

La juridictionnalisation de l'application des peines issue de la loi du 15 juin 2000

Synthèse réalisée par **Patrick Wardenski**, Responsable de secteur édition - diffusion
au Département ressources documentaires et diffusion - ÉNAP.

La loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes comporte, de l'avis des pénalistes, trois innovations essentielles : l'instauration du juge des libertés et de la détention, l'appel des décisions de Cour d'assises et l'évolution de l'application des peines. Pourtant, ce troisième point ne figurait pas dans le texte initial de la ministre de la justice Elisabeth Guigou. Cet amendement, introduit par l'Assemblée nationale en seconde lecture, est cependant le fruit d'une longue réflexion sur la juridictionnalisation de l'application des peines, dont un point culminant fut un précédent projet de loi avorté en 1983, inspiré des travaux du Professeur Levasseur⁽¹⁾. Si le terme de tribunal de l'application des peines (proposé en 1983) n'a pas été repris dans la loi du 15 juin 2000, il est cependant indéniable que le juge de l'application des peines (JAP) est consacré comme une juridiction à part entière⁽²⁾. Concomitamment, les droits du condamné sont modifiés dans le sens d'une amélioration notable (I), même si certains auteurs et praticiens n'y voient que les prémices d'une réforme de plus grande ampleur (II).

La juridictionnalisation : une amélioration notable des droits du condamné

Qualifiée d'«urgence démocratique» par Martine Herzog-Evans,⁽³⁾ la juridictionnalisation de l'application des peines est venue sensiblement modifier, au 1er janvier 2001 (avec report d'une partie des mesures à la date anniversaire de la loi au 16 juin 2001), le régime antérieur qui faisait l'objet de critiques répétées et de plus en plus vives de la part de la Doctrine⁽⁴⁾.

Juridictionnalisation et/ou judiciarisation ?

Mot-clef de la réforme du 15 juin 2000, le terme "juridictionnalisation" ne figure pourtant que dans un seul dictionnaire juridique. Selon le Doyen Cornu (Vocabulaire Juridique, PUF, 2000), ce néologisme désigne un «procédé consistant à attribuer à des actes qui ne la comporteraient normalement pas la qualification d'acte juridictionnel, afin de leur étendre le régime de ce dernier». Si la "judiciarisation", quant à elle, est absente des dictionnaires juridiques, le terme

"judiciaire" est défini, dans l'ouvrage précité, comme l'acte «qui émane d'un juge, par opposition à légal et conventionnel, qu'il s'agisse d'un acte juridictionnel (...) ou d'un acte de caractère administratif (acte d'administration judiciaire)». En lien avec ces deux définitions, les changements opérés par la loi du 15 juin 2000 et ses décrets d'application des 13 et 30 décembre 2000 participent, à la fois, d'une juridictionnalisation et d'une judiciarisation de l'application des peines. Ainsi, par le procédé de la juridictionnalisation, qui confère au JAP une compétence juridictionnelle nouvelle sur un certain nombre de mesures, le législateur offre des garanties nouvelles au condamné. Par ailleurs, constitue une judiciarisation, l'abandon de la compétence du garde des Sceaux, membre du pouvoir exécutif, sur les libérations conditionnelles des longues peines et le transfert total de cette compétence à l'autorité judiciaire, que ces juridictions soient à juge unique (JAP) ou collégiales (juridiction régionale de

La prison sous Vichy

Colloque

14 - 15 février 2002

ENAP - Agen

avec M. Perrot, D. Pechanski,
C. Carlier, P. Laborie, P. Pedron,
C. Jaladieu, J. Mirouse, P. Perillat

la libération conditionnelle et juridiction nationale de la libération conditionnelle)⁽⁵⁾. Les mesures concernées par le procédé de la juridictionnalisation et les garanties nouvelles figurent aux articles 722 et suivants du Code de procédure pénale.

