cet article.

L'applicabilité de l'article 6 CESDH à l'exécution des peines semble moins évidente. En effet, cet article dispose : « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en*

¹⁴ Article 55 de la constitution du 4 octobre 1958.

matière pénale dirigée contre elle ». La CEDH retient une conception large de la matière pénale¹⁵, ce qui permet une application plus fréquente des garanties posées. La question qui se pose alors est de savoir si cet article, posant des principes fondamentaux de la personne, s'applique ou non à l'exécution des peines.

A ce titre, la CEDH a pu estimer que le droit au tribunal posé par l'article 6 suppose le droit au juge et le droit à l'exécution des décisions de justice. C'est ainsi que l'arrêt HORNSBY contre GRECE de 1997 relève que l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt fait partie intégrante du procès. Ainsi, le procès pénal ne s'arrête pas au stade du jugement définitif. L'exécution des peines est une phase du procès pénal, ce qui rend l'article 6 CESDH applicable. Cette solution semble par ailleurs tout à fait logique. L'exécution des peines fait indéniablement partie de ce que l'on appelle la matière pénale. Loin d'être une simple phase administrative, nous l'avons vu, l'application des peines est la suite directe d'une condamnation pénale, et s'insère dans un dispositif pénal. Suite directe de cette condamnation, il paraît nécessaire de lui en appliquer les principes directeurs. Ainsi, l'arrêt CAMPBELL et FELL contre Royaume-Uni, de 1984¹⁶, qualifie la sanction de retrait (équivalent de nos réductions de peine) de mesure de nature pénale, nécessitant l'application de l'article 6. Les modalités d'exécution des peines accordées par le JAP ou tout autre organe compétent ont donc la nature juridique de mesures pénales, relevant de l'article 6 CESDH. Ainsi, « *en application des arrêts SRAMEK/AUTRICHE du 22 octobre 1984 (série A, n°84) et CAMPBELL & FELL/Royaume-Uni du 28 juin 1984 (série A, n°80), le JAP semble devoir être considéré, dans l'adoption des mesures administratives intéressant le condamné, comme un Tribunal*¹⁷ ».

Cependant, il faut bien noter que tous les auteurs ne sont pas d'accord sur l'applicabilité de l'article 6 de la CESDH à l'exécution des peines. Ainsi, Monsieur Faucher estime : « *la notion de procès équitable s'applique en matière d'accusation pénale, ce qui n'est plus le cas lors de la phase de l'application des peines* ». Mais dans le même temps, cet auteur reconnaît que cette position vaut « *au moins pour l'octroi des mesures, le retrait pouvant parfois entrer dans la catégorie de l'accusation*

¹⁵ Elle comprend ainsi le droit pénal, la procédure pénale, le contentieux administratif lorsqu'il inflige des sanctions et le droit disciplinaire.

¹⁶ 28 juin 1984, série A, n°80.

pénale »¹⁸. Cet auteur refuse donc d'admettre l'applicabilité de l'article 6 tout en reconnaissant la faiblesse de son raisonnement. Il faut alors en déduire que l'exécution des peines doit effectivement obéir aux règles de l'article 6 CESDH et aux caractéristiques du procès équitable.

Diverses conclusions sont à tirer de cette position. Les principes posés par la CESDH sont donc applicables à la phase en aval du procès pénal, à savoir le droit au juge, l'égalité des armes entre les parties, la séparation des fonctions et le procès équitable. Ainsi, l'Etat doit garantir à toute personne le droit de voir statuer sur les questions qui l'affectent dans le cadre d'une procédure présentant les caractères et les attributs d'une procédure juridictionnelle. Le procès doit offrir certaines garanties : il doit être public, se dérouler dans un délai raisonnable, le tribunal étant indépendant et impartial.

La logique de l'exécution des peines et la jurisprudence de la CEDH permettent ainsi d'affirmer l'applicabilité des principes de l'article 6 à la phase ultime du procès pénal. Reste que le système antérieur à la loi du 15 juin 2000 était bien loin de présenter une conformité parfaite à cette norme supérieure.

B/ Le système antérieur ou la contrariété à la CESDH.

Le régime de l'exécution des peines, avant la loi du 15 juin 2000, était essentiellement basé sur l'article 733-1 alinéa 1 du Code de procédure pénale qui disposait : « *Les décisions du juge de l'application des peines sont des mesures d'administration judiciaire* ». A elle seule, cette petite phrase exprime la contrariété existante entre le droit interne français et le droit européen. En effet, nous avons vu que les actes d'administration judiciaire s'opposent par leur régime aux actes juridictionnels. Or, les caractéristiques d'un acte juridictionnel, à savoir le principe du contradictoire, la motivation de l'acte, les voies de recours, sont les éléments essentiels du procès équitable au sens de la CESDH.

¹⁷ Mail-Fouilleul (S), *Les droits de la défense et le juge de l'application des peines*, p.6.

¹⁸ Faucher (P), *La juridictionnalisation de l'application des peines : une révolution tranquille*, p.218.

En tant que mesure d'administration judiciaire, avant la réforme de juin 2000, la modalité d'exécution de la peine du condamné était choisie sans avoir entendu ses observations et il ne disposait d'aucune voie de recours. Celles-ci étaient l'apanage du Ministère Public, qui pouvait saisir le tribunal correctionnel d'une décision prise par le JAP. Ce recours, suspensif, ne pouvait exister que pour violation de la loi et devait intervenir dans les 24 heures suivant la décision ou sa notification au procureur¹⁹. Il ne s'agissait donc pas réellement d'un appel, en raison de ces caractéristiques, mais le Ministère Public disposait d'une réelle voie de recours, à la différence du condamné, ce qui contribuait à créer une inégalité des armes entre les parties.

Procès inéquitable et inégalité des armes se doublaient d'une séparation des fonctions factice. En effet, le ministère public était membre de droit de la commission d'application des peines (CAP) dont l'avis préalable à la mesure d'individualisation était obligatoire²⁰. De surcroît, il était partie puisqu'il disposait d'une voie de recours contre la décision. Il se retrouvait alors juge (en tant que membre de la CAP) et partie dans le cadre d'une même affaire.

Cette contrariété flagrante à la CESDH était tout à fait notable dans le cadre de la libération conditionnelle. Mesure phare des diverses modalités d'exécution des peines, la libération conditionnelle faisait l'objet d'une compétence duale. En effet, JAP et ministre de la justice se partageaient la compétence selon le critère du quantum de la peine²¹, le JAP étant compétent pour les condamnations inférieures à 5 ans. Ce système était une violation caractérisée de la séparation des pouvoirs.

Manquait en outre toute une série de droits fondamentaux : principe du contradictoire, droit à l'avocat, droit d'être entendu...

Le système d'exécution des peines antérieur à la loi du 15 juin 2000 était une contradiction manifeste à la CESDH ainsi qu'à la jurisprudence européenne. L'exécution des peines s'apparentant à une simple phase du procès pénal, il n'était plus concevable de laisser subsister le système en l'état, d'autant plus qu'une menace de

¹⁹ Anc. Art. 733-1 1° C.pr.pén.

²⁰ Anc. Art. 722 C.pr.pén.

²¹ Anc. Art. 730 C.pr.pén.

condamnation par la CEDH pesait sur la France. La réforme du 15 juin 2000 procédant à la juridictionnalisation de l'exécution des peines était souhaitée, et ce, depuis fort longtemps, bien avant la poussée du droit européen, témoignant ainsi de la nécessité de légiférer.

II/ Une réforme attendue.

Des propositions anciennes de réforme de l'exécution des peines n'avaient jusqu'alors jamais abouti (A). Ce n'est que récemment qu'un embryon de juridictionnalisation est apparu (B).

A/ Des propositions anciennes.

Lors des différents travaux de révision du Code pénal et du Code de procédure pénale, juristes et praticiens se sont penchés sur la question de l'exécution des peines. Si en 1978 le garde des Sceaux Alain PEYREFITTE, à l'occasion du projet de loi qualifiant de mesures d'administration judiciaire les décisions du JAP, déclarait « *la procédure juridictionnelle s'arrête où commence l'exécution de la peine (...) ²²* », les éminents auteurs MERLE et VITU faisaient valoir l'opinion inverse, toutes les décisions du JAP étant par nature juridictionnelles. Cette idée a fait son chemin et a été reprise dans différents projets.

Ainsi, la commission AYDALOT mise en place pour la révision du Code pénal basait sa réflexion sur deux organes compétents en matière d'application des peines. Elle proposait ainsi la création d'un tribunal d'exécution des sanctions composé de trois juges dont le JAP suivant le dossier. La compétence de cet organe collégial aurait été cantonnée à tout ce qui remettait en cause la sentence de condamnation. Cet organe aurait rendu des actes juridictionnels, le condamné bénéficiant d'un avocat et de

²² Projet de loi présenté par Alain Peyrefitte, Doc.Ass.Nat., 1978-1979, n°562.

voies de recours. Le juge de l'application des sanctions, quant à lui, en tant que juge unique, aurait été compétent pour l'aménagement des sanctions et aurait rendu des actes d'administration judiciaire. Déjà en 1978, l'idée de juridictionnalisation perçait, bien avant l'influence grandissante de la CESDH. Cependant, l'avant-projet de Code pénal de 1978 ne fut pas présenté au Parlement. La réforme de l'exécution des peines restait lettre morte.

La commission LEAUTE, à son tour, s'intéressa à cette épineuse question. Ses propositions furent transcrites dans un projet de loi relatif à l'exécution des peines. Il prévoyait ainsi la création d'un tribunal de l'application des peines ayant une compétence générale en matière d'exécution des peines. Cependant, certaines mesures demeuraient de la compétence du JAP par délégation permanente du tribunal (notamment l'autorisation de sortie sous escorte, les réductions de peine, le placement à l'extérieur, la semi-liberté, la suspension ou le fractionnement de peine lorsque le reliquat de peine était inférieur à 18 mois). Il s'agissait d'une véritable juridictionnalisation, respectant procédure contradictoire, voies de recours (pourvoi en cassation et parfois appel). Malheureusement, le projet fut déposé mais jamais discuté, renvoyant la réforme de l'exécution des peines à des temps incertains.

La juridictionnalisation de l'exécution des peines était donc attendue depuis plus de vingt ans. Il aura fallu attendre la fin des années 90 pour percevoir enfin les premiers pas de la réforme.

B/ Vers une juridictionnalisation ?

Pendant longtemps, la juridictionnalisation de l'exécution des peines n'a cessé d'être réclamée et pourtant aucune réforme concrète n'était envisagée ni n'aboutissait. A tel point que l'on pouvait se demander si elle verrait le jour.

Ce sont les lois des 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique²³ et 17 juin 1998 relative aux infractions sexuelles et à la protection des

²³ Loi n°97-1159.

mineurs²⁴ et concernant le placement sous surveillance judiciaire²⁵ qui ont amorcé la lente juridictionnalisation de l'exécution des peines en conférant de réels pouvoirs juridictionnels au JAP. Ainsi, pour ce qui concerne le placement sous surveillance électronique, le consentement du condamné est nécessaire ainsi que la présence de son avocat²⁶. Le retrait du placement sous surveillance électronique est également subordonné à l'audition du condamné et de son avocat²⁷. La décision est prise suite à un débat contradictoire et peut faire l'objet d'un recours, aussi bien par le Ministère Public que par le condamné²⁸. La juridictionnalisation est donc plus poussée pour les décisions de retrait que pour les décisions d'octroi, ce qui peut se justifier, l'octroi étant une mesure favorable au condamné. Mais son consentement ne pouvait être ignoré en raison des contraintes liées à ce mode d'individualisation des peines.

Les pouvoirs du JAP en matière de suivi socio-judiciaire sont sensiblement les mêmes. Lorsque le JAP aménage le suivi, l'audition du condamné et du procureur de la République suffit. Cependant, dans ce cas, il existe une possibilité de recours²⁹ (qui n'existe pas en matière de placement sous surveillance électronique puisque le JAP ne peut passer outre le consentement du condamné). Lorsque le JAP ordonne la mise à exécution de l'emprisonnement pour non-respect des obligations du condamné, la procédure est totalement juridictionnalisée. Ainsi, la décision, rendue sur la base du contradictoire, doit être motivée. Le condamné est entendu et peut avoir recours à un avocat. Un appel devant la chambre des appels correctionnels est possible, la saisine pouvant intervenir par l'une quelconque des deux parties³⁰. Les lois de 1997 et 1998 constituaient donc une réelle avancée en matière d'exécution des peines. Reste qu'il s'agissait d'une juridictionnalisation ponctuelle, l'essentiel des décisions prises par le JAP demeurant des mesures d'administration judiciaire.

La commission d'étude sur la libération conditionnelle, présidée par le conseiller à la Cour de cassation Daniel FARGE, constitue le moteur de la réforme

²⁴ Loi n°98-468.

²⁵ ou suivi socio-judiciaire.

²⁶ C.pr.pén. Art. 723-7 al.1.

²⁷ C.pr.pén. Art. 723-13 al.1.

²⁸ C.pr.pén. Art. 723-13 al.2.

²⁹ C.pr.pén. Art. 763-3 al.1 et 2.

³⁰ C.pr.pén. Art. 763-5 al.1.

globale qui vient de toucher l'exécution des peines³¹. Sur la base du constat d'une perte de vitesse de la libération conditionnelle en France, la commission émet des propositions afin de lui donner une nouvelle impulsion, la libération conditionnelle étant un facteur de prévention de la récidive. Ainsi, le rapport FARGE, qui intervient au moment même où le projet de loi renforçant la présomption d'innocence est discuté, propose l'élargissement et l'assouplissement des conditions d'octroi de la libération conditionnelle, l'amélioration des mesure de contrôle et d'assistance. Il insiste en outre sur la nécessaire juridictionnalisation de la libération conditionnelle, c'est-à-dire l'application au condamné des principes procéduraux essentiels.

Les propositions émises par la commission FARGE seront reprises de manière globale par le Parlement, qui va même aller plus loin en procédant à une juridictionnalisation plus globale de l'exécution des peines. De par l'article 125 de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes, la juridictionnalisation de l'exécution des peines vient enfin de voir le jour. La loi est ensuite complétée par plusieurs décrets (notamment les décrets du 13 décembre 2000 et du 30 décembre 2000) qui prévoient les modalités concrètes de la réforme. A ce titre, il convient de souligner le foisonnement législatif et réglementaire qu'a suscité la juridictionnalisation de l'application des peines³².

La réforme de l'exécution des peines était donc souhaitée, et ce, depuis fort longtemps, et souhaitable, notamment au vu de la poussée encore récente du droit européen et de sa croissante expansion. La loi du 15 juin 2000 vient globalement répondre à toutes ces attentes : en cela, elle constitue un progrès incontestable.

Section 2 : Des progrès incontestables.

De mesures d'administration judiciaire, les décisions rendues par le JAP sont devenues actes juridictionnels. Il convient d'étudier plus largement la réforme

³¹ Farge (D), *La libération conditionnelle, rapport au Garde des Sceaux*, février 2000.

intervenue afin d'apprécier l'ampleur de l'évolution. Cette étude permet alors d'entrevoir les progrès amorcés par la juridictionnalisation. En premier lieu, les procédures applicables devant les organes compétents en matière d'exécution des peines ont été largement refondues, ce qui était, nous l'avons dit, nécessaire (I). En second lieu, la portée de la réforme doit être examinée. Quel est l'impact de la loi du 15 juin 2000 sur le plan des principes ? Il apparaît alors qu'il s'agit d'une réforme de portée symbolique (II).

I/ La refonte des procédures.

Les procédures relatives à l'exécution des peines ont été juridictionnalisées par la loi du 15 juin 2000. Cette réforme implique des transformations qui peuvent être qualifiées de progrès (A). De ces mesures, il convient de distinguer la libération conditionnelle. Mesure phare de l'exécution des peines, elle a fait l'objet d'une réforme spécifique, plus complète (B).

A/ Les mesures juridictionnalisées.

L'article 722 alinéa 6 du Code de procédure pénale issu de la loi du 15 juin 2000 dispose : « *Les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et suspension des peines, de placement sous surveillance électronique et de libération conditionnelle sont accordées, ajournées, refusées, retirées ou révoquées par décision motivée du juge de l'application des peines saisi d'office, sur la demande du condamné ou sur réquisition du procureur de la République. Cette décision est rendue, après avis du représentant de l'administration pénitentiaire, à l'issue d'un débat contradictoire tenu en chambre du conseil, au cours duquel le juge de l'application des peines entend les réquisitions du ministère public et les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celle de son avocat ; elle peut être attaquée par*

³² 2 lois et pas moins de 3 décrets dont le dernier remonte au 26 avril 2002.

la voie de l'appel par le condamné, par le procureur de la République et par le procureur général, dans le délai de dix jours à compter de sa notification. L'appel est porté devant la chambre des appels correctionnels ».

Ce long alinéa trace le champ d'application de la juridictionnalisation de l'exécution des peines. Seules les mesures visées ont la nature d'actes juridictionnels. Il peut aussi bien s'agir d'octrois de mesures que de retraits. Cette précision est d'importance puisque nous avons vu que la loi du 19 décembre 1997 instaure une distinction entre octroi d'un placement sous surveillance électronique et son retrait, seul ce dernier étant complètement juridictionnalisé. La loi nouvelle vient donc mettre fin à cette différence de régime, puisqu'elle vise expressément le placement sous surveillance électronique. A ce titre, l'on peut noter que les dispositions de l'article 723-13 alinéa 2 du Code de procédure pénale deviennent superflues puisqu'elles ne font que reprendre celles, plus générales, de l'article 722 alinéa 6 du même code. Elles n'ont pourtant pas été abrogées par la loi du 15 juin 2000.

Cet alinéa explique ensuite la nouvelle procédure à suivre par le JAP. La nouvelle loi a tout d'abord le mérite de préciser que le condamné peut participer activement à l'aménagement de sa peine en sollicitant le JAP. La décision rendue par le JAP correspond désormais en tout point à la définition de l'acte juridictionnel : principe du contradictoire, motivation de la décision, voies de recours. Les procédures sont donc totalement refondues.

La juridictionnalisation de toutes ces mesures est parfaitement justifiée sur le plan théorique. En effet, il s'agit de mesures importantes comme la semi-liberté ou le placement à l'extérieur. Celles-ci conditionnent le devenir du condamné et revêtent un caractère pénal. Il apparaissait donc nécessaire de donner plus de poids à l'influence du condamné sur son propre sort, toujours dans une optique de resocialisation.

La France vient, en outre, de tenter de mettre sa législation en conformité avec la CESDH. Ainsi, l'acte juridictionnel possède en lui-même les traits caractéristiques du procès équitable. L'acte juridictionnel est un élément fondamental du procès équitable. La juridictionnalisation des mesures d'individualisation des peines participe donc du respect de l'article 6 de la CESDH. L'instauration de voies de recours pour

chaque partie, à savoir le condamné et le ministère public, rétablit l'égalité des armes qui doit exister pour chaque procès pénal.

Au-delà des considérations européennes, la loi nouvelle met les procédures d'exécution des peines en conformité avec l'article préliminaire du Code de procédure pénale adopté par cette même loi : « *La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties* ». Sur le plan des principes, la juridictionnalisation de l'exécution des peines est saluée par tous les auteurs et praticiens.

La loi du 15 juin 2000 a donc juridictionnalisé les procédures d'aménagement des peines, et ce, de manière satisfaisante. Parmi les mesures juridictionnalisées, une catégorie mérite d'être soulignée par l'ampleur de la réforme qu'elle subit. Il s'agit de la libération conditionnelle.

B/ La réforme complète de la libération conditionnelle.

Nous avons vu que la libération conditionnelle, avant la loi du 15 juin 2000, était soumise à une compétence duale. Le JAP était compétent pour les peines inférieures à 5 ans et pour le reste le ministre de la justice était seul compétent. Cette procédure était fortement critiquée car elle donnait une compétence importante en matière pénale à une autorité purement politique et non pas judiciaire. Au surplus, la procédure n'était pas juridictionnelle. La loi du 15 juin 2000 vient ainsi procéder à une réforme totale de la libération conditionnelle. En effet, elle procède tout d'abord à une judiciarisation au sens strict, avant de juridictionnaliser réellement la procédure.

La libération conditionnelle est judiciarisée. Auparavant, les mesures d'octroi ou de retrait de la libération conditionnelle étaient partiellement judiciaires. Désormais, la compétence du ministre de la justice, instance politique, est supprimée pour être remplacée par une instance judiciaire : la juridiction de la libération conditionnelle. Ainsi, en vertu de l'article 730 du Code de procédure pénale issu de la loi du 15 juin 2000, « *dans les autres cas, la libération conditionnelle est accordée par la juridiction*

régionale de la libération conditionnelle (...) ». Il y donc une véritable judiciarisation. Cette mesure était attendue et a été saluée par les auteurs mais aussi et surtout par les praticiens. En effet, sous l'empire de la loi ancienne, la compétence d'un organe politique dans un domaine aussi sensible que la libération conditionnelle a pu rendre certaines décisions contestables sur le plan du droit. Face à une opinion publique de manière générale hostile à de telles mesures, les différents ministres de la justice n'ont pas souvent eu le courage politique de remettre en liberté des individus ayant commis des actes graves et parfois infâmes alors que sur le plan juridique, ceux-ci présentaient les gages sérieux de réadaptation sociale exigés par l'ancien article 729 du Code de procédure pénale. Les juridictions de la libération conditionnelle étant dépourvue de toute échéance électorale, la décision rendue apparaîtra sûrement parfois choquante aux yeux des victimes mais elle sera davantage rendue en droit qu'en opportunité. Pour exemple, l'on peut prendre le cas de Patrick HENRY, condamné à perpétuité pour le meurtre d'un enfant. Présentant des gages sérieux de réadaptation sociale, son dossier a pourtant été rejeté par l'autorité politique compétente, devant l'opinion publique en émoi. Dès l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000, son dossier a été examiné par la juridiction régionale de la libération conditionnelle de Caen, qui, le 26 avril 2001, lui accorde le bénéfice de cette mesure³³. La juridiction de la libération conditionnelle rend ses décisions dans un climat plus serein, ce qui est profitable au condamné et permet de développer la libération conditionnelle comme modalité d'exécution des peines, objectif essentiel de la loi. Cette aspect de la réforme est apparu comme la plus grande avancée en matière d'exécution des peines.

La loi du 15 juin 2000 ne s'est pas contentée de modifier les organes compétents en matière de libération conditionnelle, elle a également modifié le seuil de la durée de la peine répartissant les compétences. Ainsi, le JAP n'est plus seulement compétent pour les peines inférieures à 5 ans, mais également pour toute peine inférieure ou égale à 10 ans et lorsque, quelle que soit la peine, le reliquat est inférieur ou égal à 3 ans³⁴. Cette innovation a également été saluée par les auteurs et par les praticiens. La libération conditionnelle est donc aujourd'hui essentiellement entre les mains d'un juge unique, la collégialité n'étant réservée qu'aux plus longues peines, dont la situation est certainement plus difficile à cerner avec justesse.

³³ JRLC Caen, 26 avril 2001, D. 2002, Jur. pp.837-842, note Herzog-Evans.

³⁴ C.pr.pén. Art. 730 al.1.

Enfin, la loi du 15 juin 2000 procède à la juridictionnalisation de la libération conditionnelle³⁵, et ce, quel que soit l'organe compétent. La procédure est contradictoire, la décision motivée et des voies de recours sont instaurées. En cas de compétence du JAP, l'appel doit être porté devant la chambre des appels correctionnels. Dans le cas inverse, l'appel sera porté devant la juridiction nationale de la libération conditionnelle.

La loi du 15 juin 2000 procède donc à une refonte des procédures d'exécution des peines, la libération conditionnelle étant un cas particulier de par la réforme d'ensemble dont elle fait l'objet. Satisfaisante sur le plan des principes, la loi nouvelle dégage également un aspect symbolique important qui peut être porté à l'actif de son bilan.

II/ Une réforme de portée symbolique.

La juridictionnalisation de l'exécution des peines, outre les « bons » principes qu'elle engendre, semble d'une portée symbolique non négligeable. En effet, l'on peut se demander si elle n'aboutit pas à la reconnaissance d'un condamné-citoyen, doté des mêmes droits que chacun (A) et si la fonction de juge de l'application des peines ne s'en trouve pas fortement valorisée (B).

A/ La reconnaissance d'un condamné-citoyen ?

L'un des objectifs de la loi du 15 juin 2000 était de réconcilier condamné et société. Incarcéré, celui-ci se sent hors du monde. Ce sentiment est décuplé par les différences de traitement existant entre citoyen-libre et condamné. Il fallait donner aux

³⁵ après en avoir également modifié les conditions d'octroi (CPP. Art. 729).

condamnés les mêmes droits que chaque personne dispose, la seule restriction étant la liberté d'aller et venir.

C'est ce qu'a tenté le législateur en conférant au condamné les garanties procédurales essentielles telles que l'existence de voies de recours mais aussi et surtout le droit de faire appel à un avocat pour le représenter dans toutes les procédures d'exécution des peines. Les garanties procédurales accordées tout au long du procès pénal (lorsque le prévenu est encore citoyen) doivent se retrouver dans la phase d'exécution. Le condamné est alors considéré comme un « *sujet de droit acteur et disposant des moyens d'agir, y compris après sa condamnation*³⁶ ».

L'entrée de l'avocat dans la phase d'exécution des peines a été particulièrement soulignée par les praticiens. Il est tout à fait intéressant pour le condamné qu'une voie extérieure prenne son parti car il peut arriver que des problèmes de communication surgissent entre le magistrat et le condamné, celui-ci pouvant avoir des difficultés à s'exprimer.

Cependant, il ne faut pas exagérer l'impact de la réforme sur les condamnés. Si la présence de l'avocat a pu leur paraître rassurante (quand bien même parfois ils ne distinguent pas leur avocat du magistrat), les nouveaux principes procéduraux, notamment la motivation ou le débat contradictoire, ne sont pas forcément compris par les condamnés, l'essentiel étant pour eux de sortir... Dès lors, la reconnaissance de nouveaux droits apparaît plus symbolique et de plus grande portée pour la population extérieure à l'univers carcéral.

La loi du 15 juin 2000 tend à reconnaître la personne du condamné en tant que citoyen. Il s'agit pourtant d'une reconnaissance plus symbolique que concrète. En est-il de même de la revalorisation de la fonction de juge de l'application des peines ?

³⁶ Faucher (P), *La juridictionnalisation de l'application des peines : une révolution tranquille*, p.219.

B/ La revalorisation de la fonction du JAP ?

Les nouvelles procédures d'exécution des peines ont vraisemblablement revalorisé la fonction de juge de l'application des peines. Magistrat isolé, le JAP opérait sans tambours ni trompettes et passait quelque peu inaperçu (sauf lorsqu'un condamné bénéficiant d'une permission de sortir en profitait pour récidiver !). La réforme du 15 juin 2000 a donc été soulignée car enfin le JAP pouvait être considéré comme un magistrat à part entière. Il ne rend plus seulement des actes d'administration judiciaire, il exerce un véritable pouvoir de juridiction, caractérisant le travail d'un magistrat. De plus, l'accroissement de ses compétences en matière de libération conditionnelle lui donne encore davantage de poids.

La revalorisation de la fonction de JAP n'apparaît pas essentielle (elle est même contestée par certains praticiens qui ne voient qu'une modification de son rôle) mais on ne peut l'ignorer tant cette conséquence de la loi du 15 juin 2000 est importante. Voilà donc un combat de l'ANJAP pleinement achevé ! Cette conséquence de la juridictionnalisation de l'exécution des peines est cependant une réalité. En effet, des magistrats, déjà par ailleurs intéressés par l'application des peines, suite à cette réforme, se sont décidés à entrer dans la fonction de JAP, signe incontestable de son nouvel attrait.

La juridictionnalisation de l'exécution des peines introduite par la loi du 15 juin 2000 se dote d'un bilan théorique positif. Il apparaît en effet que cette réforme était utile et nécessaire. Attendue depuis de nombreuses années, il aura fallu néanmoins compter sur la forte poussée du droit européen et sur le faible nombre de libérations conditionnelles accordées pour qu'elle voit enfin le jour. Refondant complètement les procédures applicables, la nouvelle loi imprègne sans conteste le système pénal de progrès manifestes : l'octroi de droits essentiels au condamné, la fin de la compétence politique en matière de libération conditionnelle ainsi que la revalorisation de la fonction du JAP. Ce bilan favorable semble se retrouver également au niveau de la pratique.

CHAPITRE II

UNE PRATIQUE SATISFAISANTE.

Les principes une fois posés, restait à mettre en œuvre une réforme ambitieuse. Si la pratique n'est rien sans la théorie, cette dernière n'en demeure pas moins qu'une simple base, fondamentale certes, mais qui ne préjuge pas de la réelle réussite d'une réforme. Si les principes sont bons, pour que la réforme soit un succès, il est absolument nécessaire que, dans la pratique, ces bases puissent être appliquées de manière satisfaisante. Suite à une étude empirique, il semblerait bien que le bilan pratique de la juridictionnalisation de l'exécution des peines soit tout aussi positif que le bilan théorique. En effet, la mise en œuvre des principes nouveaux semble réussie, ce qui n'était pas évident compte tenu de l'ampleur de la réforme, touchant le cœur des procédures (section 1). De plus, au quotidien, après plus d'un an et demi d'application, le débat contradictoire fonctionne au mieux (section 2).

Section 1 : Une mise en œuvre réussie.

Avant de s'intéresser au fonctionnement au quotidien de la juridictionnalisation de l'exécution des peines, il faut se pencher sur la mise en place des principes nouveaux posés par la loi du 15 juin 2000. Cette mise en place, qui, de prime abord, n'était pas facile, s'est faite de manière active comme nous le prouve l'exemple du tribunal de grande instance (TGI) de Lille (I). De plus, la toute première application de la réforme semble des plus positives (II).

I/ Une mise en place active : l'exemple du TGI de Lille.

Dès avant le 1^{er} janvier 2001, les tribunaux ont dû prévoir l'imminence de l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000 et de ses dispositions relatives à l'application des peines. A Lille comme ailleurs, les premiers pas étaient les plus délicats (A) mais ils ont abouti à une organisation performante (B).

A/ Les premiers pas.

Dès la publication de la loi du 15 juin 2000 au Journal Officiel, les praticiens de l'application des peines ont su qu'un effort d'adaptation leur serait nécessaire afin de mettre en œuvre les nouveaux principes posés. Il leur fallait être prêts dès le 1^{er} janvier 2001, date d'entrée en vigueur du texte³⁷.

La difficulté est venue du fait qu'il fallait préparer les services à cette échéance tout en gérant le travail quotidien et habituel. Les greffiers du service de l'application des peines du TGI font état d'un « moment de flottement », qui paraît difficilement évitable dans la mesure où la gestion des affaires ordinaires constitue la somme normale de travail. Les adaptations qui ont dû être faites sont venues s'y ajouter, rendant plus complexe la tâche des praticiens qui ont véritablement dû « jongler » entre ces différents impératifs.

Ces exigences n'ont véritablement concerné que le secrétariat-greffe chargé de mettre en place de nouveaux formats-type pour la rédaction des jugements. Pourtant, et malgré ces difficultés, le secrétariat-greffe du service de l'application des peines du TGI de Lille souligne la relative part d'initiative qui lui a été laissée lors de ces premiers pas. Dès lors, dans l'ensemble, la mise en place de la réforme s'est faite sans encombres. Diverses réunions préparatoires se sont déroulées afin que chacun soit au courant du nouveau fonctionnement du service. Ces réunions avaient pour objet de déterminer par

exemple le lieu de tenue des débats contradictoires, les personnes qui y participent (notamment le représentant de l'administration pénitentiaire)...

Les différents acteurs de l'application des peines – magistrats, greffiers, établissements pénitentiaires, service d'insertion et de probation (SPIP) - ont ainsi collaboré dans le sens d'une mise en œuvre rapide et sans difficulté majeure de la loi du 15 juin 2000. A ce titre, le rapport Lazerges fait état de ce que : « *La conférence des bâtonniers et l'association nationale des juges de l'application des peines ont tenu à rendre hommage à l'administration pénitentiaire, qui s'est adaptée sans trop de difficultés à ces nouvelles procédures. Il semble, en effet, que cette administration, dont on critique souvent les rigidités, ait fourni des efforts sans précédent pour mettre en place cette réforme*³⁸ ». La transition a donc été préparée de manière active, ce qui a eu pour conséquence de permettre aux magistrats et aux greffiers de travailler dans les meilleures conditions possibles, et ce, dès l'entrée en vigueur de la loi.

Le dynamisme du service de l'application des peines du TGI de Lille a donc permis de franchir au mieux le cap de la juridictionnalisation de l'exécution des peines. Il résulte de cette préparation active une organisation performante.

B/ Une organisation performante.

Actuellement, le service de l'application des peines du TGI de Lille est composé de quatre magistrats pour trois établissements pénitentiaires :

- Un vice-président, chargé de l'application des peines, gère les dossiers relevant du centre de détention.
- Le premier juge de l'application des peines a en charge le centre de semi-liberté d'Haubourdin ainsi que les aménagements de peine relevant de l'article D.49-1 du Code de procédure pénale³⁹.

³⁷ Avec cependant une période transitoire : jusqu'au 16 juin 2001, les décisions rendues par le JAP ne sont que des ordonnances (article 1^{er} du décret du 30 décembre 2000 relatif à l'application des peines).

³⁸ Rapport d'information de Mme Christine Lazerges au nom de la commission des lois sur l'évaluation de la loi n°2000-516 du 15 juin 2000, p.21.

³⁹ Art. D49-1 C.pr.pén. qui prévoit l'aménagement ab initio de la peine du condamné par le JAP lorsque celle-ci est inférieure ou égale à un an d'emprisonnement.

- Deux juges de l'application des peines sont chargés des dossiers provenant de la maison d'arrêt de Loos. La répartition entre ces deux magistrats se fait par ordre alphabétique mais sans rigidité aucune. Il s'agit donc d'un critère théorique, qui résulte du fait qu'il n'est pas toujours facile d'organiser les audiences en fonction d'un rattachement de compétence artificiel, d'où une nécessaire souplesse.

Le quatrième poste de juge de l'application des peines au sein du service est créé depuis peu : septembre 2001. Ce poste créé n'est pas en lien avec la loi nouvelle. Il est apparu en raison de la probable ouverture d'un quatrième établissement pénitentiaire. Néanmoins, ce renforcement des effectifs n'a pas paru superflu. Il a simplement permis de rendre gérable la masse de travail.

Le service comprend également quatre greffiers qui se répartissent de la même manière entre les différents établissements pénitentiaires. Le quatrième poste vient d'être créé, à l'occasion de la récente juridictionnalisation.

Enfin, il existe un représentant du Ministère public chargé de l'exécution des peines. Sa spécialisation simplifie particulièrement l'organisation des débats contradictoires. Elle contribue également à l'idée selon laquelle l'application des peines est un pan du procès pénal à part entière. Elle témoigne enfin de l'intérêt donné à une matière en plein devenir.

Ainsi, dans l'ensemble, les magistrats du service de l'application des peines du TGI de Lille s'estiment en nombre suffisant pour gérer leur masse de travail. A l'inverse, ces praticiens ont fait valoir la situation du TGI d'Avesnes sur Helpe qui ne bénéficie que d'un JAP par intérim. Dans ce cas, la réforme est nécessairement moins gérable. Ce sont ainsi les tribunaux importants qui sont à même de mettre en œuvre la juridictionnalisation de l'exécution des peines de la manière la plus performante.

Cette mise en œuvre réussie a également été constatée à plus grande échelle par le rapport de la mission sur l'application de la loi du 15 juin 2000⁴⁰ : « *Ce volet de*

⁴⁰ Suite à la loi du 15 juin 2000, l'inspecteur général des services judiciaires a été chargé de dresser un premier bilan de la loi après seulement trois mois d'application. L'étude de la mission a porté sur 5 cours d'appel (Aix-en-Provence, Bordeaux, Lyon, Reims, Versailles) et 10 TGI (Draguignan, Bordeaux, Bergerac, Libourne, Lyon, Montbrison, Villefranche-sur-Saône, Reims, Troyes, Pontoise).

la loi est partout mis en œuvre de façon dynamique ». Le rapport fait en effet état d'auditions systématiques des condamnés dès les trois premiers mois d'application.

La mise en place des principaux acteurs de l'exécution des peines s'est donc faite de manière active au sein du TGI de Lille. La bonne anticipation des praticiens a permis une transition relativement facile. L'organisation performante qui a su se mettre en place permet alors d'appliquer au mieux les nouveaux principes.

II/ Une première application de principes nouveaux.

Les nouveaux principes procéduraux posés sont variés : ils correspondent à la définition de l'acte juridictionnel. Ce sont essentiellement le débat contradictoire, la motivation de la décision, la création de voies de recours et le droit à un avocat. Au vu de la pratique, il semble que ce dernier ait fait une entrée réussie dans la sphère autrefois réservée de l'exécution des peines (A). En pratique, les droits du condamné-citoyen sont encore utilisés de manière hésitante (B).

A/ L'entrée réussie de l'avocat.

La loi du 15 juin 2000 permet au condamné de se faire assister d'un avocat dans la phase d'exécution de sa peine. Ce principe est une véritable nouveauté, il fait suite à l'entrée de l'avocat au sein des prétoires, instaurée par la loi du 12 avril 2000.

Selon les magistrats du TGI de Lille, quasiment tous les condamnés font appel à un avocat. Cependant, pour la procédure spécifique de l'article D.49-1 du Code de procédure pénale et pour la semi-liberté, seuls 1/5^{ème} des condamnés demandent à bénéficier des services d'un conseil. Parmi les condamnés faisant appel à un avocat, plus de la moitié sont commis d'office, ce qui, somme toute, paraît logique en raison même de leur incarcération. Le recours à un avocat est donc quasi-systématique et

démontre ainsi le bon fonctionnement de ce nouveau droit du condamné. Le rapport de la mission sur l'application de la loi du 15 juin 2000 précisait que : « *Jusqu'à présent, les détenus ne sollicitent pas toujours l'assistance d'un avocat et les barreaux apparaissent encore, sauf dans un cas, peu impliqués dans ce domaine* ». Ce constat peut s'expliquer par une étude encore trop proche de l'entrée en vigueur de la loi, les condamnés n'ayant à ce stade peut-être pas encore assimilé leur nouveau droit. Aujourd'hui, une telle position n'est plus soutenable, le condamné faisant largement application de son droit à l'avocat.

Les magistrats, tout comme les auteurs, ont parfois souligné le manque de formation des avocats dans le domaine de l'exécution des peines. La réforme étant encore récente, il est permis de penser que ceux-ci vont chercher à combler cette lacune d'autant plus que les magistrats ont insisté sur leur bonne volonté. Ils sont en effet tout prêts à venir défendre les intérêts des condamnés, même lorsqu'ils sont commis d'office. Ainsi, les établissements pénitentiaires⁴¹ ont mis en place un système de coopération avec le Barreau, en établissant une liste des avocats commis d'office afin que les condamnés puissent faire valoir leurs droits.

Témoignage de ce volontarisme et de ce bon fonctionnement, au sein du service de l'application des peines, un espace pour les avocats a été aménagé et il n'est pas rare de constater que cette place est occupée.

Malgré cette réelle bonne volonté, reste que tout n'est pas parfait, l'avocat commis d'office n'ayant pas toujours le temps et les moyens pratiques de s'informer du dossier du condamné avant la tenue du débat contradictoire. Ainsi, lors de notre visite au TGI de Lille, une avocate commise d'office ne s'est présentée que très peu de temps avant le débat et par voie de conséquence n'a pas eu loisir de consulter longuement le dossier du condamné.

Les magistrats ont enfin souligné le réel intérêt de la présence de l'avocat lors des débats contradictoires. Celui-ci apporte un regard extérieur au dossier, avec des arguments que le juge n'aurait pas forcément pris en compte. De plus, les magistrats

⁴¹ Notamment les maisons d'arrêt de Loos et de Douai.

estiment qu'ainsi les dossiers sont mieux préparés. Son rôle est en effet de faire valoir le point de vue du condamné devant le magistrat.

Les praticiens reconnaissent donc l'utilité de la présence de l'avocat dans la phase d'exécution des condamnations. Leur bonne volonté et la demande importante des condamnés permettent d'affirmer qu'il s'agit là d'une entrée particulièrement réussie. Reste le problème de la formation qui devrait s'atténuer avec le temps. Quant aux autres droits du condamné, il semblerait que l'hésitation soit encore de mise.

B/ Un condamné-citoyen encore hésitant.

La loi du 15 juin 2000 et particulièrement ses dispositions relatives à l'exécution des peines cherche, nous l'avons vu, à garantir au condamné les mêmes droits qu'à tout citoyen. C'est ainsi qu'il dispose de nouveaux droits tels que le droit d'interjeter appel d'une décision du JAP, le droit de faire appel à un avocat, le droit d'agir directement dans la phase d'exécution de sa peine.

Pour connaître l'impact de cette réforme sur les condamnés eux-mêmes, il était important de rechercher en premier lieu si le texte nouveau était bien parvenu à leur connaissance. Sur cette question, les avis sont divergents. Pour les magistrats du service de l'application des peines du TGI de Lille, les condamnés n'ont pas forcément été informés de la réforme. Après plus d'un an et demi d'application, certains points commencent seulement à être connus. Les nouveaux droits se font connaître par le « bouche à oreille ». A l'inverse, la direction de la maison d'arrêt de Douai estime que les condamnés ont été bien informés de la récente juridictionnalisation et de ses conséquences. En effet, une note de service a circulé au sein de la maison d'arrêt et son règlement intérieur a été modifié à cette occasion.

Quoi qu'il en soit, il semble qu'aujourd'hui les condamnés sont bien au courant de leurs nouveaux droits, ce qui peut notamment se vérifier par la très forte proportion d'entre eux faisant appel aux services d'un avocat.

Les demandes des condamnés sont assez importantes. Toutefois, il faut signaler que ces demandes ne sont pas systématiques. Certains condamnés, même s'ils présentent toutes les garanties pour bénéficier d'une mesure, notamment la libération conditionnelle ou le placement sous surveillance électronique (PSE), ne souhaitent pas qu'elle leur soit appliquée en raison des contraintes qu'elle engendre. Ils préfèrent alors purger la totalité de leur peine en milieu carcéral et, une fois sortis, ne plus rien devoir à la justice et n'avoir plus aucun compte à rendre. En effet, il ne faut pas oublier que, même si ces mesures ont pour objectif essentiel de prévenir la récidive, elles ont un caractère extrêmement contraignant pour celui qui les subit.

La loi prévoit trois formes de demande possibles pour le condamné : demande par lettre recommandée avec accusé de réception, par dépôt au greffe contre récépissé ou par déclaration auprès du chef de l'établissement pénitentiaire⁴². Selon les magistrats du service de l'application des peines du TGI de Lille, la modalité la plus utilisée est la déclaration auprès du chef d'établissement. Cela semble logique car il ne faut pas oublier que la plupart des demandes proviennent de condamnés incarcérés.

Le condamné peut donc désormais agir directement dans la phase d'exécution de sa condamnation, et ainsi introduire plusieurs demandes consécutives. En conséquence, le législateur a eu soin de prévoir des dispositions visant à prévenir les demandes abusives et réitérées. Ainsi, l'article D.116-10 alinéa 3 du Code de procédure pénale dispose : « *En cas de rejet d'une demande formée par le condamné, le juge de l'application des peines peut dans son jugement fixer par décision motivée un délai durant lequel le condamné n'est pas recevable à déposer une demande similaire, sans que ce délai puisse excéder un an* ». La circulaire du 18 décembre 2000 préconise l'utilisation systématique de cette possibilité⁴³. Il faut cependant remarquer que les magistrats du service de l'application des peines du TGI de Lille n'y ont jamais recours. La circulaire n'est donc pas suivie sur ce point et l'on ne peut que s'en féliciter, le condamné ayant ainsi toutes les chances d'obtenir une mesure qui lui est favorable. En outre, de fait, les demandes ne sont pas abusives.

La possibilité d'un recours au profit du condamné a été instituée par la loi du 15 juin 2000. Auparavant, seul le Ministère public disposait d'une telle opportunité. Depuis l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, il semble que le nombre des recours

⁴² C.pr.pén., art.D.116-7.

⁴³ Circulaire du 18 décembre 2000,§2.2.3.1.3.

déposés ne soit pas très important. En général, les proportions entre condamné et Ministère Public sont sensiblement les mêmes. Il y a à peu près autant de recours de chaque côté. Cependant, l'instauration d'un recours est de nature à apaiser les relations entre le condamné et le JAP. Tous les magistrats sont satisfaits sur ce point et estiment qu'il s'agit là d'une bonne chose. Si les recours sont si peu fréquents c'est que la plupart du temps, ils apparaissent comme inutiles. En effet, selon Madame DEMAIRE, premier juge de l'application des peines du TGI de Lille, les recours en matière de semi-liberté ont le mérite d'exister mais sont rarement utiles sur le plan pratique puisque les décisions du JAP sont exécutoires. Le délai d'appel est souvent tel que lorsque l'affaire sera examinée, la peine sera déjà entièrement exécutée (notamment en raison de la nécessité d'une courte peine pour pouvoir bénéficier d'une semi-liberté). De même, le plus souvent, une mesure favorable au condamné est accordée, ce qui, de fait, limite les cas de recours de ce dernier. L'existence d'un tel droit est néanmoins très importante lorsqu'il s'agit d'un refus d'octroi d'une libération conditionnelle. On ne peut dénier cette importance et c'est en cela que les magistrats se félicitent de cette réforme.

A l'instar du faible nombre de recours, à la connaissance des JAP du TGI de Lille, aucun pourvoi en cassation contre une décision du JAP n'a été à ce jour examiné.

Les condamnés, tout comme le Parquet, semblent également faire un usage modéré des recours contre les juridictions régionales de la libération conditionnelle (JRLC). Cependant, la juridiction nationale de la libération conditionnelle (JNLC) n'a pas hésité à sanctionner la juridiction inférieure dans un des premiers arrêts publiés et commentés⁴⁴.

Les droits mis en place par la loi du 15 juin 2000 au profit des condamnés semblent aujourd'hui utilisés de façon courante mais modérée, les condamnés ne profitant pas de ces droits pour exercer des demandes réitérées. Mais le principal frein à l'augmentation des demandes est vraisemblablement le refus catégorique de certains condamnés à se sentir contraints et sans cesse surveillés à l'extérieur.

Les nouveaux principes posés par la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ont été mis en œuvre de façon

⁴⁴ JNLC, 26 décembre 2001, D.2002, Jur. pp.1788-1792, note Herzog-Evans.

dynamique par les différents acteurs de l'exécution des peines. Au final, il semble bien qu'aujourd'hui la théorie soit entrée dans la pratique. L'un des points principaux de la réforme, exigeant un réel effort d'adaptation de la part de ces acteurs, consiste en la tenue d'un débat contradictoire, c'est-à-dire une rencontre entre l'autorité judiciaire compétente – que l'on se situe en première instance ou en appel, ou en matière de libération conditionnelle ou non – et les parties, à savoir le condamné accompagné s'il le désire de son avocat et le Ministère Public. Concrètement, il semblerait qu'à l'heure actuelle les débats contradictoires se déroulent dans des conditions satisfaisantes.

Section 2 : Un bon fonctionnement du débat contradictoire au quotidien.

L'article 722 alinéa 6 du Code de procédure pénale dispose : « (...) Cette décision est rendue, après avis du représentant de l'administration pénitentiaire, à l'issue d'un débat contradictoire tenu en chambre du conseil, au cours duquel le juge de l'application des peines entend les réquisitions du ministère public et les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celle de son avocat (...) ». Cette procédure est nouvelle. Auparavant, le JAP pouvait prendre une décision concernant le condamné sans même l'entendre. Cette nouveauté a engendré des aménagements, indispensables. C'est ainsi qu'il nous faut nous pencher sur le problème de la localisation du débat, aspect crucial de la question du débat contradictoire (I), avant de nous pencher sur son déroulement pratique (II).

I/ Une dualité acceptée de localisation du débat.

En principe, tout débat contradictoire devant un magistrat se déroule au siège de la juridiction compétente. La particularité de la phase d'exécution des peines exigeait une localisation du débat contradictoire différente (A). C'est ainsi que le Code de

procédure pénale⁴⁵ pose comme principe la dualité de localisation. Mesure plutôt contraignante, elle a pourtant été bien accueillie par les protagonistes de l'exécution des peines (B).

A/ Une dualité nécessaire.

Sur le plan de la théorie, rien ne s'opposait à ce que la localisation du débat contradictoire dans la phase d'exécution de la condamnation suive le principe général. Cependant, la pratique ne pouvait qu'exiger une solution différente.

Il ne faut pas oublier que, dans la plupart des cas, le condamné se trouve dans une situation de privation de liberté. A ce titre, il ne peut évidemment se rendre seul au siège de la juridiction compétente pour assister au débat contradictoire. Dès lors, si l'on respecte le principe général, une extraction est inévitable. Cette possibilité révèle de larges faiblesses. Tout d'abord, situer la localisation du débat contradictoire au cabinet du JAP engendrerait un coût difficilement supportable, coût qui pourrait être évité par une solution plus adéquate. De plus, se poseraient régulièrement des problèmes de sécurité, les tentatives d'évasion n'étant pas à négliger : cela « *alourdirait considérablement les procédures : des déplacements, de surcroît sous escorte, vers des palais de justice le plus souvent loin des établissements pénitentiaires paraissent matériellement impossibles à réaliser, alors même que certaines décisions nécessitent célérité et souplesse*⁴⁶ ».

Pour toutes ces raisons, l'article D.116-8 du Code de procédure pénale dispose : « *Le débat contradictoire prévu au sixième alinéa de l'article 722 se tient dans l'établissement pénitentiaire où le condamné est incarcéré. (...) Si le condamné n'est pas incarcéré, le débat contradictoire se tient au tribunal de grande instance (...)* »⁴⁷. En matière d'exécution des peines, le principe général de localisation du débat contradictoire au sein de la juridiction n'est autre que l'exception. Cela paraît logique

⁴⁵ CPP, art. D.116-8.

⁴⁶ Remillieux (P), *Réforme de l'exécution des peines contenue dans la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes*, p.3.

⁴⁷ L'article D.528 du Code de procédure pénale concernant les juridictions de la libération conditionnelle reprend le même principe.

dans la mesure où la plupart des condamnés sont incarcérés. Mais cela révèle surtout l'idée selon laquelle, actuellement en France, le principe est que le condamné doit purger sa peine en établissement pénitentiaire. L'exécution de la condamnation en milieu ouvert ne doit être qu'un cas marginal.

Reste que le principe est posé : l'exécution des peines exige une dualité de localisation du débat contradictoire.

Cette dualité engendre diverses conséquences pratiques. Chaque établissement pénitentiaire a dû aménager un local pour la tenue des débats. Les magistrats alternent entre audiences dans leur cabinet et au sein de l'établissement pénitentiaire où le condamné purge sa peine. C'est donc le magistrat qui supporte la charge de se déplacer. Concrètement, les débats contradictoires tenus dans le cabinet du JAP concernent essentiellement les mesures de révocation de la semi-liberté ou de révocation de la libération conditionnelle, auxquels il faut ajouter les aménagements résultant de l'article D.49-1 du Code de procédure pénale. A l'inverse, l'octroi de ces mesures est décidé en établissement pénitentiaire, le condamné étant préalablement incarcéré.

La périodicité des débats contradictoires est variable et dépend de l'établissement pénitentiaire en cause. Ainsi, les magistrats du service de l'application des peines du TGI de Lille indiquent que se tient une audience par mois en centre de semi-liberté (CSL), une par semaine en centre de détention (CD) et deux audiences par mois en maison d'arrêt. Ils insistent également sur le fait que, dans l'ensemble, le temps passé en établissement pénitentiaire n'a pas considérablement augmenté, les audiences remplaçant une partie des CAP.

La juridictionnalisation de l'exécution des peines entraînant la tenue d'un débat contradictoire nécessitait de multiplier les lieux d'audience possibles. Cette dualité, nécessaire, a été bien acceptée par les praticiens et acteurs de la phase exécutoire de la condamnation.

B/ Une dualité acceptée.

Si tous les auteurs n'étaient pas d'accord pour localiser les débats contradictoires au sein des établissements pénitentiaires⁴⁸, dans l'ensemble, la plupart des praticiens l'ont bien accepté.

L'administration pénitentiaire, tout d'abord, s'est adaptée en trouvant un local et en s'efforçant de rendre les choses simples. Les magistrats soulignent d'ailleurs que c'est essentiellement l'administration pénitentiaire qui a du faire les efforts d'adaptation. La décision de tenir les débats contradictoires en milieu carcéral semble en effet beaucoup plus contraignante pour elle que pour les JAP qui, finalement, n'ont qu'un impératif, se déplacer.

Les magistrats ont réagi favorablement au texte déterminant la localisation du débat, conscients qu'il ne pouvait en être autrement. Ils se déplacent donc régulièrement et ce, sans aucune difficulté. Pourtant, il semblerait que la circulaire du 18 décembre 2000 instaure un palliatif à cette règle. En effet, cette circulaire précise que « *rien n'interdit donc au JAP, s'il l'estime possible, de délivrer une permission de sortir à un condamné pour assister, au tribunal de grande instance, au débat contradictoire le concernant*⁴⁹ ». Le condamné bénéficiant d'une permission de sortir étant alors à l'extérieur, il lui est possible de se rendre de lui-même au cabinet du JAP. Une telle position peut surprendre. En effet, cela revient à contourner la règle posée par l'article D.116-8 du Code de procédure pénale fixant les règles relatives à la localisation du débat contradictoire. Le juge pourrait donc décider d'octroyer une permission de sortir, sous réserve toutefois que cet octroi réponde aux conditions légales, dans le seul et unique but de tenir le débat contradictoire dans son cabinet. Le JAP pourrait ainsi éviter de se déplacer en établissement pénitentiaire. Cette position prise par la circulaire laisse à penser qu'il s'agit d'un moyen pour obtenir l'adhésion des praticiens récalcitrants à l'entrée de la justice dans les prisons. Cependant, et malgré cette porte ouverte, les magistrats du service de l'application des peines du TGI de Lille n'ont pas suivi cette possibilité. Il s'agit là d'un signe de leur acceptation du texte. Pour les magistrats de Lille, la permission de sortir n'est octroyée que pour sa finalité propre.

La localisation du débat contradictoire au sein même des établissements pénitentiaires satisfait pleinement certains juges qui estiment que les prisons doivent

⁴⁸ Certains s'interrogent en effet sur le symbole d'une audience dans un lieu de détention.

⁴⁹ Circulaire du 18 décembre 2000, §2.3.3.2.1.

s'ouvrir sur l'extérieur. L'entrée du monde judiciaire dans le monde carcéral met un terme à une opacité récurrente et ne fait qu'améliorer le fonctionnement du système judiciaire, en accentuant la coopération entre deux de ses acteurs principaux.

La dualité de localisation du débat contradictoire, alliant tribunaux et établissements pénitentiaires, est donc une mesure acceptée par les praticiens, et acceptée d'autant plus facilement qu'elle était absolument nécessaire. Le problème le plus crucial résultant de l'instauration d'un débat contradictoire a donc été résolu de façon satisfaisante. De plus, en pratique, le débat contradictoire semble apporter les espoirs attendus.

II/ Le déroulement d'un débat contradictoire en pratique.

Ayant eu l'occasion d'assister au déroulement d'un débat contradictoire, il nous est apparu de façon très nette qu'il s'agit d'une mesure d'intérêt certain (A), et qui comprend un élément fondamental, la compréhension de la décision (B).

A/ Une mesure d'intérêt certain.

Le débat contradictoire se déroule de la manière suivante :

- Le JAP entend le condamné, établit un dialogue avec lui afin d'entendre ses arguments.
- Le JAP écoute les réquisitions du représentant du Ministère public.
- L'avocat du condamné fait ensuite entendre ses observations.
- Le JAP rend sa décision, en la motivant.
- Le procès-verbal est établi de suite par le greffier qui le fait signer par le condamné, son avocat, le Ministère public et par le JAP.
- Une copie du jugement est remise au condamné.

L'article 722 alinéa 6 du Code de procédure pénale exige l'avis du représentant de l'administration pénitentiaire. Cet avis doit être donné impérativement par écrit mais il

est possible pour le magistrat d'entendre son avis oralement⁵⁰. Pour ce qui concerne les débats contradictoires tenus à la maison d'arrêt de Loos, le représentant de l'administration pénitentiaire est rarement entendu. Il est cependant présent, ce qui a son utilité lorsqu'il manque des pièces au dossier. Ce représentant est soit le directeur adjoint de la maison d'arrêt soit un représentant du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Le choix a donc été fait pour un représentant unique. Cette prise de position est contraire aux préconisations du rapport LAZERGES : celui-ci insiste sur les risques d'un avis des travailleurs sociaux, avis qui « *pourrait les mettre en difficulté dans leurs relations avec les détenus* ». Cette affirmation n'est cependant pas vérifiée dans le ressort du TGI de Lille. Le système élaboré satisfait pleinement les magistrats qui ont face à eux un interlocuteur connaissant bien le condamné, ce qui n'est pas forcément le cas pour le représentant de l'administration pénitentiaire.

Avant le déroulement du débat contradictoire, le JAP a la possibilité d'entendre des tiers afin de se forger une opinion. En pratique, au TGI de Lille, le JAP n'utilise jamais cette prérogative. En effet, des investigations importantes sont effectuées par le SPIP, organe d'instruction, comme des vérifications auprès de l'employeur, des enquêtes qui permettent au magistrat d'être suffisamment éclairé.

Les magistrats estiment que la durée idéale d'un débat contradictoire est de 30 minutes. Cependant, dans les faits, ils reconnaissent volontiers que, parfois, la durée réelle est plutôt de 20 minutes afin de traiter 3 ou 4 dossiers par heure. Cela se rencontre le plus souvent lors des débats contradictoires au sein de la maison d'arrêt. Ce constat est différent de celui contenu dans le rapport LAZERGES qui fait état d'une durée de 40 à 50 minutes.

Les JAP du TGI de Lille estiment également que le délai de trois mois fixé par l'article D.116-10 du Code de procédure pénale pour statuer sur les demandes est suffisant. Parfois, lorsque le dossier est incomplet, le magistrat opère un renvoi contradictoire. Cette procédure n'est pas prévue par les textes, cependant elle est appliquée par analogie avec le renvoi contradictoire possible en correctionnelle.

⁵⁰ C.pr.pén., art. D.116-9 alinéa 2.

La tenue d'un débat contradictoire dans la phase d'exécution des condamnations est une innovation de la loi du 15 juin 2000. De prime abord plus contraignante et plus lourde pour les magistrats, il semble pourtant que ceux-ci lui reconnaissent un véritable intérêt et une réelle utilité. En effet, il est permis de penser que, eu égard aux données de la procédure, le magistrat a déjà forgé sa décision avant même le débat contradictoire. Le JAP qui doit rendre son jugement connaît parfaitement le dossier. Avant même d'entendre le condamné et son avocat – ou le Ministère Public – une opinion s'est forgée dans son esprit. Ainsi, tout comme le juge d'instruction, qui, avant la loi du 15 juin 2000, avait déjà décidé la mise en détention provisoire avant d'entendre le prévenu, le JAP n'a-t-il pas décidé seul ? Si certains magistrats reconnaissent qu'il y a là une part de vérité, ils affirment néanmoins que le déroulement du débat contradictoire les amène parfois – voire souvent pour certains – à changer d'avis. Si le travail en amont du SPIP leur donne une vue globale et objective du dossier, le fait d'entendre le condamné est toujours intéressant dans la mesure où la confrontation avec le magistrat lui permet d'exposer ses motivations ou des arguments que le juge n'avait pas pris en compte. L'avocat du condamné peut également faire de même. L'intérêt du débat est donc là. Cependant, si tous les magistrats reconnaissent l'utilité du débat contradictoire, ils n'oublient pas qu'il faut toujours se méfier des impressions d'audience.

C'est cette importance qui justifie l'obligation faite au condamné d'être présent à l'audience. A défaut, le juge ne statue pas⁵¹.

Dans l'ensemble, les magistrats sont satisfaits de la mise en place d'un débat contradictoire qui leur permet d'instaurer un dialogue avec le condamné leur permettant de vérifier ses motivations. Cet ensemble fonctionne aujourd'hui de manière positive. C'est aussi l'occasion pour le magistrat de faire comprendre sa décision au condamné.

B/ La compréhension de la décision, élément fondamental.

⁵¹ C.pr.pén. art.D.116-10-1.

Le déroulement du débat contradictoire a également pour objectif de faire comprendre la décision au condamné.

Lorsque le juge octroie une mesure, telle que la semi-liberté ou la libération conditionnelle, le débat contradictoire est l'occasion d'expliquer au condamné ce qui est attendu de sa part et ce qu'il risque s'il ne respecte pas ses obligations.

Lorsque, à l'inverse, le JAP refuse une mesure, il peut expliquer au condamné ce qu'il n'a pas fait ou mal fait. Ce dialogue peut ainsi permettre au détenu de savoir ce qui est attendu de lui pour obtenir la mesure escomptée.

De même, lorsque le magistrat révoque une semi-liberté ou une libération conditionnelle, il explique au condamné en quoi il a fauté, celui-ci comprenant alors mieux la sanction.

Cette idée de compréhension de la décision nous est apparue avec force lors du déroulement d'un débat contradictoire. C'est là l'un des aspects essentiels de la réforme. Le dialogue qui s'instaure lors du débat contradictoire est renforcé par la motivation du jugement. Tous ces éléments, dialogue et motivation, donnent au condamné la possibilité de comprendre la décision mais également de faire utilement et opportunément usage de son droit d'appel.

Ce que recherchent avant tout les magistrats, c'est l'efficacité. Une décision n'est efficace que si elle est comprise. Le débat contradictoire contribue alors à une justice plus sereine et à un apaisement des relations entre condamné et magistrat. Les juges de l'application des peines du TGI de Lille cherchent davantage l'efficacité que la symbolique. C'est pourquoi, lors des débats contradictoires, ils ne portent pas la robe. A l'inverse, celle-ci est exigée par la JRLC de Douai. Juridiction collégiale, elle se veut peut-être plus solennelle.

Le débat contradictoire instauré par la loi du 15 juin 2000 a donc une double utilité : permettant à chacun d'exposer son point de vue, il possède également la vertu de faire comprendre la décision au condamné, ce qui est source d'une justice apaisée.

La récente juridictionnalisation des peines présente donc, après un an et demi d'application, un bilan globalement positif. Sur le plan des principes, la réforme était attendue depuis fort longtemps et apparaissait de plus en plus nécessaire face à la poussée du droit européen. La loi du 15 juin 2000 a engendré de nombreux progrès en refondant complètement les procédures. Elle a surtout mis fin à la tutelle du pouvoir exécutif sur les libérations conditionnelles. Sur le plan pratique, ce qui apparaissait comme une réforme lourde s'est pourtant mis en place rapidement, grâce à la coopération de tous les acteurs de la phase d'exécution des peines. Le système fonctionne aujourd'hui de manière correcte, les magistrats étant satisfaits des nouveautés. De plus, l'objectif initial de relancer les mesures d'aménagement des peines semble atteint puisque le rapport LAZERGES fait état d'une augmentation de près de 11 % du nombre de libérations conditionnelles prononcées. Néanmoins, puisque pour toute chose il existe un « mais », il apparaît que, sur le plan théorique, certains points sont contestés et qu'au niveau de la pratique, des difficultés se posent même si elles n'obstruent pas le système de manière rédhibitoire. Des perfectionnements sont alors possibles.

PARTIE II :

DES PERFECTIONNEMENTS POSSIBLES

Si la juridictionnalisation de l'exécution des peines était nécessaire et utile, il n'en reste pas moins que certaines lacunes peuvent être soulignées. Celles-ci, respectant la dichotomie usuelle, sont tantôt d'ordre pratique, tantôt d'ordre théorique.

En premier lieu, sur le plan des principes posés par la loi du 15 juin 2000, il semblerait que la réforme soit incomplète et imparfaite, ce qui contribue à modérer l'enthousiasme qu'elle suscitait de prime abord (chapitre 1).

En outre, si dans l'ensemble, la pratique s'est facilement adaptée aux nouvelles exigences textuelles, certaines difficultés concrètes sont à relever, nuancant quelque peu le bilan de la juridictionnalisation de l'exécution des peines (chapitre 2).

CHAPITRE I

UNE REFORME INCOMPLETE ET IMPARFAITE.

Au niveau théorique, la juridictionnalisation de l'exécution des peines semble incomplète et imparfaite. Deux points essentiels sont à relever.

Tout d'abord, la loi du 15 juin 2000 n'a que partiellement pris en compte les exigences du droit européen, le risque de condamnation par la CEDH persistant ainsi (section 1). Ensuite, le système élaboré semble malheureusement mais irrésolument complexe et illisible, ce qui contribue à diminuer de beaucoup l'impact de la réforme sur le condamné (section 2).

Section 1 : Une prise en compte partielle du droit européen.

Nous l'avons vu, l'une des raisons majeures de la nécessaire réforme des procédures d'exécution des peines tenait à la poussée du droit européen dont les exigences ne cessent de croître. Le législateur, s'il a entendu les critiques et les menaces de condamnation par la CEDH, n'en est pas moins resté timide, n'allant pas au bout de sa réforme (I). C'est cette timidité qui engendre le fait qu'aujourd'hui encore, le condamné reste dans une situation de faiblesse (II).

I/ La timidité avérée du législateur.

En réalisant la tant attendue juridictionnalisation de l'exécution des peines, le législateur pensait sans doute être le promoteur indéniable des droits de l'Homme et des

droits de la défense. Cependant, après une période d'entière satisfaction, les auteurs ont rapidement dénoncé la timidité du législateur, qui cherche à réformer, mais sans tenir sa logique jusqu'au bout et qui semble mettre le droit en conformité avec le droit européen de manière contrainte et forcée. C'est ainsi qu'à la lecture des textes, il apparaît que la juridictionnalisation amorcée soit incomplète (A). De plus, et comme pour justifier ses positions, le législateur a dénié toute applicabilité de l'article 6 de la CESDH, et ce, afin de justifier les lacunes de sa loi (B).

A/ Une juridictionnalisation incomplète.

L'article 722 alinéa 1 in fine du Code de procédure pénale dispose : « *Sauf urgence, il statue après avis de la commission de l'application des peines pour l'octroi des réductions de peine, des autorisations de sortie sous escorte et des permissions de sortir* ». Ces mesures ne sont pas visées par l'alinéa 6 de ce même article qui pose les principes de la juridictionnalisation. La procédure antérieure à la loi du 15 juin 2000, qui permettait au JAP de prendre sa décision sans entendre le condamné après avis de la commission d'application des peines (CAP), est donc maintenue pour trois types de mesures : les réductions de peine, les permissions de sortir ainsi que les autorisations de sortie sous escorte. Ce sont, sans changement aucun, des mesures d'administration judiciaire.

Après la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes coexistent deux types d'actes du JAP : des actes d'administration judiciaire et des actes juridictionnels. Les auteurs parlent donc de juridictionnalisation incomplète. Selon eux, le risque de condamnation par la CEDH persiste en raison de cette lacune. En effet, les mesures d'administration judiciaire ne correspondent toujours pas aux critères du procès équitable de l'article 6 CESDH, le condamné n'étant même pas entendu, la décision n'étant pas motivée et le condamné étant dépourvu de toute voie de recours, bénéfice réservé au ministère public.

Cette limite importante à la juridictionnalisation de l'exécution des peines est-elle justifiée ? Il paraît essentiel d'étudier les raisons de cette lacune, tout à fait volontaire et consciente de la part du législateur.

Il convient au préalable de rappeler que les réductions de peine ainsi que les permissions de sortir sont les mesures les plus fréquemment accordées par les JAP. Ainsi, en 1999, 36462 permissions de sortir ont été accordées ainsi que 97724 réductions de peine. Les juridictionnaliser aurait engendré un effort d'organisation jugé trop important par notre législateur. Cependant, et comme l'affirme un auteur, « *la lecture attentive des travaux préparatoires de la loi du 15 juin 2000 n'éclaire guère sur les raisons réelles qui ont présidé au clivage établi (...) ⁵²* ».

Certains auteurs ont pu estimer que si ces mesures demeurent des actes d'administration judiciaire c'est uniquement parce qu'elles « *sont liées à la détention au sens strict* ». De même, les mesures juridictionnalisées sont des « *modalités d'exécution des peines à proprement parler* »⁵³. Cette position a été fortement critiquée par la majorité des auteurs. Il faut cependant rappeler que l'auteur de ce distinguo n'est autre que le rapporteur de la loi du 15 juin 2000, ce qui peut expliquer sa volonté de défendre la juridictionnalisation partielle de l'exécution des peines.

La majorité des auteurs insistent sur la finalité de ces mesures pour en contester la qualification. Ainsi, les permissions de sortir, créées en 1970, sont de véritables « *outils de préparation à la sortie autant que de réinsertion*⁵⁴ ». Elles permettent ainsi la réinsertion sociale du condamné et le maintien des liens familiaux. Ces enjeux importants auraient mérité l'attention du législateur. Ainsi, « *de toute évidence, les permissions de sortir auraient dû être soumises à une procédure contradictoire*⁵⁵ ».

De même, les réductions de peine, créées en 1972, consistent à réduire le quantum de la peine en fonction du comportement du condamné. On distingue les réductions de peine ordinaires des réductions de peine spéciales qui « *viennent sanctionner positivement*

⁵² Cartier (M-E), *La judiciarisation de l'exécution des peines*, p.93.

⁵³ Lazerges (C), *De la judiciarisation à la juridictionnalisation de l'exécution des peines*, p.499.

⁵⁴ Poncela (P), *Le chantier du droit de l'exécution des peines est ouvert. Quelques remarques sur la loi du 15 juin 2000*, p.888.

⁵⁵ Ibid.

*leurs investissements dans diverses activités offertes en détention*⁵⁶ ». La juridictionnalisation de telles mesures aurait permis de les individualiser davantage.

Ainsi, les auteurs auraient préféré une juridictionnalisation complète. A défaut, le système actuel « *ravale des décisions fondamentales pour la vie du détenu et le calme des détentions au rang d'ordonnances de roulement ou de radiations administratives*⁵⁷ ». Dès lors, « *le maintien d'un régime dual ne résiste à aucune analyse sérieuse*⁵⁸ ».

La seule grâce accordée au législateur concerne les autorisations de sortie sous escorte qui, en effet, doivent être accordées très rapidement. Cela correspond par exemple à la situation dans laquelle un condamné doit être hospitalisé.

Le point de vue des praticiens est tout aussi important. Si en théorie, les réductions de peine et les permissions de sortir auraient du être juridictionnalisées, eu égard à leur finalité respective, la pratique ne se heurte-t-elle pas à une réforme d'une telle ampleur ? Les magistrats du service de l'application des peines du TGI de Lille font valoir qu'il s'agit d'un contentieux de masse, difficile à gérer par la voie du débat contradictoire. En effet, les dossiers donnant lieu à débat contradictoire sont examinés, nous l'avons vu, en environ 30 minutes, ce qui fait globalement une moyenne de 10 dossiers par matinée. Actuellement, sous le régime des actes d'administration judiciaire, une moyenne de 20 dossiers par matinée est atteinte. Ce « rendement » est exigé par le nombre important de dossiers à traiter (contentieux de masse). Organiser un débat contradictoire reviendrait à une surcharge de travail qui n'est pas sûre d'être gérée efficacement. Cependant, les magistrats reconnaissent que s'il y avait des améliorations théoriques à apporter aux dispositions relatives à l'exécution des peines de la loi du 15 juin 2000, elles porteraient sur ce point. L'enjeu est en effet important notamment lorsqu'il s'agit de longues peines. Les praticiens ne sont donc pas contre l'idée que la juridictionnalisation des permissions de sortir et des réductions de peine soit « la prochaine étape ».

La juridictionnalisation de l'exécution des peines est donc incomplète. Le législateur, peut-être par peur du manque de moyens, n'a pas osé procéder à la

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Lavielle (B), *Le juge de l'application des peines est-il toujours un chiroptère ?*, p.1525.

⁵⁸ Ibid.

juridictionnalisation des permissions de sortir et des réductions de peine. Cette prise de position a son importance, notamment lorsque l'on considère la proportion de condamnés à une peine inférieure à un an, peine qui ne peut être quasiment aménagée que par des mesures non juridictionnalisées. Le législateur a cherché à justifier sa décision au regard du droit européen, en déniaut toute applicabilité de l'article 6 de la CESDH à la phase d'exécution des peines.

B/ La dénéation de l'applicabilité de l'article 6 CESDH.

La question de l'applicabilité de l'article 6 de la CESDH à l'exécution des peines est délicate. Malgré certains opposants⁵⁹, il semble que la majorité des auteurs se prononcent dans un sens favorable. En effet, l'application des peines n'est autre qu'une phase du procès pénal, ce qui répond à l'exigence d'une « *accusation en matière pénale*⁶⁰ ».

La loi du 15 juin 2000, tout en juridictionnalisant l'exécution des peines a introduit en aval de la condamnation les critères du procès équitable : principe du contradictoire, motivation de la décision, droit de faire appel à un avocat, voies de recours.

Cependant, et en toute contradiction, la circulaire du 18 décembre 2000 affirme : « *les juridictions de l'application des peines (...) n'auront en effet pas à se prononcer sur le bien fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre une personne présumée innocente, mais devront apprécier les possibilités d'aménagement des modalités d'exécution ou de remise en cause d'une peine prononcée contre une personne qui a été définitivement condamnée* ». Et d'ajouter : « *les dispositions de l'article 6.1 de la convention européenne des droits de l'homme relative au procès équitable, qui ne concernent que les procès portant sur des contestations de nature*

⁵⁹ Faucher (P), *La juridictionnalisation de l'application des peines, une révolution tranquille*, p.218.

⁶⁰ CESDH, art.6.

civile ou des accusations en matière pénale, ne sont donc pas applicables à la matière »⁶¹.

La circulaire dénie toute applicabilité de l'article 6 de la CESDH afin de justifier ses prises de position. Pour le droit interne, les nouvelles procédures d'exécution des peines sont donc conformes au droit européen.

Par ce biais, la circulaire justifie le fait que les audiences ne soient pas publiques et que les juges puissent à la fois avoir participé aux décisions ayant abouti à la condamnation et être juge de l'application de cette condamnation.

Cette technique nous paraît contestable au plus haut point. En effet, une ambiguïté dans l'intention du législateur subsiste. Est-ce parce que l'article 6 CESDH n'est pas applicable que le droit de l'exécution des peines ne répond pas à ses exigences ? Ou est-ce parce que le législateur n'a pas voulu se mettre en conformité totale avec l'article 6 que ce dernier est inapplicable ? Autrement dit, l'inapplicabilité prétendue de l'article 6 est-elle cause ou conséquence de l'absence de conformité du droit français aux exigences européennes ? La question peut être posée. Il est vrai, nous l'avons vu, que ce problème d'applicabilité de l'article 6 à l'exécution des peines est délicat à résoudre. Finalement, tout dépend de l'acceptation que l'on donne au procès pénal. Celui-ci s'achève-t-il au moment de la condamnation définitive ? Ou au contraire lorsque la peine a été complètement purgée ? Le législateur semble avoir penché pour la première hypothèse, peut être davantage par opportunité que pour des raisons juridiques. Cependant, si l'on admet, tout comme la circulaire du 18 décembre 2000, que l'article 6 de la CESDH est inapplicable à l'exécution des peines, les caractéristiques du procès équitable n'ont alors pas à se retrouver dans la phase d'exécution des peines. Or, nous l'avons dit, les caractères de l'acte juridictionnel correspondent aux critères du procès équitable. Ce qui revient à dire, contre toute attente, que, finalement, la juridictionnalisation de l'exécution des peines n'était pas nécessaire et que le législateur ne l'a entreprise que par son souci de restaurer le condamné dans ses droits fondamentaux. Il semble qu'il y ait là un hiatus et l'on ne peut que désapprouver les termes de la circulaire.

⁶¹ Circulaire du 18 décembre 2000, §2.1.1.

De plus, le débat contradictoire, en vertu de l'article 722 alinéa 6 du Code de procédure pénale, se tient en chambre du conseil. La circulaire vient justifier cette décision par le fait que l'article 6 de la convention européenne est inapplicable. C'est un faux argument. En effet, la CEDH reconnaît qu'il peut être fait exception à la publicité des débats notamment pour des raisons de sécurité publique⁶². Il semble que l'exécution des peines et sa spécificité justifient un huis-clos. En effet, il faut tenir compte du potentiel dangereux du condamné mais aussi et plus fondamentalement des nécessités de réinsertion. Le jugement du JAP fait en effet état de l'infraction pénale pour laquelle il y a eu condamnation. Subsiste néanmoins une difficulté : le jugement n'est pas rendu publiquement. La publicité n'existe que lorsque l'affaire en cause est fortement médiatisée. Il y a donc là une contrariété au droit européen.

La circulaire du 18 décembre 2000, d'une manière contestable, dénie l'applicabilité de l'article 6§1 de la CESDH à l'exécution des peines. Cette prise de position permet de justifier des procédures qui ne sont pas en harmonie complète avec le droit européen. C'est ainsi qu'il n'est pas étonnant, après étude des dispositions de la loi du 15 juin 2000, de constater que le condamné est en situation de faiblesse, tous les critères du procès équitable n'étant pas respectés.

II/ Un condamné en situation de faiblesse.

Si l'on réserve la polémique existante quant à l'applicabilité des dispositions de droit européen relatives au procès équitable, l'article préliminaire du Code de procédure pénale dispose néanmoins : « *La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties.*

Elle doit garantir la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement. (...) ». Face aux dispositions de la loi du 15 juin 2000 relatives à l'exécution des peines, il est notable que, malgré cet article qui devrait inspirer

⁶² CEDH, CAMPBELL & FELL c/ ROYAUME-UNI, 1984, série A, n°80.

l'ensemble de la procédure pénale, une inégalité des armes soit flagrante au mépris de l'équilibre des droits des parties (A) et que la séparation des fonctions reste relative (B).

A/ Une inégalité des armes flagrante.

L'égalité des armes fait partie intégrante des composantes du procès équitable. Elle participe, de plus, à la notion d'équilibre entre les droits des parties si chère à notre législateur de 2000. Si, de prime abord, la juridictionnalisation de l'exécution des peines par la loi du 15 juin 2000 paraît, avant tout, être une mise en conformité du droit interne français avec le droit européen, lorsque l'analyse des dispositions de ce texte se fait plus approfondie, il ressort nettement une inégalité des armes persistante, plaçant de manière indéniable le condamné en situation de faiblesse.

La loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a introduit au sein de la phase d'exécution des peines le droit fondamental à l'avocat. Cette mesure, qui suscite l'adhésion de tous, théoriciens et praticiens, constitue une remise à niveau dans le sens où le condamné est ainsi mieux armé pour se défendre face à un véritable professionnel du droit, le procureur de la République. Il bénéficie des conseils et surtout de la parole d'un homme de loi, paré à rivaliser avec son adversaire. Si l'on refusait au condamné le droit de faire appel à un défenseur, sa situation serait d'autant plus dramatique que souvent les condamnés n'ont pas la maîtrise de l'art de la défense face à un professionnel de l'accusation.

Cependant, si cette avancée doit être soulignée de la manière la plus intense, le progrès étant réel, lorsque le condamné ne fait pas appel à un avocat, comme il en a le droit⁶³ - malgré ce que certains magistrats en disent - il semble que l'égalité des armes soit rompue. Dans ce cas, il y a inégalité des armes entre condamné et ministère public mais de surcroît, il y a également discrimination entre condamné bénéficiant d'un avocat et condamné se défendant seul. De fait, il y a une réelle nécessité pour le condamné à faire appel aux services d'un avocat.

⁶³ C.pr.pén., art. 722 al. 6 : « (...) *les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celle de son avocat* (...) ». L'avocat n'est obligatoire que pour les condamnés mineurs (C.pr.pén., art.D.116-5).

En effet, le droit de consulter le dossier du condamné n'est réservé qu'à l'avocat. La circulaire du 18 décembre 2000 dispose ainsi : « *Ce dossier pourra être consulté par l'avocat du condamné (...). L'avocat du condamné pourra se faire délivrer, à ses frais, copie de tout ou partie des pièces du dossier. Le procureur de la République pourra consulter ce dossier ou en demander la communication (...)*⁶⁴ ». L'avocat du condamné et le procureur de la République disposent du même droit. Mais si le condamné est seul pour assurer sa défense, à la lecture des textes, il y a bien inégalité des armes, seul l'avocat étant visé. Cependant, un condamné se dispensant d'une telle opportunité se verra-t-il systématiquement opposer un refus face à sa demande de consultation de dossier ? Les JAP font remarquer que même si ce droit n'est pas reconnu par la circulaire, il ne faut pas oublier que le condamné connaît plus ou moins son dossier car le plus souvent, le travailleur social, pour plus de transparence, fait état de son avis au condamné. Cependant, peut-on admettre une telle solution ? Si, en pratique, le condamné connaît son dossier, il n'en reste pas moins que sur un plan théorique, la lacune se fait terriblement sentir. Il ne faut pas pour autant imputer à cette imperfection de la loi du 15 juin 2000 la proportion importante de condamnés faisant appel à un avocat. D'autant plus qu'on pourrait supposer que par parrallélisme des formes, les JAP laissent le condamné consulter son dossier lorsqu'il ne souhaite pas bénéficier des services d'un défenseur.

L'inégalité des armes résultant du droit à l'avocat se ressent également devant la chambre des appels correctionnels. En effet, lorsque le condamné utilise sa voie de recours, il n'est pas présent lors du débat contradictoire devant la cour d'appel. Seul son avocat est entendu lors de l'audience⁶⁵. A supposer que le condamné n'ait pas de conseil, il est défavorisé face à un ministère public omniprésent. Il est vrai que les magistrats de la cour d'appel peuvent procéder à l'audition du condamné avant la tenue du débat contradictoire⁶⁶. Mais il ne s'agit que d'une simple faculté, ne rétablissant certainement pas l'égalité entre les parties. De même, il est possible de se demander, qu'il y ait un avocat ou non, si la procédure est encore réellement contradictoire.

L'inégalité des armes est également flagrante dans le cadre des voies de recours. Nous avons vu qu'avant la loi du 15 juin 2000, le condamné ne pouvait

⁶⁴ Circulaire du 18 décembre 2000, §2.1.5.3.

⁶⁵ C.pr.pén., art.D.116-16.

⁶⁶ C.pr.pén., art.D.116-15.

aucunement attaquer la décision que le juge de l'application des peines prenait à son égard. Seul le ministère public bénéficiait d'une telle possibilité. Au stade des mesures non juridictionnalisées, cette inégalité manifeste perdure. Mais même au niveau des mesures nouvellement juridictionnelles, une inégalité, moins visible mais néanmoins sensible, persiste. En effet, si l'article 722 alinéa 6 du Code de procédure pénale prévoit : « (...) elle peut être attaquée par la voie de l'appel par le condamné, par le procureur de la République et par le procureur général, dans le délai de dix jours à compter de sa notification (...) », son alinéa 7 dispose : « Les décisions du juge de l'application des peines sont exécutoires par provision. Toutefois, lorsque l'appel du ministère public est formé, dans les vingt-quatre heures de la notification, contre une décision accordant l'une des mesures prévues par le sixième alinéa, il suspend l'exécution de cette décision jusqu'à ce que la cour ait statué. (...) ». Le condamné, face à une mesure juridictionnelle bénéficie donc d'un recours, droit fondamental et qui le place sur un pied d'égalité apparent avec le ministère public. Cependant, et malgré cette avancée, l'appel du ministère public est par exception suspensif s'il est interjeté dans les 24 heures. Cette distinction semble ne pas être justifiée hormis par la dangerosité du condamné susceptible de purger sa peine en milieu ouvert. Il est vrai que sur un plan pratique, lorsque le condamné désire utiliser son droit à demander l'examen de son dossier par une juridiction du second degré, c'est que la mesure escomptée n'a pas été accordée. Dans une telle situation, l'exécution provisoire de la décision ne change rien aux données du problème puisque le condamné reste en détention. A l'inverse, lorsque le procureur désire interjeter appel, c'est, le plus souvent, lorsque le JAP a décidé d'octroyer, par exemple, une libération conditionnelle à un condamné potentiellement dangereux. La même disposition se retrouve pour les appels des jugements des juridictions régionales de la libération conditionnelle⁶⁷. On voit bien ici tout l'intérêt d'un recours suspensif. Néanmoins, sur le plan de l'égalité des armes et même si ce *distinguo* est compréhensible, cette disposition place encore une fois le condamné en situation de faiblesse.

De plus, il est difficilement admissible que le procureur général soit recevable à interjeter appel, de la même manière que le procureur de la République. Le condamné voit ainsi se doubler la probabilité d'un recours par la partie adverse. D'où une inégalité des armes latente.

⁶⁷ C.pr.pén., Art. 722-1 al. 5.

Enfin, lorsqu'il existe un appel suspensif du parquet, la juridiction d'appel doit statuer dans un délai de deux mois⁶⁸. Dans tous les autres cas, seul un délai raisonnable est exigé, avec les incertitudes que cela engendre. Cette distinction paraît encore inégalitaire. Ainsi, alors que le recours du parquet est examiné rapidement, il est arrivé à la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de Douai de statuer sur un recours alors que la peine était déjà exécutée entièrement, d'où une utilité qui peut être contestée.

L'examen approfondi des dispositions de la loi du 15 juin 2000 laisse entrevoir ses lacunes sur le plan européen. L'inégalité des armes est flagrante même si elle a été quelque peu résorbée. Dans une telle situation, le condamné est en position de faiblesse, d'autant plus que la séparation des fonctions exigée par l'article préliminaire du Code de procédure pénale n'est que relative.

B/ Une séparation des fonctions relative.

L'une des garanties essentielles du procès équitable concerne la séparation des fonctions, c'est-à-dire que l'on ne peut être juge et partie à la fois, de même qu'un magistrat ne peut avoir à connaître de la même affaire deux fois. Ce principe, nous l'avons dit, est exposé clairement depuis la loi du 15 juin 2000, dans notre Code de procédure pénale. Reste qu'en matière d'exécution des peines, comme peut-être dans d'autres cas, ce principe affirmé n'en est pas moins nuancé.

Les procédures devant les juridictions régionales de la libération conditionnelle, dont nous n'avons encore parlé que très peu, ne fonctionnent pas de la même manière que celles devant le JAP. En effet, les JRLC doivent statuer, conformément aux principes juridictionnels, après avis de la CAP (commission d'application des peines)⁶⁹. Cette commission est chargée de donner son avis sur la demande de libération conditionnelle. Elle influence donc largement les magistrats qui ont tendance à s'appuyer sur les avis de personnes qui rencontrent quotidiennement le

⁶⁸.C.pr.pén., Art. 722 al. 7 et 722-1 al.5.

⁶⁹ C.pr.pén., Art. 722-1 al.1.

condamné (chef de l'établissement pénitentiaire, représentants du SPIP). Le procureur de la République en est membre de droit⁷⁰. Cependant, en plus de faire partie de la CAP, le ministère public dispose de la possibilité de faire appel du jugement rendu par la JRLC⁷¹. Il s'agit là de deux fonctions incompatibles qui nuisent au bon respect du principe de la séparation des fonctions.

De plus, il faut bien noter que le JAP qui examine une demande de la part du condamné sera le même que celui qui l'aura refusée quelques mois plus tôt.

Enfin, il a parfois été souhaité qu'au sein de la chambre des appels correctionnels un JAP du ressort de la cour d'appel soit présent⁷². La solution selon laquelle le JAP ayant en charge le dossier pourrait siéger à la cour d'appel n'est pas admissible car elle trahit le principe de séparation des fonctions. Le législateur a opté pour un choix autrement plus satisfaisant : le conseiller chargé de l'application des peines siège donc à la chambre des appels correctionnels⁷³. Cela permet simplement qu'un magistrat spécialisé dans les questions d'exécution des peines soit entendu.

La juridictionnalisation de l'exécution des peines semble bien être une réforme imparfaite. Incomplète, elle ne met le droit interne que partiellement en conformité avec le droit européen. De même, les principes posés par l'article préliminaire du Code de procédure pénale ne paraissent que façade et il en ressort une impression de vive déception face à un texte largement attendu et qui suscitait d'emblée l'enthousiasme. L'égalité des armes en matière d'exécution des peines que devait engendrer la loi du 15 juin 2000 n'est qu'imparfaitement réalisée. Le condamné s'en ressent et se trouve dans une situation de faiblesse qu'il conviendrait de résorber. Déjà affaibli, il est dérouté par la complexité et l'illisibilité du système mis en place.

⁷⁰ C.pr.pén., Art. 722 al.4.

⁷¹ C.pr.pén., Art. 722-1 al.5.

⁷² Poncela (P), *Le chantier du droit de l'exécution des peines est ouvert. Quelques remarques sur la loi du 15 juin 2000*, p.890.

⁷³ C.pr.pén., art.D.116-13.

Section 2 : Complexité et illisibilité du système.

La juridictionnalisation de l'exécution des peines, bien loin d'unifier les procédures, a contribué à rendre la machine judiciaire plus lourde – elle l'était déjà bien assez – à tel point que l'on peut se demander si la réforme n'est pas trop complexe, ce qui nuit à son efficacité (I). Il ressort alors de la loi une véritable illisibilité, qui n'est pas sans dérouter le condamné (II) et laissant planer sur cette réforme un sentiment d'insatisfaction.

I/ Une réforme trop complexe ?

Le système élaboré pour partie par la loi du 15 juin 2000 se superpose aux vestiges du système antérieur qui n'a pas complètement disparu. La réforme est alors complexe, trop complexe, tant au niveau des compétences (A) qu'au niveau des régimes applicables (B).

A/ Au niveau des compétences.

Avant la loi du 15 juin 2000 procédant à la juridictionnalisation de l'exécution des peines, coexistaient deux organes compétents : le juge de l'application des peines et le ministre de la justice. Désormais, la compétence du pouvoir exécutif est exclue, ce qui est une bonne chose. Les juridictions de la libération conditionnelle sont désormais compétentes.

Dès lors :

- Le JAP est compétent pour les mesures d'administration judiciaire, les mesures juridictionnelles ainsi que pour la libération conditionnelle.
- Les JLC sont compétentes pour la libération conditionnelle uniquement.

La loi du 15 juin 2000 prévoit donc une compétence duale en matière de libération conditionnelle. Le critère de compétence tient au quantum de la peine : le

JAP est ainsi désormais compétent lorsque la peine est inférieure ou égale à 10 ans ou lorsque le reliquat est inférieur ou égal à 3 ans⁷⁴ (auparavant lorsque la peine était inférieure à 5 ans). Les conflits de compétence sont ainsi réglés par ce critère.

Les auteurs ont eu l'occasion de s'interroger sur la pertinence de cette dualité de compétence en matière de libération conditionnelle. En effet, de prime abord, retenir deux organes compétents, c'est alourdir le système, le rendre inutilement plus complexe. Ainsi, Mme PONCELA regrette que la libération conditionnelle et ses compétences soient un effet de « *path dependency* » c'est-à-dire une dépendance par rapport au chemin tracé ou une difficulté à innover et à se détacher des modèles antérieurs⁷⁵. Ainsi, cet auteur regrette que la dualité de compétence ne soit que le fait d'une dualité historique. Les JLC n'existent que pour remplacer la compétence non-judiciaire du ministre de la justice. Il fallait alors se démarquer complètement du système antérieur pour ne retenir qu'une compétence unique. Mais c'est à ce niveau qu'intervient le douloureux problème de la collégialité. Le JAP est un juge unique. Les JLC sont des juridictions collégiales. La libération conditionnelle mérite-t-elle d'être collégialisée dans son intégralité ? Ou peut-elle être décidée par un juge unique quelle que soit la peine à exécuter ? La question n'est pas facile. Il paraît cependant certain que confier la question de la libération conditionnelle d'un individu condamné à perpétuité à un juge unique est plus que délicat. La collégialité semble s'imposer. En sens inverse, le juge unique permet également, pour des moindres peines de ne pas rigidifier le système, les JRLC n'étant pas assez nombreuses pour examiner tous les dossiers⁷⁶. La compétence paraît complexe mais justifiée.

Enfin, il faut préciser que les organes compétents au second degré sont également multiples :

- Le tribunal correctionnel est compétent pour les recours du ministère public à l'encontre des mesures d'administration judiciaire.
- La chambre des appels correctionnels prend en charge les recours contre les jugements du JAP.

⁷⁴. C.pr.pén., Art. 730.

⁷⁵ Poncela (P), *Le chantier du droit de l'exécution des peines est ouvert. Quelques remarques sur la loi du 15 juin 2000*, p.890.

⁷⁶. C.pr.pén., Art. 722-1 al.2 : une juridiction régionale de la libération conditionnelle par cour d'appel.

- La juridiction nationale de la libération conditionnelle examine les recours contre les décisions des juridictions régionales de la libération conditionnelle.

La loi du 15 juin 2000 ne modifie pas le système de compétence duale qui existait auparavant en matière de libération conditionnelle. Elle ne fait que modifier l'une des autorités compétentes. Cette dualité, bien que justifiée en théorie, alliée à la multiplication des instances de second degré, contribue à l'impression de complexité qui se dégage de l'exécution des peines, sentiment renforcé par l'étude des régimes applicables.

B/ Au niveau des régimes.

Le système antérieur à la loi du 15 juin 2000 ne comportait que deux procédures différentes, avec un seul type de mesure. Toutes les décisions prises en matière d'exécution des peines étaient des mesures d'administration judiciaire. Deux procédures coexistaient : la procédure devant le JAP et la procédure devant le ministre de la justice, chargé des dossiers de libération conditionnelle. La situation était déjà loin d'être simple. La juridictionnalisation de l'exécution des peines vient encore la compliquer.

Désormais, trois types d'actes sont à dénombrer : les actes d'administration judiciaire, les actes juridictionnels ainsi que la libération conditionnelle, acte juridictionnel particulier. Trois types d'actes, trois procédures et donc trois régimes.

- Les actes d'administration judiciaire⁷⁷ : ce sont les permissions de sortir, les autorisations de sortie sous escorte ainsi que les réductions de peine. Ils sont rendus par le juge de l'application des peines, sans débat contradictoire, sur décision non motivée, après avis de la CAP. Ils ne font l'objet d'aucune voie de recours de la part du condamné.

⁷⁷. C.pr.pén., Art. 722 al.1.

- Les actes juridictionnels⁷⁸ : ce sont les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et suspension de peine, de placement sous surveillance électronique. Ils sont rendus par le juge de l'application des peines, suite à un débat contradictoire en présence du condamné et de son avocat et du ministère public. Le représentant de l'administration pénitentiaire doit impérativement donner son avis. La décision est motivée et peut faire l'objet de voies de recours au bénéfice des deux parties.

- La libération conditionnelle⁷⁹ : c'est un acte juridictionnel particulier. Il existe des points communs avec ceux-ci : le débat contradictoire, la motivation de la décision, les voies de recours et le droit à l'avocat. On peut considérer que la décision relative à la libération conditionnelle d'un condamné, prononcée par un JAP, est une simple mesure juridictionnelle. Cependant, lorsqu'elle est rendue par la JRLC la procédure est différente. En effet, l'article 722-1 alinéa 1 du Code de procédure pénale prévoit que la JLC statue après l'avis de la CAP. Cette disposition vient donc faire de la libération conditionnelle rendue par les JLC une décision dérogatoire. Elle présente tous les attributs de la juridictionnalisation mais conserve un trait des actes d'administration judiciaire. Elle crée même une distinction peu compréhensible entre libération conditionnelle prononcée par le JAP et libération conditionnelle prononcée en collégialité. Pourquoi une telle différence de régime ? L'avis du représentant de l'administration pénitentiaire n'était-il pas suffisant ?

Finalement, la complexité du système résulte moins des compétences que des régimes applicables. Trop complexe, mêlant plusieurs organes, plusieurs types d'actes et plusieurs procédures, le système n'est plus du tout lisible, seul un véritable professionnel pouvant s'y retrouver.

⁷⁸. C.pr.pén., Art 722 al.6.

II/ L'illisibilité du système, conséquence inévitable.

Face à une telle complexité, le condamné est dérouté (A). Cette conséquence est fâcheuse puisqu'elle contribue à ruiner l'objectif de la réforme. Pire encore, la localisation surprenante des juridictions de la libération conditionnelle accentue ce phénomène (B).

A/ Un condamné dérouté.

A trop étendre les procédures, les compétences, un système devient obscur pour tout usager. Cette vérité est applicable au condamné et aux procédures d'exécution des peines. En effet, comment s'y retrouver de façon claire lorsque trois procédures distinctes existent ? Comment faire comprendre à un condamné que pour telle mesure, il a droit à un avocat et pas pour telle autre ?

Il ne faut pas oublier que la machine judiciaire est d'avance complexe. Les magistrats du service de l'application des peines du TGI de Lille ont judicieusement remarqué que pour certains condamnés, distinguer le JAP du SPIP est déjà très difficile. Si l'on multiplie les compétences, le condamné n'en sera que plus perdu.

Le législateur souhaitait, sans nul doute, que la réforme qu'il mettait en place ait un impact fort sur les condamnés. Or, une telle illisibilité du système vient ruiner ces efforts. Il suffit que le condamné ne comprenne pas pourquoi un jour le JAP l'entend et un jour il décide seul sans prendre en compte ses observations pour que l'impact souhaité soit réduit à néant, ce qui, finalement aboutirait à considérer que la réforme, telle qu'elle a été construite, ne sert à rien.

Il ne faut pas oublier que ce qui fait un bon système, ce qui garantit une justice sereine, dans un climat apaisé, ce n'est pas davantage l'élaboration de techniques sophistiquées que la compréhension de ces techniques par les usagers de la justice, compréhension, synonyme d'adhésion.

⁷⁹. C.pr.pén., Art. 722 al.6 et 722-1.

La complexité du système actuel d'exécution des peines aboutit à une illisibilité pour son acteur principal : le condamné. Celui-ci est nécessairement dérouté par les méandres de la phase d'exécution de sa peine. Cette illisibilité ne risque-t-elle pas de le décourager dans ses demandes, ne sachant plus à quel saint se vouer ? Ce phénomène est malheureusement accentué par la localisation des juridictions de la libération conditionnelle.

B/ La localisation surprenante des juridictions de la libération conditionnelle.

La localisation des juridictions de la libération conditionnelle contribue à rendre le système illisible. Si cette illisibilité est essentiellement provoquée par la complexité des compétences et des régimes, la localisation des JLC ne clarifie pas la situation.

En effet, l'article 722-1 alinéa 2 dispose que la juridiction régionale de la libération conditionnelle est « *établie auprès de chaque cour d'appel* ». Elle est donc composée partiellement de membres de la cour d'appel (un président de chambre ou un conseiller à la cour d'appel). De même, la juridiction nationale de la libération conditionnelle est composée de magistrats à la Cour de cassation⁸⁰ (le premier président de la Cour de cassation ou un conseiller de la cour, deux magistrats du siège de la cour).

Ainsi, les juridictions régionales de la libération conditionnelle ont leur siège à la cour d'appel tandis que la juridiction nationale a, quant à elle, son siège à la Cour de cassation. Cette localisation est surprenante. En effet, les JRLC sont des juridictions de première instance, statuant sur les demandes de libération conditionnelle des condamnés dont la peine privative de liberté est supérieure à 10 ans⁸¹. La JNLC est la juridiction d'appel des décisions rendues par les JRLC. Donc, une juridiction de première instance est établie au siège d'une juridiction d'appel et sa juridiction d'appel siège à la Cour de cassation qui n'est pas une juridiction d'appel ni un troisième degré

⁸⁰ C.pr.pén., Art. 722-1 al.6.

⁸¹ C.pr.pén., Art. 730.

de juridiction. Le fait va donc pouvoir être débattu en un lieu où, à l'ordinaire, il est proscrit.

N'y a-t-il pas là une incohérence ? Les auteurs ont violemment critiqué cette disposition. Ainsi, « *le choix d'une formation de la Cour de cassation comme juridiction d'appel des décisions de la juridiction régionale ne nous paraît pas particulièrement heureux. Il y a là une confusion des genres qui fait craindre notamment que l'appel ne devienne une sorte de pourvoi en cassation suscitant un examen de la seule légalité de la mesure*⁸² ». De l'avis général des auteurs, il y a donc une ambiguïté sur le contrôle opéré par la JNLC. Cependant, un récent arrêt de la juridiction nationale de la libération conditionnelle, rendu le 26 décembre 2001, a mis fin au « *doute* » quant à sa nature : « *la cour de cassation est une cour d'appel*⁸³ ». La JNLC tranche au fond et pas seulement sur le droit.

De même, « *la solennité donnée à cette juridiction, placée auprès de la Cour de cassation, est tout à fait mal venue et participe d'une dramatisation excessive des décisions en matière de libération conditionnelle*⁸⁴ ». Cependant, il faut tout de même noter que les JLC ne sont compétentes que pour les condamnés à de très longues peines. La dangerosité potentielle et l'enjeu de la libération conditionnelle nécessitent tout de même l'examen de tels dossiers par des magistrats confirmés. La question est alors de savoir si les conseillers à la cour d'appel le sont suffisamment ou non. Le législateur semble avoir opté pour la seconde hypothèse.

Si cette imperfection technique ne porte pas à conséquence quant au fond des décisions rendues, elle rend le système d'exécution des peines encore un peu plus illisible.

Finalement, il y a fort à penser qu'au milieu de toutes ces compétences, de tous ces régimes le condamné ne s'y retrouve plus. Une technicité de moindre qualité participe d'une réforme qui laisse une impression décevante. Sur le plan théorique, la réforme n'est donc pas parfaite et un perfectionnement, par le biais, par exemple, d'une simplification, serait souhaitable. Il en est de même pour la pratique, où des difficultés inévitables se posent.

⁸² Cartier (M-E), *La judiciarisation de l'exécution des peines*, p.104.

⁸³ Herzog-Evans (M), *Juridiction nationale de la libération conditionnelle : une procédure boiteuse*, p.1788.

⁸⁴ Poncela (P), *Le chantier du droit de l'exécution des peines est ouvert. Quelques remarques sur la loi du 15 juin 2000*, p.891.

CHAPITRE II

DES DIFFICULTES PRATIQUES INEVITABLES.

Si, dans l'ensemble, la réforme de l'exécution des peines s'est mise en place rapidement et relativement facilement, grâce à la bonne volonté des acteurs de l'application des peines, parmi lesquels figurent les magistrats et leurs greffiers ainsi que l'administration pénitentiaire, il n'en demeure pas moins que la pratique, elle aussi, fait face, quotidiennement, à son lot de difficultés. Celles-ci sont inévitables car il n'est pas de réforme sans difficultés concrètes, tout du moins temporaires. Certaines semblent difficilement gérables (section 1) alors que d'autres peuvent être simplement qualifiées d'annexes (section 2).

Section 1 : Des problèmes fondamentaux d'adaptation.

Parmi les difficultés rencontrées par les services d'application des peines des TGI, et particulièrement par celui de Lille, certaines semblent s'opposer de manière très forte, laissant planer une ombre sur un bilan pourtant positif. Ces problèmes fondamentaux sont de deux ordres. Tout d'abord, la question de l'insuffisance des moyens humains ne peut être oubliée face à une loi ayant engendré un surcroît de travail important (I). Ensuite, les lourdeurs inhérentes à la procédure se font parfois cruellement sentir (II).

I/ L'insuffisance des moyens humains.

Cette difficulté semble être la plus délicate à gérer pour l'ensemble des personnels de l'exécution des peines. Elle touche plus particulièrement les greffes. La

raison essentielle est la surcharge de travail provoquée par la juridictionnalisation de l'application des peines (A). C'est pourquoi, ils n'ont cessé de réclamer des moyens humains supplémentaires (B).

A/ Une surcharge de travail considérable pour le greffe.

Le greffe du service de l'application des peines du TGI de Lille est le plus touché par la réforme. Si le débat contradictoire se déroule en 30 minutes, il existe tout un travail préalable confié au greffe. Le rapport LAZERGES fait état de cette surcharge de travail.

Chaque greffier s'occupe d'un établissement pénitentiaire. Il gère les dossiers de demande des condamnés ainsi que, théoriquement des dossiers individuels des condamnés transmis par le greffe des établissements pénitentiaires. Ils adressent les convocations et reçoivent les avis du SPIP. D'une manière générale, ils ont en charge la préparation du débat contradictoire, dans ses moindres détails.

Lors du débat contradictoire, le greffier est chargé de la rédaction du jugement du JAP et de l'établissement du procès-verbal. Il doit donc être présent lors de chaque débat contradictoire. Il se déplace ainsi dans les établissements pénitentiaires de la même façon que le JAP.

Enfin, le greffier est chargé de recevoir les appels, ce qui constitue également une charge nouvelle, mais qui est à relativiser vu le faible nombre de recours.

La juridictionnalisation a donc engendré un surcroît de travail important pour les greffes. La difficulté réside dans le fait que cette surcharge est difficilement gérable. Ce point est perçu de manière intense, non seulement par les greffiers eux-mêmes mais aussi par les magistrats, conscients des difficultés qu'ils rencontrent. De plus, avec la mise en place des 35 heures dans la fonction publique, les services ferment plus tôt, laissant le travail accumulé au lendemain.

Il s'agit donc d'une difficulté majeure, laissant entrevoir les vices de la juridictionnalisation de l'exécution des peines. C'est pourquoi, greffiers et magistrats réclament des moyens supplémentaires.

B/ Des moyens supplémentaires nécessaires.

La juridictionnalisation de l'exécution des peines a emporté avec elle une masse de travail considérable, masse difficilement gérable par les greffes en l'état. En effet, « *sous l'empire de l'ancienne loi, le nombre de magistrats et de fonctionnaires connaissant de ce contentieux était déjà trop limité pour accomplir toutes les tâches convenablement* ⁸⁵ ». C'est pourquoi aujourd'hui, ces personnels réclament des moyens humains supplémentaires.

A Lille, lors de la mise en place de la réforme, un poste de greffier a été pourvu, renforçant ainsi les effectifs. Actuellement, il y a donc 4 greffiers au service de l'application des peines du TGI de Lille. Afin de décharger les greffiers, un « employé-jeune » s'occupe de l'accueil du public. Cependant, face à la surcharge de travail, ses fonctions dépassent le simple cadre de l'accueil/standard pour déborder dans le secrétariat.

Malgré ce renforcement récent des effectifs, les greffiers estiment qu'il faudrait une personne en plus afin d'assumer correctement la charge de travail. Débordés par les contraintes liées à la juridictionnalisation, les greffiers avouent mettre plus ou moins de côté le milieu ouvert. Ils souhaitent donc le passage à 5 greffiers afin de pouvoir mener à bien toutes leurs missions, qu'elles concernent le milieu fermé ou le milieu ouvert.

Le rapport LAZERGES insiste également sur la nécessité de donner plus de moyens aux greffes afin de pouvoir affirmer que l'application concrète de la réforme est un succès. Le rapport prévoit également la création de postes de juge de l'application des peines. Cependant, à Lille, cette revendication n'existe pas car les JAP

⁸⁵ Coulon (J-M), in *Entrée en vigueur de la loi « présomption d'innocence »*, p.VI.

s'estiment en nombre suffisant pour gérer le surcroît de travail engendré. Il faut tout de même rappeler qu'en septembre 2001, l'équipe est passé de trois JAP à quatre.

Ces revendications sont à prendre en considération. En effet, il s'agit là d'un point important qui nuit à l'efficacité de la réforme et de toute la phase d'exécution des peines. Les pouvoirs publics ne sont pas restés sourds face à cet appel : le rapport LAZERGES fait état de la création de 44 postes de greffiers affectés à l'application des peines. C'est là une réelle avancée car l'on sait qu'une belle réforme ne peut fonctionner que si les moyens sont suffisants. Mais l'effort est encore à poursuivre. La création de nouveaux postes étant imminente (augmentation du nombre de place au concours d'accès), les greffiers doivent maintenant prendre leur mal en patience et espérer que cette augmentation globale des effectifs sera bien répartie en fonction des besoins.

Le rapport LAZERGES fait également état de la création de 77 postes de juge de l'application des peines. Il semblerait donc que le législateur veuille donner à l'exécution des peines les moyens de fonctionner dans les meilleures conditions possibles, ce qui ne peut qu'être approuvé.

L'insuffisance des moyens humains face à la récente juridictionnalisation de l'exécution des peines semble être la difficulté majeure rencontrée par la pratique. Cependant, un autre problème, bien que moins officialisé, se pose : la réforme a entraîné dans son sillage des lourdeurs insolubles.

II/ Des lourdeurs insolubles.

Les nouvelles procédures engendrent, comme c'est souvent le cas, des lourdeurs, qui, parfois, peuvent paraître contraignantes. Ainsi, des problèmes de coordination se posent fréquemment (A), difficultés qui sont difficilement résolues. De plus, face à la rigidité des textes qui distinguent différentes procédures, des

assouplissements étaient nécessaires. C'est alors que le droit s'adapte aux exigences de la pratique (B).

A/ Des problèmes de coordination.

La juridictionnalisation de l'exécution des peines, en ce qu'elle impose différentes procédures, engendre des problèmes de coordination. En effet, le JAP n'est plus le seul acteur de la procédure. C'est pourquoi, il est parfois difficile de réunir toutes les personnes concernées au même moment. Les calendriers étant chargés, cette difficulté se pose alors avec acuité.

Tout au long de la procédure juridictionnelle, ces problèmes de coordination se font sentir :

- Lors de la préparation des dossiers : les magistrats font état de difficultés dans les rapports du SPIP et de l'administration pénitentiaire. Chaque organe effectue son propre rapport lors de la préparation du dossier et donc en amont du débat contradictoire. Ainsi, par exemple, la préparation d'un dossier de placement sous surveillance électronique est très lourde car des éléments très précis sont exigés. Il peut alors arriver que les rapports ne soient pas prêts en même temps, ce qui complique et retarde la phase suivante.

- Lors du débat contradictoire : la tenue d'une audience impose la comparution de tous les acteurs : JAP, condamné, avocat, représentant du Ministère Public, représentant de l'administration pénitentiaire et greffier. Il faut donc réunir six personnes à une heure fixée par le calendrier. Pour le condamné, cette exigence ne saurait poser problème. Cependant, tous ces acteurs ne travaillent pas dans les mêmes lieux, certains doivent se déplacer. Tout dépend de la localisation du débat contradictoire, le plus simple étant le cabinet du JAP. En effet, lorsque l'audience a lieu au sein de l'établissement pénitentiaire, le JAP, le greffier, le substitut du procureur, l'avocat doivent se déplacer, tout déplacement comportant des aléas.

De plus, les personnes présentes lors du débat contradictoire ont un emploi du temps très serré. Dès lors, il devient difficile de réunir toutes ces personnes en un même lieu et en un même moment. C'est pourquoi, il était plus simple de prévoir des matinées d'audience, à jour fixe (par exemple, tous les jeudis pour la maison d'arrêt et tous les

lundis pour les aménagements de l'article D.49-1 du Code de procédure pénale). Cette possibilité est utilisée au maximum par les JAP du TGI de Lille. Cependant, elle n'existe que pour les débats contradictoires ayant lieu au sein de l'établissement pénitentiaire. Ainsi, lorsque l'audience a lieu au cabinet du JAP, il n'y a pas de jour fixe (sauf dans le cadre de l'article D.49-1). C'est à ce niveau que se posent les difficultés. Par exemple, un débat contradictoire concernant une révocation de semi-liberté pour cause d'évasion était prévu à 10 heures. Il n'a débuté qu'une heure plus tard.

Enfin, il existe des problèmes de coordination avec le personnel de l'établissement pénitentiaire au sein duquel se déroule le débat contradictoire. En effet, pour des raisons bien compréhensibles de sécurité, le local dans lequel se déroule l'audience est fermé à clé. Il est ainsi arrivé que le personnel oublie de venir ouvrir, laissant le magistrat, le condamné, son avocat et le représentant du Ministère Public enfermés !

Face à la tenue d'un débat contradictoire, il est parfois fort difficile de réunir tous les acteurs à une heure donnée. La pratique peine alors à s'adapter aux exigences de la loi. Cependant, cette difficulté n'est pas propre à la phase d'exécution des condamnations, elle existe également, par exemple, dans le cadre des audiences tenues par le juge des enfants. Les contraintes inhérentes à la juridictionnalisation de l'exécution des condamnations ont incité les magistrats à rechercher des solutions face à la rigidité des textes. La pratique s'adapte à la réalité des faits.

B/ Des assouplissements inévitables face à la rigidité des textes.

La loi du 15 juin 2000 a créé des carcans entre mesures juridictionnelles et mesures d'administration judiciaire. En effet, ces deux types d'actes obéissent à des procédures différentes. Le JAP doit dès lors appliquer pour chaque décision à prendre le type de procédure adéquat. Cependant, la pratique ne dissocie pas toujours les actes, c'est-à-dire qu'il arrive qu'un JAP prononce en même temps une permission de sortir (acte d'administration judiciaire) et une semi-liberté (acte juridictionnel). Cette situation correspond en effet à une bonne administration de la justice, le JAP donnant au condamné les moyens de se rendre seul au centre de semi-liberté. Avant la loi du 15

juin 2000, cette hypothèse ne posait pas de difficulté particulière puisque les régimes des deux mesures à prendre étaient identiques. Désormais, la permission de sortir fait l'objet d'une procédure spécifique (la procédure de l'article 722 alinéa 1 du Code de procédure pénale) et l'octroi d'une semi-liberté répond à d'autres exigences (la procédure de l'article 722 alinéa 6 du Code de procédure pénale). Dès lors, à respecter à la lettre ces textes, il faudrait deux actes séparés, répondant à deux procédures. Ainsi, le condamné serait entendu pour l'octroi de sa semi-liberté puis, plus tard, serait informé de l'octroi par le JAP d'une permission de sortir.

Cette situation, qui est loin d'être une hypothèse d'école, constitue l'archétype des lourdeurs que la juridictionnalisation de l'exécution des peines a engendré. Certains plaideront ici pour une juridictionnalisation complète, les JAP n'ayant plus à respecter qu'une seule et même procédure. Cependant, tel n'est pas le droit positif et la pratique s'est adaptée afin d'assouplir un système basé sur des carcans.

Lorsque les juges de l'application des peines du TGI de Lille souhaitent prononcer une semi-liberté, ils l'accompagnent généralement d'une permission de sortir. Cette dernière est alors prononcée dans le jugement d'octroi de la semi-liberté, à la suite d'un débat contradictoire au cours duquel le condamné a pu s'exprimer. La permission de sortir répond alors à la procédure juridictionnelle (même s'il n'est pas évident qu'au cours du débat contradictoire l'avis du condamné soit écouté sur ce point). En théorie, il y a donc vice de procédure puisque la permission de sortir devrait répondre à la procédure des actes d'administration judiciaire. Cependant, il s'agit là d'un assouplissement tout à fait intéressant, permettant d'éviter les lourdeurs du système. De plus, il ne lèse pas les intérêts du condamné, puisque, a priori, la procédure juridictionnelle lui est plus favorable que la procédure des actes d'administration judiciaire. Ceci correspond alors à la maxime « qui peut le plus peut le moins ». Cependant, il faut bien noter que, dans une telle situation, l'avis de la CAP est inexistant, ce qui n'est pas sans poser de difficulté. Les magistrats ont tranché en faveur de l'efficacité plutôt que pour le respect scrupuleux des textes.

Il s'agit là d'une adaptation adéquate de la pratique aux réalités concrètes. Il faut cependant préciser que le mécanisme inverse ne saurait être utilisé. En effet, il n'est pas imaginable que permissions de sortir et octroi d'une semi-liberté fassent

l'objet d'une même décision, répondant à la procédure applicable aux actes d'administration judiciaire. Dans une telle hypothèse, les droits du condamné seraient lésés puisque son audition n'est pas prévue.

Ceci correspond à l'exemple-type des lourdeurs engendrées par la loi du 15 juin 2000, lourdeurs qui ont été bien gérées par le service d'application des peines du TGI de Lille. Des assouplissements étaient inévitables, permettant ainsi au droit de s'adapter à la diversité des situations. Cependant, il ne faut pas oublier que ces lourdeurs (problèmes de coordination, multiplication des procédures) sont importantes car elles causent des difficultés non négligeables que la pratique résout de son mieux. Il s'agit là de problèmes importants d'adaptation de la pratique aux nouvelles exigences. Il existe également des difficultés annexes, qui, bien que parfois exaspérantes, ne viennent pas paralyser le système.

Section 2 : Des problèmes d'adaptation annexes.

La loi du 15 juin 2000, dans ses dispositions relatives à l'application des peines, a nécessité des efforts d'adaptation par les différents acteurs de cette phase du procès pénal. Si la plupart de ces exigences ont été menées avec succès, certaines difficultés subsistent sans toutefois être rédhibitoires. Ainsi, les magistrats évoquent le problème de la transmission des dossiers des condamnés du greffe de l'établissement pénitentiaire vers le greffe du juge de l'application des peines (I). De manière plus prononcée, ils insistent également sur l'insuffisante adaptation des locaux de l'administration pénitentiaire aux exigences du débat contradictoire (II).

I/ La transmission des dossiers des condamnés.

La création d'un dossier du condamné tenu au sein même de la juridiction, prévue par l'article D.116-6 du Code de procédure pénale, impose la transmission de

certain documents par l'administration pénitentiaire⁸⁶. Il s'avère que cette transmission est lente (A) mais que ce point ne constitue pas un obstacle dirimant à la bonne marche des débats contradictoires (B).

A/ Une transmission lente.

Suite à la création d'un dossier individuel du condamné tenu au greffe du JAP compétent, il était nécessaire de l'alimenter grâce à la fourniture de documents par l'administration pénitentiaire. Ainsi, la circulaire du 18 décembre 2000 précise la nature de ces documents : il s'agit des décisions prononçant une sanction disciplinaire, de la fiche pénale du condamné, du dossier d'aménagement de peine concernant les mesures juridictionnalisées, de l'état des sommes affectées à l'indemnisation des parties civiles⁸⁷.

En pratique, après plus d'un an et demi d'application de la réforme, la transmission de ces dossiers n'est toujours pas achevée, malgré les espoirs du rapport de la mission sur l'application de la loi du 15 juin 2000 qui faisait état, trois mois après son entrée en vigueur, d'un « *important travail de constitution de dossier individuel des condamnés* ». Ainsi, au greffe du service de l'application des peines du TGI de Lille, si cette transmission s'est bien déroulée avec le centre de détention, il n'en va pas de même pour ce qui concerne la maison d'arrêt. Les magistrats insistent sur le fait que cette transmission est extrêmement lente et difficile en raison du « *turn over* » existant dans une maison d'arrêt. Il s'agit donc d'un frein pratique, ayant sa cause dans la vocation de la maison d'arrêt aux courtes peines.

De plus, il faut bien avouer que le greffe du service de l'application des peines n'est pas très favorable à cette transmission en raison de la surcharge de travail que les greffiers accusent déjà.

Les principes de la période transitoire prévus par la circulaire du 18 décembre 2000 sont donc toujours appliqués : « *il conviendra qu'à titre transitoire et temporaire, les services des établissements pénitentiaires effectuent eux-même une copie des*

⁸⁶ Circulaire du 18 décembre 2000, §.2.1.5.2.

⁸⁷ Ibid.

documents en leur possession et les transmettent aux JAP compétents ». Les magistrats reçoivent ainsi un double du dossier lorsqu'une décision est à prendre.

La circulaire prévoyait également : « *en tout état de cause, la confection des dossiers individuels des condamnés ne pourra se faire que de façon progressive, à compter du 1^{er} janvier 2001. Aucun grief ne pourra être tiré du fait qu'un condamné ne dispose pas encore de son dossier individuel, ou que celui-ci ne comporte pas l'ensemble des pièces qui devraient y figurer, tant qu'il n'est pas procédé aux débats contradictoires prévus par les articles 722 ou 722-1* ». Mais aujourd'hui, après plus d'un an et demi d'application de la réforme, aucun dossier en provenance de la maison d'arrêt ne se trouve au greffe du service de l'application des peines du TGI de Lille. La progressivité prévue par la circulaire est loin d'être réalité.

Cependant, cette transmission lente, provoquée par le greffe de l'établissement pénitentiaire et acceptée par le greffe du juge de l'application des peines, ne constitue pas un obstacle dirimant en ce que, finalement, la réforme est appliquée, malgré tout, de manière satisfaisante.

B/ Un obstacle non dirimant.

Le fait que les magistrats ne possèdent pas « sous la main » les dossiers des condamnés ne porte pas réellement à conséquence. En effet, lorsqu'une décision est à prendre, le JAP reçoit un double du dossier, lui permettant d'appuyer sa décision sur des éléments juridiques et objectifs. De même, lorsque le JAP, en dehors de toute décision, désire consulter un dossier, il a la possibilité de le faire soit par téléphone, soit en se rendant directement au greffe de l'établissement pénitentiaire. Cette consultation au greffe est d'autant moins gênante que, nous l'avons dit, le JAP doit désormais régulièrement se rendre au sein de l'établissement pénitentiaire pour y procéder à des débats contradictoires.

Dès lors, l'on peut considérer que, finalement, cette exigence de transmission des dossiers et de tenue au greffe du JAP n'est que le moyen de simplifier la tâche au JAP (il lui suffit de demander le dossier à son greffier) mais n'implique aucune

conséquence fâcheuse quant à la qualité de la décision prise. Les juges de l'application des peines admettent d'ailleurs facilement qu'il ne s'agit que d'un problème de confort, la consultation étant toujours possible et un double leur étant adressé.

Cependant, les magistrats font judicieusement remarquer que si les dossiers étaient consultables sur place, leur travail serait simplifié mais également rendu possible dans le cadre des examens annuels des dossiers des détenus ayant vocation à la libération conditionnelle prévus par l'article D.523 du Code de procédure pénale. En effet, les JAP ne procèdent pas à ces examens. Pour certains magistrats, la raison en est un manque de temps (et même si le temps était là, les dossiers eux ne le sont pas). Pour d'autres, la surcharge de travail n'est pas telle que cet examen soit impossible. Néanmoins, il est vrai que l'absence de transmission des dossiers est un frein pratique au respect de cette disposition. Cependant, peut-on affirmer avec certitude que si les dossiers étaient transmis, l'examen annuel serait systématiquement opéré ? En toute hypothèse, cet examen annuel paraît difficilement conciliable avec les caractéristiques des condamnés purgeant leur peine en maison d'arrêt, le « turn over » étant trop important.

La transmission lente des dossiers des condamnés des greffes des établissements pénitentiaires vers les greffes des JAP, même si elle peut parfois gêner et exaspérer les magistrats, ne rend pas leur tâche impossible : il s'agit d'un obstacle surmontable, une difficulté d'adaptation annexe. Il en va de même en ce qui concerne l'aménagement des locaux au sein des établissements pénitentiaires.

II/ L'insuffisante adaptation des locaux.

Les magistrats se sont plaints à plusieurs reprises de l'insuffisante adaptation des locaux mis à leur disposition au sein des établissements pénitentiaires, témoignant ainsi de la difficulté de faire entrer la justice dans les prisons (A). Il faut bien avouer

que, malgré son apparence anodine, cette difficulté est perçue avec acuité par les magistrats (B).

A/ La difficulté de faire entrer la justice dans les prisons.

L'article D.116-8 du Code de procédure pénale instaure une dualité de localisation du débat contradictoire. Si le condamné est incarcéré, l'audience se tiendra au sein de l'établissement pénitentiaire dans lequel il purge sa peine. Cette disposition a le mérite (ou le démerite, selon les opinions divergentes) d'introduire la justice dans les prisons. L'idée ici n'est pas de discuter l'opportunité de faire tenir des audiences dans un lieu autre que le tribunal mais de s'attacher aux difficultés concrètes que cette disposition a engendrées.

Les établissements pénitentiaires ont dû faire preuve d'adaptation. Leur principal souci était de trouver un local adéquat permettant la tenue d'un débat contradictoire. Le local devait être suffisamment grand mais surtout présenter des garanties de sécurité. A la base, les établissements pénitentiaires n'étaient pas du tout adaptés pour la reçoë des magistrats et la tenue d'une audience. La question du local était donc une question fondamentale.

Cependant, le milieu carcéral, conscient de la nécessité de mener à bien une réforme importante, a trouvé des solutions et donc des locaux qui sont mis à la disposition des magistrats en fonction des calendriers. Il faut toutefois préciser que ces locaux ne sont pas à l'usage exclusif des débats contradictoires.

Ainsi :

- Au sein de la maison d'arrêt de Douai, les audiences se tiennent dans la salle du mess.
- Au sein du centre de semi-liberté d'Haubourdin, les débats contradictoires ont lieu au greffe.
- Au sein de la maison d'arrêt de Loos, les magistrats ont à leur disposition le local des familles.

Néanmoins, si un local a été trouvé, d'autres difficultés se sont présentées. Il fallait adapter ces lieux aux exigences de sécurité propres au milieu carcéral et aux exigences des débats contradictoires. C'est pourquoi, il a été décidé que le local serait fermé à clé pendant la durée des audiences. De même, les établissements pénitentiaires se sont engagés à installer une prise de courant, absolument nécessaire pour alimenter l'imprimante.

Magistrats et greffiers ont ensuite sollicité de nouveau ces établissements. En effet, lors de la tenue des audiences, le greffier du JAP devait se déplacer non seulement avec son ordinateur portable mais également avec son imprimante puisque le procès-verbal et le jugement sont établis de suite. Il s'agissait là à l'évidence d'un problème pratique important, c'est pourquoi le service d'application des peines du TGI de Lille a demandé à chaque établissement pénitentiaire situé dans son ressort de s'équiper d'une imprimante, le greffier n'ayant désormais qu'à se munir de son ordinateur portable. La difficulté est donc résolue. Il en est de même pour la maison d'arrêt de Douai qui s'est non seulement équipée d'une imprimante mais a également investi dans l'achat d'un ordinateur.

Cependant, il est très difficile d'adapter un lieu comme l'établissement pénitentiaire, dont ce n'est pas la vocation, aux exigences des audiences. Cette difficulté, bien que désormais annexe, est pourtant perçue avec acuité par les magistrats.

B/ Une difficulté perçue avec acuité.

A l'occasion d'entretiens avec les JAP du TGI de Lille, il est nettement apparu que la question du local en établissement pénitentiaire, et plus particulièrement concernant la maison d'arrêt de Loos, se faisait sentir avec acuité. Il est vrai que les débuts ont parfois été laborieux, mais dans l'ensemble, aujourd'hui, les problèmes majeurs ont été réglés (lieu, alimentation des matériels, achat d'une imprimante).

Cependant, il ressort de notre étude que, malgré l'assentiment des magistrats à se déplacer dans les prisons, cette question paraît toujours d'actualité. Certains

évoquent le fait que le local des familles est plutôt un lieu triste (mais en est-il d'autre en milieu carcéral ?) ne correspondant pas réellement à la symbolique nécessaire à toute audience. De plus, d'autres magistrats insistent sur la lassitude qui les gagne lorsque, à chaque nouvelle audience, JAP et greffiers doivent eux-même replacer les tables pour un débat adapté. Ce souci des magistrats est dû au fait que leur local est aussi le local des familles.

La critique essentielle repose donc sur le fait que la loi du 15 juin 2000 a été élaborée sans tenir compte des moyens disponibles ni de l'adaptation de la pratique.

Les points abordés par les magistrats peuvent paraître anodins, mais il faut bien comprendre qu'il s'agit de difficultés récurrentes, quotidiennes, qui, à la longue, peuvent être lassantes. Cependant, il s'agit ici d'une difficulté annexe, ne préjugant pas de la réussite concrète de la loi du 15 juin 2000. Si elle est perçue avec autant d'acuité, c'est certainement parce que, pour le reste, la mise en œuvre de la juridictionnalisation de l'exécution des peines est, en pratique, un succès.

CONCLUSION

La juridictionnalisation de l'exécution des peines présente donc un bilan globalement positif tant sur le plan théorique que pratique. Quelques ombres semblent cependant planer sur cette réforme d'envergure, souhaitée depuis longtemps déjà par juristes et praticiens. Au niveau des principes, les nouvelles dispositions sont trop complexes, aboutissant à un dispositif illisible. Au niveau de la pratique, les moyens ne sont pas encore à la mesure de l'ampleur de la réforme.

Les auteurs, conscients des lacunes de la nouvelle loi, rappellent que « *l'important est que le chantier soit désormais ouvert*⁸⁸ » et que la réforme marque une « *étape utile sur la voie de la reconstruction du droit de l'exécution des peines*⁸⁹ ».

Il faut également envisager le bilan de la réforme sur le plan de ses objectifs. La juridictionnalisation de l'exécution des peines n'est pas intervenue afin de mettre le droit français en conformité avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette réforme a été davantage pensée comme le moyen de favoriser les modalités d'exécution des condamnations que comme la reconnaissance des droits du condamné.

Dès sa création, le juge de l'application des peines et avec lui l'exécution des peines ont subi de multiples critiques. L'application des peines a toujours été « *une institution contestée*⁹⁰ ». Ainsi, « *on ne comprend pas qu'un condamné bénéficiaire de réduction de peine ou de libération conditionnelle sorte de prison avant d'avoir subi en détention la totalité de la durée de la peine prononcée à son égard*⁹¹ ». L'opinion publique a ainsi influencé nombre de décisions de refus d'octroi de la libération conditionnelle, notamment par le ministre de la justice.

⁸⁸ Poncela (P), *Le chantier du droit de l'exécution des peines établissement ouvert. Quelques remarques sur la loi du 15 juin 2000*, p.894.

⁸⁹ Cartier (M-E), *La judiciarisation de l'exécution des peines*, p.106.

⁹⁰ Jouve (B), *Une institution contestée : l'application des peines*.

⁹¹ Ibid.

La loi du 15 juin 2000 avait comme objectif premier de relancer l'application des peines. En supprimant la compétence d'un organe exécutif, soumis à l'électorat, elle permet de dépassionner la libération conditionnelle. En permettant au condamné d'agir directement dans la phase d'exécution de sa condamnation (droit à l'avocat, droit à la parole), elle renforce ses chances d'obtenir une modalité d'exécution de sa peine en milieu ouvert.

Cependant, si de prime abord, la réforme semble avoir atteint son objectif, il ne faut pas oublier que le cœur du système reste inchangé. Les modalités d'exécution des condamnations, qui permettent au condamné d'éviter ou de réduire la privation de liberté (la prison), ne sont encore aujourd'hui que des faveurs accordées au condamné. Le principe reste celui selon lequel la condamnation s'exécute en établissement pénitentiaire. Par exception, lorsque certaines conditions légales sont satisfaites, la libération conditionnelle peut être accordée au condamné.

La juridictionnalisation de l'exécution des peines cherche à relancer les modalités d'exécution des condamnations et notamment la libération conditionnelle. L'utilisation d'une technique procédurale comme moyen de parvenir à cet objectif ne saurait constituer qu'un premier pas, le seul moyen de relancer la libération conditionnelle étant de renverser le principe : tout condamné a le droit de bénéficier d'une libération conditionnelle. Par exception, celle-ci est impossible lorsque certains critères ne sont pas satisfaits. C'est alors la philosophie même du système qui est à repenser.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages.

- Bouloc (B), *Pénologie. Exécution des sanctions adultes et mineurs*, 2^{ème} édition, Paris : Précis Dalloz, 1998, 454p.
- Cligman (O), Gratiot (L), Hanoteau (J-C), *Le droit en prison*, Paris : Dalloz, Etats de droits, 2001, 342p.
- Poncela (P), *Droit de la peine*, 2^{ème} édition, Paris : PUF, Thémis, 2001, 479p.
- Staechele (F), *La pratique de l'application des peines*, Paris : Litec, 1995, 419p.

Etudes et articles.

- Cartier (M-E), *La judiciarisation de l'exécution des peines*, Rev. Sc. Crim., 2001, pp.87-106.
- Céré (J-P), *Prospective sur la répartition des compétences en droit de l'exécution des peines*, Rev. Sc. Crim., 1999, pp.874-890.
- Couvrat (P), *Le recours contre les décisions du JAP*, Rev. Sc. Crim., 1985, pp.135-140.
- Couvrat (P), *La réduction de peine refusée par le condamné*, Rev. Sc. Crim., 1989, pp.552-555.

- Faucher (P), *La juridictionnalisation de l'application des peines : une révolution tranquille*, RPDP, 2001, pp.215-223.
- Faucher (P), *La libération conditionnelle a-t-elle un avenir ? Plaidoyer et réforme*, RPDP, 2001, pp.224-244.
- Herzog-Evans (M), *Le JAP, juridiction de 1^{er} degré*, Rev. Sc. crim., 1999, pp.289-301.
- Herzog-Evans (M), *La loi présomption d'innocence et l'exécution des peines : des avancées sur fond d'aberrations juridiques*, PA, n°169, 24 août 2000, doct., pp.4-12 et n°170, 25 août 2000, doct., pp.4-9.
- Herzog-Evans (M), *Peine (Exécution)*, encyclopédie juridique Dalloz, répertoire de droit pénal, 2001.
- Herzog-Evans (M), *La libération conditionnelle et la judiciarisation. L'émergence de critères jurisprudentiels contra legem*, note sous JRLC Caen 26 avril 2001 et JNLC 23 novembre 2001, D 2002, Jur. Pp.837-842.
- Herzog-Evans (M), *Juridiction nationale de la libération conditionnelle : une procédure boiteuse*, note sous JNLC 26 décembre 2001, D 2002, Jur., pp.1788-1792.
- Jouve (B), *Une institution contestée : l'application des peines*, RAP n°23, sept.1997, pp.4-14.
- Lavielle (B), *Le juge de l'application des peines est-il toujours un chiroptère ?*, Gaz. Pal. 8-9 septembre 2000, chronique, pp.1522-1526.
- Lazerges (C), *Le renforcement de la présomption d'innocence et des droits des victimes. Histoire d'une navette parlementaire presque achevée*, archives de pol. crim., 2000, n°22, pp.53-70.

- Lazerges (C), *De la judiciarisation à la juridictionnalisation de l'exécution des peines*, in Mélanges Couvrat, *La sanction du droit*, Paris : PUF, 2001, pp.489-503.
- Le Gunehec (F), *Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. Quatrième et dernière partie : dispositions concernant l'application des peines et l'après-jugement*, JCP G 2000, Actu, pp.1407-1410.
- Le Gunehec (F), *Les deux étapes de la juridictionnalisation de l'application des peines. Commentaire des décrets des 13 et 30 décembre 2000 relatifs à l'application des peines et de certaines dispositions de la loi du 30 décembre 2000*, JCP G 2001, Actu n°4, pp.173-176.
- Leclerc (H), *La loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes*, Gaz. Pal., 29 et 30 septembre 2000, doct., pp.1702-1712.
- Mail-Fouilleul (S), *Les droits de la défense et le JAP*, Dr. Pén., 2001, chr. 7, pp.4-10.
- Pansier (F-J), Charbonneau (C), *Commentaire article par article de la loi sur la présomption d'innocence*, PA, n°130, 30 juin 2000, doct., pp.18-23.
- Péliissier (P), *Réformer l'application des peines ?*, RPDP, 1993, pp.303-310.
- Poncela (P), *Le fait du prince : la libération conditionnelle accordée par le ministre de la Justice*, Rev. Sc. Crim., 1999, pp.139-144.
- Poncela (P), *Le chantier du droit de l'exécution des peines est ouvert. Quelques remarques sur la loi du 15 juin 2000*, Rev. Sc. Crim., 2000, pp.887-894.
- Pradel (J), *Encore une tornade sur notre procédure pénale avec la loi du 15 juin 2000*, D 2000, Point de vue n°26, pp.V-VI.

- Rancé (P), *Entrée en vigueur de la loi « présomption d'innocence », interview de J-M Coulon*, D 2000, n°42, Int.p.V.
- Remillieux (P), *La loi « présomption d'innocence » et l'exécution des peines. Interview de charlotte Trabut et de Martine Herzog-Evans*, D 2000, n°29, Int. pp. VIII-X.
- Remillieux (P), *Réforme de l'exécution des peines contenue dans la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes*, www.dalloz.fr/service/dossier.
- Sacotte (J), *Le contrôle juridictionnel de l'exécution des peines en droit positif comparé*, Archives de pol. crim., 1985, n°8, pp.103-136.

Rapports officiels.

- Lazerges (C), *Rapport d'information au nom de la commission des lois sur l'évaluation de la loi n°2000-516 du 15 juin 2000*, rapport n°3501, www.assemblee-nat.fr.
- Rapport de la mission sur l'application de la loi du 15 juin 2000 relative au renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes, juin 2001, www.justice.gouv.fr.

Textes officiels.

- Loi n°2000-516 du 15 juin 2002 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, JO, n°138, 16 juin 2000, p.9038.

- Décret n°2000-1213 du 13 décembre 2000 portant modification du Code de procédure pénale (3^{ème} partie : décrets) et relatif à l'application des peines, JO, n°289, 14 décembre 2000, p.19878.
- Circulaire Crim 2000-15 du 18 décembre 2000. Présentation des dispositions de la loi du 15 juin 2000 relative à la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes concernant l'application des peines et du décret du 13 décembre 2000 relatif à l'application des peines, BO n°80, 1^{er} octobre 2000-31 décembre 2000.
- Décret n°2000-1388 du 30 décembre 2000 relatif à l'application des peines, JO, n°303, 31 décembre 2000, p.21320.
- Décret n°2002-619 du 26 avril 2002 modifiant le code de procédure pénale (troisième partie : décrets) et complétant les dispositions relatives à l'application des peines, JO, n°100, 28 avril 2002, p.7716.

SOMMAIRE DES ANNEXES

1^{ère} PARTIE

Chapitre 2.

Annexe 1 : Extrait de Lazerges (C), Rapport d'information au nom de la commission des lois sur l'évaluation de la loi n°2000-516 du 15 juin 2000, rapport n°3501, www.assemblee-nat.fr.

2^{ème} PARTIE

Chapitre 1.

Annexe 2 : Extrait de Remillieux (P), Réforme de l'exécution des peines contenue dans la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, www.dalloz.fr/service/dossier.

Chapitre 2.

Annexe 3 : Introduction du rapport de la mission sur l'application de la loi du 15 juin 2000 relative au renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes, juin 2001, www.justice.gouv.fr.

Annexe 4 : Extrait du rapport de la mission sur l'application de la loi du 15 juin 2000 relative au renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes, juin 2001, www.justice.gouv.fr.

ANNEXES

ANNEXE 1

LA JURIDICTIONNALISATION DE L'APPLICATION DES PEINES

Ce volet important de la loi du 15 juin 2000 a été introduit dans le projet initial par voie d'amendements parlementaires, sur proposition de votre rapporteure. Il ne s'agissait pas, pour autant, d'une initiative précipitée, puisque cette question, comme d'ailleurs celle de l'appel des décisions de cours d'assises, avait déjà fait l'objet de nombreuses réflexions et donné lieu à la rédaction de plusieurs rapports, dont celui de M. Daniel Farge, président du comité consultatif de la libération conditionnelle, qui a largement inspiré les parlementaires.

Un certain nombre de magistrats se sont néanmoins inquiétés, à juste titre, des modalités d'application de cette réforme, qui n'avait, par définition, pas pu être anticipée. Le report en juin 2001 de l'entrée en vigueur de certaines dispositions, l'effort financier engagé par le Gouvernement et les facultés d'adaptation de l'administration pénitentiaire et des juges de l'application des peines ont permis de faire de cette réforme à hauts risques un succès.

A. UNE RÉFORME QUI A PROFONDÉMENT MODIFIÉ LA CONCEPTION DE L'APPLICATION DES PEINES

La loi du 15 juin 2000 a fait des différentes modalités d'application des peines, qui n'étaient jusque-là que des mesures d'administration judiciaire non susceptibles d'appel, des véritables décisions juridictionnelles prises après un débat contradictoire, au cours duquel le détenu peut se faire assister d'un avocat, et susceptibles d'appel devant la chambre des appels correctionnels.

S'agissant plus particulièrement de la libération conditionnelle, le législateur a étendu la compétence du juge de l'application des peines, qui peut désormais accorder cette mesure aux personnes condamnées à dix ans d'emprisonnement ou ayant une peine restant à subir inférieure à trois ans. Les demandes des autres détenus sont, elles, examinées par une juridiction régionale de la libération conditionnelle, présidée par un

président de chambre ou un conseiller de cour d'appel et composé de deux juges de l'application des peines. L'intervention du garde des Sceaux, compétent jusque là à l'égard des détenus condamnés à plus de cinq ans d'emprisonnement, est supprimée. Les décisions de la juridiction régionale sont susceptibles d'appel devant la juridiction nationale de la libération conditionnelle, composée de trois conseillers à la Cour de cassation, d'un responsable des associations nationales de réinsertion des condamnés et d'un responsable des associations nationales d'aide aux victimes. Les critères d'octroi de la libération conditionnelle ont également été élargis.

Le décret du 30 décembre 2000 relatif à l'application des peines a précisé les modalités d'application de ces dispositions, fixant notamment la tenue des débats contradictoires au sein des établissements pénitentiaires.

Cette réforme a profondément modifié la conception traditionnelle de l'application des peines. Le procès pénal ne s'arrête plus, désormais, à la décision de la juridiction de jugement, mais se poursuit tout au long de l'exécution de la condamnation.

Malgré les remises en cause qu'elle impliquait, cette réforme a été dans l'ensemble bien accueillie. L'association nationale des juges de l'application des peines s'est ainsi réjouie de ces nouvelles dispositions, soulignant qu'elles avaient permis de modifier en profondeur le rôle du juge de l'application des peines, transformé en magistrat à part entière. Les magistrats chargés de l'application des peines au tribunal de grande instance d'Evry ont également approuvé cette réforme, faisant valoir qu'elle permettait un examen contradictoire de la situation du condamné en cours d'exécution de sa peine.

Les juges de l'application des peines, tout comme les avocats, ont insisté sur la modification de leurs rapports avec les détenus, plus sereins grâce à l'existence d'une voie d'appel. La possibilité donnée aux condamnés de s'exprimer lors du débat contradictoire a été largement utilisée.

La motivation des décisions des juridictions de l'application des peines contribue également à dépassionner les rapports des condamnés avec la justice, tout en les amenant à s'impliquer davantage dans l'évolution de l'exécution de leur peine, puisqu'ils peuvent enfin s'appuyer sur des indications concrètes pour préparer leur dossier. Il semble, en particulier, que les détenus aient pris conscience de l'importance de l'indemnisation des victimes pour le succès de leurs requêtes. Cette évolution répond

parfaitement aux attentes du législateur, qui a, notamment, modifié les dispositions sur la libération conditionnelle afin de faire de l'indemnisation des victimes l'un des critères d'octroi de cette mesure.

Si l'organisation des débats contradictoires au sein des établissements pénitentiaires continue de susciter quelques réticences, notamment parmi les représentants du syndicat de la magistrature, de nombreux interlocuteurs, en revanche, se sont félicités de ces dispositions qui, avec l'assistance de l'avocat lors des procédures disciplinaires, permettent de faire « *entrer le droit dans les prisons* ». Il convient, en tout état de cause, de rappeler qu'il aurait été matériellement impossible, en raison du nombre d'extractions que cela aurait impliqué, d'organiser ces débats au tribunal de grande instance.

Le temps moyen des audiences par dossier semble plus long que celui initialement envisagé : ainsi, à Evry, il oscille entre 40 et 50 minutes, rédaction et notification du jugement compris.

La conférence des bâtonniers et l'association nationale des juges de l'application des peines ont tenu à rendre hommage à l'administration pénitentiaire, qui s'est adaptée sans trop de difficultés à ces nouvelles procédures. Il semble, en effet, que cette administration, dont on critique souvent les rigidités, ait fourni des efforts sans précédent pour mettre en place cette réforme.

Cette appréciation globalement très positive n'a pas empêché la formulation de certaines critiques, qui, cependant, ne remettent pas en cause, loin s'en faut, le principe de la réforme.

Les juges de l'application des peines ont ainsi regretté l'application faite par certains directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire de l'article D. 116-9 du code de procédure pénale, qui prévoit la présence, lors du débat contradictoire, d'un représentant de l'administration pénitentiaire, lequel peut, à la demande du juge, présenter oralement ses observations. Une interprétation restrictive les a, en effet, conduits à interdire la participation des conseillers d'insertion et de probation à ces débats, alors même que leur présence était souhaitée par le juge pour obtenir des informations que le représentant de l'administration pénitentiaire, qui ne connaît pas le détenu, n'était pas à même de fournir.

Cette situation est certes dommageable pour l'information du juge de l'application des peines, mais permet d'éviter aux travailleurs sociaux d'avoir à émettre un avis qui pourrait les mettre en difficulté dans leurs relations avec les détenus. Il semble, dès lors, préférable, dans un premier temps tout au moins, de maintenir les dispositions actuelles.

Des difficultés ont également été signalées dans la constitution des dossiers d'aménagement de peines, qui ne comportent souvent aucune pièce judiciaire, alors même que les articles D. 77 et D. 78 du code de procédure pénale font obligation au ministère public d'adresser à l'établissement pénitentiaire un certain nombre de pièces et d'avis.

L'association nationale des juges de l'application des peines a attiré l'attention de la rapporteure sur les incertitudes qui entourent actuellement la compétence du juge saisi d'une demande d'aménagement de peine, en cas de transfert du détenu. Ce transfert, décidé par l'administration pénitentiaire, entraîne dans certains cas un dessaisissement du juge de l'application des peines, voire l'inexécution de la décision prise faute de structures adéquates pour exécuter cette décision, notamment en cas de placements à l'extérieur ou dans un centre de semi-liberté. L'examen du projet de loi pénitentiaire, qui devrait prochainement être déposé sur le bureau du Parlement, pourrait être l'occasion de résoudre ce problème complexe en assurant une coordination entre les décisions du juge de l'application des peines et celles de l'administration pénitentiaire.

De nombreuses observations ont porté sur les difficultés matérielles rencontrées dans certains tribunaux. Les organisations représentatives des greffiers ont ainsi souligné les problèmes de transmission des dossiers des détenus des greffes des établissements pénitentiaires vers les cabinets des juges de l'application des peines. L'insuffisance des moyens des greffes a été souvent dénoncée, tout comme l'inadaptation de certains locaux utilisés pour les débats contradictoires.

Il semble, néanmoins, que cette réforme, après quelques mois d'adaptation un peu difficiles, se soit mise en place dans des conditions relativement satisfaisantes, grâce à l'engagement des deux principaux acteurs, l'administration pénitentiaire et les juges de l'application des peines. Ce succès ne doit pas, pour autant, conduire le Gouvernement à relâcher son effort, qui doit porter en priorité sur le renforcement des moyens des greffes.

B. LE RENOUVEAU DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

L'un des objectifs du législateur, en mettant en place la juridictionnalisation de l'application des peines, était d'augmenter le nombre de libérations conditionnelles accordées aux détenus. Cette mesure est, en effet, considérée comme un moyen efficace de réinsertion des condamnés et de prévention de la récidive.

Or, depuis 1993, le nombre de libérations conditionnelles accordées n'avait cessé de diminuer, passant pour celles relevant de la compétence du garde des Sceaux de 276 en 1993 à 206 en 2000, soit une baisse de près de 25%.

La nouvelle procédure mise en place par la loi du 15 juin 2000, en étendant la compétence du juge de l'application des peines et en supprimant l'intervention du garde des Sceaux, a permis de relancer cette mesure.

4 579 libérations conditionnelles ont ainsi été accordées au cours des neuf premiers mois de l'année, contre 4 133 pendant la même période de l'année 2000, soit une augmentation de près de 11%.

Cette augmentation concerne principalement les condamnés à des peines comprises entre cinq ans et dix ans d'emprisonnement, qui étaient jusque là largement exclus du bénéfice de cette mesure, alors même qu'ils représentent environ 20 % de la population pénale. Les condamnés à des peines supérieures à dix ans d'emprisonnement profitent également de ces nouvelles dispositions, puisque le nombre de libérations conditionnelles accordées par les juridictions régionales augmente de 35 % par rapport à celles accordées, sur la même période, par le garde des Sceaux.

Cette augmentation du nombre de libérations conditionnelles n'est pas sans présenter certains risques. Pour éviter l'émotion, tout à fait légitime, que pourrait susciter la récidive d'une personne bénéficiant d'une mesure de libération conditionnelle, il est nécessaire d'accompagner cette mesure d'un véritable suivi des services d'insertion et de probation.

Or, si la proportion des personnes bénéficiant d'une mesure de libération conditionnelle et soumises à au moins une obligation a sensiblement augmenté, passant de 81% au cours des neuf premiers mois de l'année 2000 à 88% pour la même période de l'année 2001, le nombre de travailleurs sociaux chargés de veiller au respect de ces obligations

est, quant à lui, resté stable. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les services d'insertion et de probation fonctionnent déjà, depuis quelques années, en sous effectifs.

Il est donc indispensable que le Gouvernement renforce rapidement les services d'insertion et de probation, notamment afin d'éviter qu'un incident médiatisé ne puisse conduire à remettre en cause une réforme dont tout le monde s'accorde à reconnaître le succès.

ANNEXE 2

Réforme de l'exécution des peines contenue dans la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes.

L'exécution de la peine est, en France, un thème qui a longtemps été absent tant des débats doctrinaux que des réformes législatives, la réflexion se concentrant sur le droit pénal et la procédure avant jugement. Il est à ce sujet significatif que ce droit ne soit quasiment pas enseigné à l'Université... Et pourtant, l'expérience étrangère et les rares études menées en France montrent à quel point l'efficacité de la Justice pénale est tributaire de la qualité de l'exécution de la peine et, par conséquent, de l'intérêt que portent les institutions à ce sujet.

Alors que le projet de loi sur la présomption d'innocence n'évoquait nullement ces questions, à la faveur du débat parlementaire, députés et sénateurs, avec l'accord du gouvernement, ont introduit de nouvelles dispositions qui modifient profondément le régime actuel des décisions relatives à l'exécution des peines ([Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000, renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, art. 122 à 130](#), D. 2000, Lég., p. 253). Deux questions sont en général posées de front: Comment améliorer les droits du justiciable dans cette phase de la Justice pénale? Comment développer les mesures d'aménagement de la peine dans le but de favoriser la réinsertion et réduire la récidive, donc de mieux assurer la sécurité publique? Concernant la première question, répondant à l'attente des professionnels, le législateur a "juridictionnalisé" certaines mesures d'aménagement des peines, offrant ainsi les garanties "normales" d'une décision judiciaire: respect des droits de la défense, principe du contradictoire, motivation des décisions, droit au recours... Quant à la seconde question, outre le fait qu'une juridictionnalisation devrait à terme limiter les refus d'individualisation non motivés, la relance des mesures d'aménagement de la peine fait l'objet dans la nouvelle loi de dispositions nettement plus timides: seule la libération conditionnelle connaît quelques retouches. L'essentiel des nouvelles dispositions entrera en vigueur le 1er janvier 2001, dont les modalités d'application seront précisées par décret.

I. Principes: juridictionnalisation des décisions du juge de l'application des peines (JAP) et

affirmation de l'utilité de l'aménagement de la peine

Juridictionnalisation- La loi du 15 juin 2000 opère une large juridictionnalisation des décisions du juge de l'application des peines (JAP). En effet, jusqu'au 1er janvier 2001, l'essentiel des mesures d'aménagement de la peine prises par le JAP est encore considéré par le Code de procédure pénale comme des "mesures d'administration judiciaire" (C. pr. pén. art. 733-1) et non comme des décisions judiciaires. Déjà en 1983, un projet de loi soutenu par M. Badinter prévoyait l'instauration d'un tribunal de l'application des peines. Un crime particulièrement odieux et médiatisé commis durant l'été 1983, par un récidiviste, avait conduit le gouvernement de l'époque à reporter le projet sine die. Le manque de moyens pour mettre en oeuvre la réforme, souvent invoqué pour justifier son échec, ne semble donc pas, aux dires mêmes de M. Badinter, la cause de l'abandon du projet: la crainte d'une opinion publique défavorable a prévalu à l'époque et pèse aujourd'hui encore lorsqu'il s'agit de l'aménagement des peines alors que les seules études d'opinion menées sur le sujet indiquent pourtant que les Français sont favorables, par exemple, à une sortie de prison avant le terme prononcé. Toujours est-il que, depuis 17 ans, de nombreux rapports et études ont régulièrement préconisé la juridictionnalisation de l'exécution des peines (V. notamment les rapports de Mme Delmas-Marty, de M. Dintilhac, de Mme Cartier et plus récemment des deux commissions présidées par MM. Farge et Canivet). Deux brèches importantes sont apparues avec les lois n° 97-1159 du 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique et n° 98-468 du 17 juin 1998 instituant le suivi socio-judiciaire: l'une et l'autre de ces lois ont en effet conféré au JAP des pouvoirs juridictionnels susceptibles de recours selon les voies judiciaires de droit commun. La loi du 15 juin 2000 étend à presque toutes les décisions du JAP ce pouvoir juridictionnel (V. pour une description critique des nouvelles dispositions, M. Herzog-Evans, "La loi présomption d'innocence et l'exécution des peines: des avancées sur fond d'aberrations juridiques", Petites affiches, 24-25 août 2000;).

Utilité des mesures d'aménagement de la peine - Parallèlement, l'esprit de la loi révèle une volonté de développer l'individualisation de la peine dans sa phase d'exécution. Ainsi, par exemple, au-delà des intentions des travaux parlementaires parfaitement explicites sur la question, le nouvel article 729 du Code de procédure pénale élargit les conditions d'octroi de la libération conditionnelle et affirme que "La libération conditionnelle tend à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive.". Une telle déclaration d'intention est suffisamment rare dans la loi pénale pour être soulignée, même si elle fait davantage figure d'incantation: les

mesures législatives nécessaires à la relance effective des mesures d'aménagement de la peine, au premier rang desquelles la libération conditionnelle, sont absentes de cette loi. Gageons qu'elles se concrétiseront dans la "grande loi pénitentiaire" appelée des vœux des parlementaires qui ont participé aux travaux des deux commissions d'enquête sur l'état des prisons en France (V. Louis Mermaz et Jacques Floch, députés, "La France face à ses prisons", rapport de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, Doc. Ass. Nat. 2000, n° 2521). Notons, enfin, que le législateur a profité de la loi et des débats sur les questions d'exécution de la peine pour opérer un changement de vocabulaire qui résulte de la réorganisation des services chargés de la probation et de l'insertion des condamnés; les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) se substituent tant aux anciens services socio-éducatifs présents au sein des établissements pénitentiaires qu'aux comités de probation et d'aide à la libération qui se chargeaient du suivi des condamnés en milieu ouvert. Les SPIP ont également vocation au suivi des personnes placées sous contrôle judiciaire. Ces services sont structurés au niveau départemental.

II. Les décisions du JAP: une juridictionnalisation non achevée qui écarte l'actuelle commission d'application des peines (CAP)

A. Les décisions du JAP devenues judiciaires

Le nouvel article 722, alinéa 6, du Code de procédure pénale énonce les mesures qui sont accordées, ajournées, refusées, retirées ou révoquées par le JAP et qui deviennent des décisions judiciaires. Il s'agit: du placement à l'extérieur; de la semi-liberté; du fractionnement et de la suspension des peines; du placement sous surveillance électronique; de libération conditionnelle. Notons, d'une part, que les décisions de fractionnement et de suspension des peines relèvent dorénavant de la compétence exclusive du juge de l'application des peines et non plus éventuellement de celle de la juridiction de jugement en cas de suspension supérieure à trois mois (C. proc. pén. art. 720-1 nouv.) et, d'autre part, que la compétence du JAP en matière de libération conditionnelle est partagée avec une nouvelle juridiction régionale de la libération conditionnelle, compétente pour les longues peines (voir § IV).

La juridictionnalisation des décisions du JAP s'est accompagnée de la possibilité pour celui-ci de délivrer des mandats d'arrêt ou d'amener comme il peut déjà le faire en matière de suivi socio-judiciaire.

B. Les décisions du JAP qui restent des mesures d'administration judiciaires

Le législateur a, en définitive, décidé d'énumérer les décisions du JAP juridictionnalisées, en excluant expressément : l'octroi des réductions de peine; les autorisations de sortie sous escorte; les permissions de sortir. Ces mesures resteront sous le régime juridique qui prévaut jusqu'au 1er janvier 2001: ce sont des mesures d'administration judiciaire prises par le JAP, sauf urgence, après avis de la commission de l'application des peines (C. pr. pén. art. 722, al. 1). Au cours de la navette parlementaire cette distinction a été ajoutée. Deux raisons expliquent cette introduction tardive. D'une part la crainte des "lourdeurs" de la juridictionnalisation pour des mesures qui doivent être prises parfois extrêmement rapidement, telles que les permissions de sortir. D'autre part, il a été considéré que les réductions de peine étaient un élément de la gestion pénitentiaire et que par conséquent il fallait, au sein de la commission de l'application des peines, que les personnels de l'administration pénitentiaire participent plus directement aux décisions.

C. La nouvelle procédure: le condamné et son avocat participeront aux débats

Motivation. Respect du contradictoire - Les décisions judiciaires du juge de l'application des peines doivent dorénavant être motivées et prises à l'issue d'un débat contradictoire au cours duquel le juge entend les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celles de son conseil. Notons qu'il n'est pas prévu de dispositions concernant l'accès au dossier par l'avocat. Cette arrivée de l'avocat dans la phase après jugement est à rapprocher de la possibilité pour un détenu de se faire assister au cours des procédures disciplinaires (le "prétoire") au sein des établissements, introduite par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

Réquisitions du procureur - Le procureur retrouve sa place "normale" dans le processus judiciaire qui est de requérir, alors qu'aujourd'hui il participe à l'avis que rend la commission de l'application des peines, bien qu'il soit le seul à pouvoir faire un recours contre les décisions du JAP. Ce rôle de juge et partie était sévèrement dénoncé par une doctrine unanime; et l'est toujours pour les mesures qui ne sont pas "juridictionnalisées".

Saisine du juge selon le droit commun - Par ailleurs, le juge est dorénavant saisi soit d'office, soit sur la demande du condamné, soit, enfin, sur réquisition du procureur de la République: de nouveau le droit commun est établi.

Avis d'un représentant de l'administration pénitentiaire - La décision du JAP doit être prise après avis d'un représentant de l'administration pénitentiaire. Ce simple avis est le dernier lien légal entre le juge, d'une part, et les différents intervenants de l'administration pénitentiaire et ses partenaires, d'autre part. Alors que ces derniers participent actuellement aux débats et aux décisions prises par la commission de l'application des peines. Cette commission, composée notamment de personnel de la direction de l'établissement, de surveillants, de personnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation, de personnel médical et du procureur de la République est le lieu réel des prises de décision du JAP, qui statue après avis de cette commission qu'il préside. Le JAP n'a dorénavant plus l'obligation, si ce n'est celle du bon sens, d'écouter oralement les différents intervenants en particuliers les surveillants, médecins et conseillers d'insertion et de probation qui travaillent quotidiennement avec les détenus: un simple avis d'un représentant de l'administration sera rendu. Il peut être regretté que la juridictionnalisation, avancée incontestable du respect des droits, se soit faite au détriment d'une pratique où la pluridisciplinarité des acteurs semblait un élément intéressant à cette étape de la justice pénale

Chambre du conseil - Le nouvel article 722 du Code de procédure pénale précise que la décision du JAP est rendue en "chambre du conseil", c'est-à-dire sans publicité. Les professionnels (magistrats, policiers, gendarmes et personnels pénitentiaires notamment) craignent que cette précision signifie aussi que les audiences se tiennent nécessairement au palais de justice, et non plus au sein des établissements pénitentiaires. Ce qui alourdirait considérablement les procédures: des déplacements, de surcroît sous escorte, vers des palais de justice le plus souvent loin des établissements pénitentiaires paraissent matériellement impossibles à réaliser, alors même que certaines décisions nécessitent célérité et souplesse. Les décrets d'application devraient préciser que cette audience en chambre du conseil peut être foraine et tenue au sein des établissements.

III. Recours contre les décisions du JAP

Concernant les recours contre décisions prises par le JAP, il faut de nouveau distinguer les mesures qualifiées d'administration judiciaire des décisions juridictionnelles.

A. Recours contre les mesures d'administrations judiciaires: absence des garanties d'un procès juste et équitable

Les mesures relatives aux réductions de peine, les autorisations de sortie sous escortes ainsi que les permissions de sortir conservent le régime actuel (C. pr. pén. art. 733-1 nouv.). Seul le procureur de la République peut déférer dans les 24 heures la décision du JAP devant le tribunal correctionnel, ou le tribunal pour enfant pour un condamné mineur. Ce tribunal doit statuer au plus tard dans les huit jours, faute de quoi l'affaire est non avenue. Le recours ne peut être fondé que pour "violation de la loi" pour ce qui concerne les réductions de peine et les autorisations de sortie sous escortes. Le recours du procureur suspend l'exécution de la décision du JAP. La décision du tribunal correctionnel ou du tribunal pour enfant ne peut faire l'objet que d'un recours en cassation... système qui mélange les degrés de juridiction et ne garantit pas de façon satisfaisante les droits de la défense. En effet, le condamné est privé de tout recours: il s'agit d'un aspect fort critiquable au regard des principes d'un procès juste et équitable que le législateur a conservé de l'ancienne procédure, alors même que le nouvel article préliminaire du Code de procédure pénale, introduit par la même loi, énonce que "la procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties"...

B. Recours contre les décisions juridictionnelles

Les décisions juridictionnalisées du JAP peuvent faire l'objet d'un appel porté devant la chambre des appels correctionnels (C. pr. pén. art. 722 al. 6 nouv.). La décision du JAP peut être attaquée par le condamné, le procureur de la République ou le procureur général dans les dix jours de la notification.

La loi ne prévoit pas de délais incombant à la cour d'appel pour statuer, mais les décisions du JAP sont exécutoires par provision. Cependant, lorsque le procureur de la République forme un appel dans les 24 heures de la notification, l'appel suspend la décision du JAP jusqu'à ce que la cour ait statué; c'est-à-dire au plus tard dans les deux mois, faute de quoi l'appel du procureur est non avenue (C. proc. pén. art. 722 al. 7 nouv.). De nouveau, il est permis de douter de la préservation de l'équilibre des droits des parties (cf. C. pr. pén. art. prélim.-I) lorsque l'une d'entre elles à des armes procédurales nettement plus "efficaces". Par ailleurs, l'absence de délais imposés à la cour d'appel pour statuer dans les cas généraux, et le délai de deux mois en cas d'appel du procureur dans les 24 heures, paraissent en décalage avec la réalité du traitement des dossiers d'aménagement des peines qui demande parfois de réagir très vite, notamment parce que ces mesures sont tributaires de partenaires extérieurs au ministère de la Justice (employeur, formateur, logeur, médecin...). Cette difficulté sera d'autant plus criante que la peine est courte: un délai de 2 mois pour une condamnation d'un an, par exemple,

correspondra approximativement au temps qu'il reste entre la possibilité légale et matérielle pour monter le projet d'aménagement de la peine et la libération... du condamné en fin de peine ! Le risque est grand que la longueur des procédures décourage les personnes chargées d'aménager la peine (personnel pénitentiaire, conseiller d'insertion et de probation et même les JAP). Bien entendu, l'arrêt de la cour d'appel peut faire l'objet d'un recours de droit commun devant la Cour de cassation.

IV. Les dispositions spécifiques à la libération conditionnelles: nouvelles conditions d'octroi et création de deux juridictions

A. Une réécriture des critères d'octroi de la libération conditionnelle

Une des problématiques qui préoccupent les praticiens et la doctrine est d'établir des critères pratiques et/ou légaux qui permettent de décider que tel ou tel condamné peut bénéficier de mesures d'individualisation de la peine; mesures qui peuvent aller jusqu'à la libération plus ou moins contrôlée. Ce souci "d'objectiviser" l'exécution la peine est au cœur du débat sur le contrôle et le risque social: les pouvoirs politiques et judiciaires souhaitent s'entourer de garanties les plus objectives possibles, voire scientifiques, pour statuer sur les cas des condamnés (Cf., par ex. la loi n° 94-89 du 1er février 1994 relative à la peine incompressible et la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative aux infractions sexuelles et à la protection des mineurs qui font participer les médecins aux prises de décision du juge). La mise en place de procédures et de critères qui soient davantage objectifs et en lien avec la réalité du traitement social de la délinquance est louable, bien que "flirtant" souvent avec le mythe (dangereux s'il en est) de la définition des critères infaillibles de la sociabilité et de la criminalité...

Critères généraux d'octroi de la libération conditionnelle - Concernant la libération conditionnelle, le législateur a décidé de modifier les critères d'octroi, suivant, en cela, l'avis de la commission présidée par M. Canivet, chargé en 1999 par la garde des Sceaux d'étudier les possibilités de réformer la libération conditionnelle. C'est ainsi que l'alinéa 1er de l'article 729 qui précise les conditions d'octroi de la libération conditionnelle a été réécrit. L'ancien article 729 énonçait que les condamnés pouvaient bénéficier d'une libération conditionnelle s'ils présentaient "des gages sérieux de réadaptation sociale". Cette expression a pu paraître trop floue et, surtout, se confondait dans la pratique uniquement à l'obtention d'une promesse d'embauche, occultant d'autres aspects fondamentaux de la réinsertion sociale tels que les soins, la formation, le cadre

familial, l'indemnisation des victimes, l'attitude même du condamné (participe-t-il activement à son projet de réinsertion?)... C'est pourquoi la loi du 15 juin 2000 précise que "les condamnés ayant à subir une ou plusieurs peines privatives de liberté peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle s'ils manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale, notamment lorsqu'ils justifient soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de l'assiduité à un enseignement ou une formation professionnelle ou encore d'un stage ou d'un emploi temporaire en vue de leur insertion sociale, soit de leur participation essentielle à la vie de famille, soit de la nécessité de subir un traitement, soit de leurs efforts en vue d'indemniser les victimes". Ainsi, la loi précise clairement que trouver un emploi n'est pas le seul critère, tout en plaçant le condamné dans une perspective de responsabilisation. Ceci dit, la réussite d'une libération conditionnelle qui doit tendre "à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive" (C. pr. pén. art. 729, al. 1er) dépend, au-delà des critères légaux, des moyens mis en œuvre par le ministère de la Justice et ses partenaires pour effectivement réussir une libération conditionnelle, y compris les moyens de suivi et de contrôle du condamné.

Libération conditionnelle des parents exerçant l'autorité parentale - La loi a prévu un cas particulier d'octroi de la libération pour les condamnés ayant des charges parentales, afin de diminuer les troubles chez l'enfant du fait de la condamnation des parents. C'est ainsi que la libération conditionnelle peut être accordée pour tout condamné à une peine inférieure ou égale à quatre ans, ou pour laquelle la durée restant à subir est inférieure ou égale à quatre ans, lorsque ce condamné exerce l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans ayant chez ce parent sa résidence habituelle (C. pr. pén. art. 729-3, al. 1er nouv.). Sont exclus les cas où la personne est condamnée pour un crime ou un délit commis sur un mineur (C. proc. pén. art. 729-3 al. 2, nouv.). Lors des travaux parlementaires, s'est posée la question de la constitutionnalité d'une telle disposition qui, bien qu'humanement louable, crée une rupture de l'égalité des justiciables. Par ailleurs, il faudra veiller à ce que cette disposition ne développe pas des retraits de l'autorité parentale uniquement justifiés par la volonté de ne pas faire bénéficier un condamné de cette mesure: l'effet serait strictement inverse de celui escompté.

B. Une compétence du JAP élargie

Dorénavant le juge de l'application des peines est compétent pour accorder les libérations conditionnelles lorsque la peine prononcée est inférieure ou égale à dix ans de privation de liberté (et non plus cinq ans) ou lorsque, quelle que soit la peine initialement prononcée, la durée de la peine restant à subir est inférieure ou égale à trois ans (C. pr. pén. art. 730 nouv.). Cet

élargissement de la compétence du JAP répond au souci de faire prendre, dans la majorité des cas, les décisions par une juridiction géographiquement proche de la situation et, par ailleurs, de diminuer les cas où la procédure sera d'exception.

C. Création de deux nouvelles juridictions pour les longues peines: la fin de la compétence du garde des Sceaux

La juridiction régionale de la libération conditionnelle - Dans les cas où le JAP n'est pas compétent pour octroyer la libération conditionnelle (peine de plus de dix ans ou reliquat supérieur à trois ans), c'est la nouvelle juridiction régionale de libération conditionnelle qui statue (C. proc. pén. art. 722-1 nouv.; COJ art. L.630-3). Cette juridiction se substitue en partie à l'actuelle compétence du garde des Sceaux pour les condamnés à une longue peine. Garde des Sceaux qui statue, jusqu'au 1er janvier 2001, après l'avis de la commission d'application des peines, du préfet et du comité consultatif de la libération conditionnelle (C. proc. pén. art. 730 ancien). Ce transfert de compétence d'une autorité politique vers l'autorité judiciaire était également une mesure unanimement réclamée. Le cas récent de Patrick Henri a de nouveau illustré les limites de l'ancienne répartition des compétences. Cette juridiction régionale de la libération conditionnelle, établie auprès de chaque cour d'appel est composée d'un président de chambre ou d'un conseiller de la cour d'appel, qui préside, et de deux juges de l'application des peines du ressort de la cour d'appel. Les fonctions du ministère public sont exercées par le procureur général ou un des avocats généraux ou un substitut. La nouvelle juridiction est saisie sur la demande du condamné ou sur réquisition du procureur de la République. À l'instar de celles du JAP, les décisions de la juridiction régionale sont motivées et prises en chambre du conseil après un débat contradictoire au cours duquel sont entendues les réquisitions du procureur, les observations du condamné et, le cas échéant, celles de son conseil. La juridiction statue après avis de la commission d'application des peines (CAP), contrairement aux mesures de libération conditionnelle accordées par le JAP qui appellent le simple avis d'un représentant de l'administration pénitentiaire.

Recours devant la juridiction nationale de la libération conditionnelle - Les décisions de la juridiction régionale de la libération conditionnelle peuvent faire l'objet d'un appel devant la juridiction nationale de la libération conditionnelle dans les dix jours de la notification de la décision, par le condamné ou le ministère public (C. pr. pén. art. 722-1 nouv.; COJ art. L.143-1 et L.143-2). Les décisions de la juridiction sont exécutoires par provision, sauf si le procureur général forme l'appel dans les 24 heures: la décision est alors suspendue jusqu'à ce que la

juridiction nationale ait statué, c'est-à-dire deux mois au plus, faute de quoi l'appel est non avenu. Cette juridiction nationale de la libération conditionnelle est placée auprès de la Cour de cassation. Elle est composée du premier président de la Cour ou d'un conseiller de la cour, qui préside, de deux magistrats du siège de la Cour, d'un représentant des associations nationales de réinsertion des condamnés et d'un responsable des associations nationales d'aide aux victimes. Les fonctions du ministère public sont exercées par le parquet général de la Cour de cassation. Les décisions de la juridiction sont motivées et rendues en chambre du conseil après un débat au cours duquel l'avocat du condamné est entendu. Elles ne sont susceptibles d'aucun recours. Alors qu'est régulièrement évoqué l'impératif de la simplification du droit, le dispositif prévu pour les libérations conditionnelles des condamnés à longue peine est pour le moins "curieux": les décisions de premières instances sont prises par une juridiction placée auprès de la cour d'appel... et l'appel est porté devant une juridiction auprès de la Cour de cassation... sans recours en cassation possible! Il aurait été probablement plus simple de prévoir une juridiction, autour du JAP, renforcée en première instance qui aurait pu, par ailleurs, être pluridisciplinaire (sur le modèle du tribunal pour enfant, par exemple, qui associe des personnes compétentes dans leur domaine au magistrat professionnel), avec des voies de recours de droit commun..

Pascal Remillieux

ANNEXE 3

Rapport de la mission sur l'application de la loi du 15 juin 2000 relative au renforcement de la protection d'innocence et des droits des victimes.

Introduction

Dans le cadre du suivi de la mise en oeuvre des principales dispositions de la loi 2000-516 du 15 juin 2000, entrées en vigueur le 1er janvier 2001, madame la Garde des Sceaux a, par lettre de mission du 22 mars 2001, chargé l'inspecteur général des services judiciaires de dresser, après un examen concret de la situation des juridictions, un premier bilan de l'application des volets de cette loi concernant la juridiction d'instruction, le juge des libertés et de la détention, la garde à vue et l'application des peines.

L'acte de saisine précisait que la description des dispositifs mis en place devrait s'accompagner d'une évaluation des incidences de la réforme dans les domaines considérés et, plus généralement, sur l'organisation et l'activité des juridictions. Il était également demandé de repérer les évolutions prévisibles en vue d'un éventuel plan d'ajustement des moyens répondant tant à la diversité des besoins de chaque site qu'à chacun des volets de la loi.

L'échantillon retenu pour les besoins de l'étude comprenait cinq cours d'appel (Aix-en-Provence, Bordeaux, Lyon, Reims, Versailles) et dix TGI situés dans leurs ressorts :

- Draguignan (cour d'appel d'Aix-en-Provence)
- Bordeaux, Bergerac, Libourne (cour d'appel de Bordeaux)
- Lyon, Montbrison, Villefranche-sur-Saône (cour d'appel de Lyon)
- Reims, Troyes (cour d'appel de Reims)
- Pontoise (cour d'appel de Versailles).

Neuf inspecteurs des services judiciaires, répartis en équipes de deux ou de trois selon les sites, ont participé à cette mission. Ils ont rencontré les chefs de cour et de tribunal, les chefs de greffe, les magistrats exerçant les fonctions concernées par l'objet de l'étude (présidents des chambres de l'instruction et des juridictions régionales de la

libération conditionnelle, conseillers chargés de l'application des peines, membres des parquets généraux et des parquets, juges des libertés et de la détention, juges d'instruction, juges de l'application des peines, juges des enfants) ainsi que les personnes qui les assistent. Des entretiens ont également eu lieu avec les bâtonniers et les représentants des organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires. Le point de vue des officiers de police judiciaire et de l'administration pénitentiaire n'a pas été directement recueilli, mais la mission s'est informée de leur opinion auprès des chefs de parquet et des juges de l'application des peines rencontrés.

La démarche suivie, sous forme d'entretiens et de recueil de données chiffrées, a consisté à se faire expliquer, pour chaque volet de la loi, le mode d'organisation retenu puis à repérer les incidences des nouvelles dispositions tant dans les domaines directement concernés que sur le fonctionnement global et l'activité des juridictions. Bien que cet aspect de la réforme ne fasse pas partie du champ de l'étude, la mission a recueilli quelques informations sur l'impact prévisible de l'appel des verdicts des cours d'assises.

Les investigations entreprises ont donné lieu, pour chacune des juridictions visitées, à la rédaction d'un compte rendu.

Le présent rapport de synthèse décrit les enseignements induits par les constatations effectuées. Plusieurs considérations conduisent toutefois à les relativiser. Au-delà des inévitables discussions sur la pertinence de l'échantillon retenu, qui apparaît cependant représentatif de la diversité des juridictions, tant par rapport à leur taille qu'à l'égard du tissu pénitentiaire de leur ressort, la brièveté de la période d'observation, limitée aux trois premiers mois d'application (1er janvier- 30 mars) ne peut permettre de dégager que des tendances. En outre, il est difficile à ce stade, de distinguer, parmi ces orientations, celles qui se rattachent à un effet structurel de la loi et celles qui ne traduiraient que les hésitations liées aux premiers mois de sa mise en oeuvre ou encore qui obéiraient à des facteurs extérieurs. Enfin, les conséquences touchant à la juridictionnalisation de l'application des peines et à l'appel des décisions des cours d'assises, annoncées comme les plus sensibles, sont à ce jour difficilement mesurables.

Sous ces réserves, deux indications majeures ressortent du constat réalisé. L'institution judiciaire a su rendre effectives l'ensemble des innovations apportées par la loi du 15 juin 2000 (première partie). Cependant, les difficultés recensées et l'impact

global des évolutions prévisibles laissent craindre une altération de la capacité de réponse des juridictions, faute d'une adaptation des organisations et des moyens (deuxième partie).

© **Ministère de la justice - Juin 2001**

ANNEXE 4

1.3. L'application des peines : une réforme activement engagée

1.3.1. Une phase transitoire dynamique

1.3.2. Une activité difficilement mesurable en l'état

1.3 L'application des peines : une réforme activement engagée

Probablement parce qu'il suscite une grande adhésion, en particulier de la part des juges de l'application des peines, ce volet de la loi est partout mis en oeuvre de façon dynamique. L'activité induite par la réforme, étroitement dépendante du tissu pénitentiaire local, est cependant difficile à mesurer en l'état.

1.3.1 Une phase transitoire dynamique

Les visites effectuées indiquent que l'ensemble des dispositifs prévus sont en place et que la plupart des acteurs sont déjà opérationnels.

*** Les juges de l'application des peines (JAP)**

Dans le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, au TGI de Reims et au TGI de Pontoise, les JAP procèdent déjà à l'audition systématique des détenus, le cas échéant en présence de leur conseil. Selon les pratiques, les auditions ont lieu, soit pendant le déroulement de la commission d'application des peines (CAP) soit juste avant celle-ci, le juge en rendant ensuite compte aux membres de la commission.

Il est à noter que la plupart des JAP rencontrés ont rédigé et diffusé auprès de l'ensemble des détenus de leur ressort une note les informant de leurs nouveaux droits et leur expliquant la procédure à suivre.

Il convient également de relever qu'un important travail de constitution de dossier individuel des condamnés a déjà été entrepris.

*** Les cours d'appel**

Les cours d'appel de l'échantillon ont mis en place la juridiction régionale de la libération conditionnelle (JRLC). Pour partie d'entre elles, le conseiller chargé de l'application des peines a été désigné pour en assurer la présidence.

Dans certains ressorts, la chambre des appels correctionnels tiendra des audiences spécifiques pour statuer sur les recours formés contre les décisions des JAP, alors que dans d'autres, ils seront examinés dans le cadre des audiences habituelles.

A Aix-en-Provence, le président de la formation qui assurera le traitement de ce contentieux, a été parallèlement désigné pour présider la JRLC.

*** Les établissements pénitentiaires**

Dans tous les établissements pénitentiaires, sauf un, implantés dans le ressort des juridictions de l'échantillon, des salles d'audience ont déjà été aménagées ou sont en cours de réalisation, le plus souvent en dehors des quartiers de détention. Par ailleurs, peu de magistrats rencontrés ont exprimé une opposition de principe au fait de devoir organiser les débats contradictoires en milieu carcéral. Enfin, dans plusieurs établissements, le greffe apporte une aide utile aux JAP en établissant à leur intention un double des dossiers de détenus.

1.3.2 Une activité difficilement mesurable en l'état

Les trois premiers mois d'application de ce volet de la réforme ont été sans incidence sur le fonctionnement des cours d'appel.

Les JRLC ont été saisies d'un petit nombre de dossiers (22 pour l'ensemble de l'échantillon) ; une seule, celle de Reims, a déjà tenu une séance de débats contradictoires au cours de laquelle cinq affaires ont été évoquées. Dans les autres juridictions, sauf à Lyon, les premières séances se tiendront en mai ou en juin. Les prévisions sont d'une par mois avec 5 dossiers, sauf à Versailles où il est envisagé d'en tenir deux.

Il va de soi que l'activité de cette nouvelle juridiction sera largement influencée par l'importance du ou des établissements pour peines implantés dans le ressort, étant observé que l'échantillon présente à cet égard deux situations extrêmes : la cour de Lyon, où ce type d'établissement n'existe pas, et celle de Reims qui comprend une maison centrale et deux centres de détention.

L'audience déjà tenue à Clairvaux donne une indication de la charge de travail : elle a duré cinq heures alors que sur les cinq demandeurs, un seul était assisté par un avocat.

S'agissant des recours formés contre les décisions des JAP, à la date de la visite, une cour n'en avait enregistré qu'un seul et, au total, 27 décisions seulement avaient été rendues.

Le premier bilan de l'activité des JAP fait évidemment apparaître un important contraste en fonction du tissu pénitentiaire du ressort. Tandis qu'aucun établissement n'est implanté dans les arrondissements judiciaires de Libourne et de Montbrison, celui de Troyes comporte une importante maison centrale, deux centres de détention et une maison d'arrêt.

Au-delà de ces disparités, se dégagent à ce jour, sauf dans une juridiction où une hausse de 24 % a été constatée, des tendances marquées par une faible augmentation des requêtes mais par un accroissement déjà conséquent de la charge de travail.

Jusqu'à présent, les détenus ne sollicitent pas toujours l'assistance d'un avocat et les barreaux apparaissent encore, sauf dans un cas, peu impliqués dans ce domaine.

En revanche, la nécessité d'entendre les détenus qui en font la demande, la motivation des ordonnances, leur dactylographie, les convocations et notifications ont d'ores et déjà alourdi l'activité des JAP et de leur greffe.

Les projections effectuées dans la perspective de la totale application de la réforme vont dans le sens d'un doublement du temps de présence des JAP dans les établissements pénitentiaires, ce qui a d'ailleurs été constaté là où il est déjà procédé, de façon systématique, à l'audition des détenus. Les prévisions sont

plus incertaines en ce qui concerne l'examen des requêtes fondées sur l'article D 49-1 du code de procédure pénale. Mais là encore, un doublement du volume de travail actuel est envisagé, dans les juridictions les plus chargées.

Enfin, la participation des JAP à la JRLC leur imposera, outre la présence aux audiences, la préparation d'un rapport.

© Ministère de la justice - Juin 2001

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.	P.4
PARTIE I : Un bilan globalement positif.	P.9
CHAPITRE I : Une réforme utile et nécessaire.	P.11
Section I : Une réforme souhaitée et souhaitable.	P.11
I/ La poussée du droit européen.	P.12
<i>A/ Des principes applicables à l'exécution des peines.</i>	P.12
<i>B/ Le système antérieur ou la contrariété à la CESDH.</i>	P.14
II/ Une réforme attendue.	P.16
<i>A/ Des propositions anciennes.</i>	P.16
<i>B/ Vers une juridictionnalisation ?</i>	P.17
Section II : Des progrès incontestables.	P.19
I/ La refonte des procédures.	P.20
<i>A/ Les mesures juridictionnalisées.</i>	P.20
<i>B/ La réforme complète de la libération conditionnelle.</i>	P.22
II/ Une réforme de portée symbolique.	P.24
<i>A/ La reconnaissance d'un condamné-citoyen ?</i>	P.24
<i>B/ La revalorisation de la fonction du JAP ?</i>	P.26
CHAPITRE II : Une pratique satisfaisante.	P.27
Section I : Une mise en œuvre réussie.	P.27
I/ Une mise en place active : l'exemple du TGI de Lille.	P.28
<i>A/ Les premiers pas.</i>	P.28
<i>B/ Une organisation performante.</i>	P.29

II/ Une première application de principes nouveaux.	P.31
<i>A/ L'entrée réussie de l'avocat.</i>	P.31
<i>B/ Un condamné-citoyen encore hésitant.</i>	P.33
Section II : Un bon fonctionnement du débat contradictoire au quotidien.	P.36
I/ Une dualité acceptée de localisation du débat.	P.36
<i>A/ Une dualité nécessaire.</i>	P.37
<i>B/ Une dualité acceptée.</i>	P.38
II/ Le déroulement d'un débat contradictoire en pratique.	P.40
<i>A/ Une mesure d'intérêt certain.</i>	P.40
<i>B/ La compréhension de la décision, élément fondamental.</i>	P.42
PARTIE II : Des perfectionnements possibles.	P.45
CHAPITRE I : Une réforme incomplète et imparfaite.	P.47
Section I : Une prise en compte partielle du droit européen.	P.47
I/ La timidité avérée du législateur.	P.47
<i>A/ Une juridictionnalisation incomplète.</i>	P.48
<i>B/ La dénégation de l'applicabilité de l'article 6 CESDH.</i>	P.51
II/ Un condamné en situation de faiblesse.	P.53
<i>A/ Une inégalité des armes flagrante.</i>	P.54
<i>B/ Une séparation des fonctions relatives.</i>	P.57
Section II : Complexité et illisibilité du système.	P.59
I/ Une réforme trop complexe ?	P.59
<i>A/ Au niveau des compétences.</i>	P.59
<i>B/ Au niveau des régimes.</i>	P.61
II/ L'illisibilité du système, conséquence inévitable.	P.63
<i>A/ Un condamné dérouté.</i>	P.63
<i>B/ La localisation surprenante des juridictions de la libération conditionnelle.</i>	P.64

CHAPITRE II : Des difficultés pratiques inévitables.	P.66
Section I : Des problèmes fondamentaux d'adaptation.	P.66
I/ L'insuffisance des moyens humains.	P.66
<i>A/ Une surcharge de travail considérable pour le greffe.</i>	P.67
<i>B/ Des moyens supplémentaires nécessaires.</i>	P.68
II/ Des lourdeurs insolubles.	P.69
<i>A/ Des problèmes de coordination.</i>	P.70
<i>B/ Des assouplissements inévitables face à la rigidité des textes.</i>	P.71
Section II : Des problèmes d'adaptation annexes.	P.73
I/ La transmission des dossiers des condamnés.	P.73
<i>A/ Une transmission lente.</i>	P.74
<i>B/ Un obstacle non dirimant.</i>	P.75
II/ L'insuffisante adaptation des locaux.	P.76
<i>A/ La difficulté de faire entrer la justice dans les prisons.</i>	P.77
<i>B/ Une difficulté perçue avec acuité.</i>	P.78
CONCLUSION.	P.80
BIBLIOGRAPHIE.	P.82
SOMMAIRE DES ANNEXES.	P.87
TABLE DES MATIERES.	P.114