La juridictionnalisation : des garanties nouvelles offertes au condamné

Selon le nouvel article 722 alinéa 6 du CPP, «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». Reprenant le régime précurseur du placement sous surveillance électronique (loi n°97-1159 du 19 décembre 1997) et du suivi socio-judiciaire (loi n°98-468 du 17 juin 1998), la loi accorde de véritables droits à la personne condamnée à une peine privative de liberté. En effet, la décision est désormais du ressort du JAP, consacré en qualité de juridiction, après un débat contradictoire, cette décision étant susceptible de recours. Sous le régime antérieur, les mesures précitées, qualifiées de mesures d'administration judiciaire, étaient décidées en commission de l'application des peines (CAP), présidée par le JAP, en dehors de toute audition obligatoire du détenu. Certes, le magistrat «(pouvait) ordonner la comparution du détenu devant la commission de l'application des peines afin qu'il soit entendu par cette dernière dans les domaines qui relèvent de sa compétence» (article D.117-1 alinéa 3 du CPP), mais cette pratique était variable d'un magistrat à l'autre. Enfin, la décision du JAP était insusceptible de recours par le condamné⁽⁶⁾. Depuis le 16 juin 2001, le JAP rend des jugements motivés, opposables au condamné après leur notification par le chef d'établissement (si le condamné est détenu) ou par lettre recommandée avec accusé de réception (si le condamné est libre). Une autre solution aurait consisté à instituer, comme dans le projet de loi de 1983, un tribunal de l'application des peines entendu comme une juridiction collégiale au sein de laquelle aurait figuré un JAP du tribunal de grande instance compétent sur l'établissement pénitentiaire concerné. Le législateur, par souci à la fois budgétai-

re et de personnel, aura préféré pérenniser la solution du juge unique, déjà consacrée en matière correctionnelle à l'article 398 alinéa 3 du CPP.

Chaque jugement est rendu après un débat contradictoire où le condamné peut se faire assister par son avocat. Si ce dernier, traditionnellement, pouvait rencontrer une personne incarcérée dans l'enceinte de l'établissement pénitentiaire, notamment pour préparer sa défense devant les tribunaux, son rôle s'est étendu à celui de défenseur à la fois du détenu dans le cadre de la procédure disciplinaire (loi n°2000-321 du 12 avril 2000)⁽⁷⁾ et du condamné lors des débats contradictoires issus de la loi du 15 juin 2000. Pour l'audience prévue par l'article 722 alinéa 6 du CPP, les décrets d'application ont privilégié le pragmatisme, ainsi que le préconisaient unanimement auteurs et praticiens, se félicitant du renforcement de la présence du droit au sein des détentions⁽⁸⁾. Si le demandeur est détenu, l'audience a lieu en chambre du conseil à l'établissement pénitentiaire afin d'éviter les extractions au tribunal de grande instance, extractions dispendieuses en personnels et sensibles en matière de sécurité. Par contre, si le demandeur n'est pas détenu, l'audience se tiendra en chambre du conseil également, mais cette fois, dans l'enceinte du tribunal. Autre innovation, la notification fait courir un délai de 10 jours pour un appel du condamné, du procureur de la République et du procureur général devant la chambre des appels correctionnels. Cette audience se déroule hors la présence du condamné, mais avec représentation par son avocat. Néanmoins, «l'inégalité des armes»⁽⁹⁾ subsiste puisque l'appel du procureur de la République dans les 24 heures suspend l'exécution de la décision. Enfin, l'arrêt de la chambre des appels correctionnels est susceptible d'un pourvoi en cassation, alors que sous l'empire des dispositions anciennes, un tel recours n'était ouvert que dans des cas restreints. Les garanties nouvelles s'appliquent à la libération conditionnelle qui voit son régime totalement bouleversé par la loi nouvelle.

La juridictionnalisation comme atout pour la relance de la libération conditionnelle

A la demande de la garde des Sceaux Elisabeth Guigou, souhaitant revivifier une institution centenaire en net déclin, voire «virtuelle»⁽¹⁰⁾, la

Commission présidée par Daniel Farge, Conseiller à la Cour de cassation, a rendu en février 2000 un rapport sur la libération conditionnelle. Rarement un rapport aura connu une suite législative aussi rapide puisque les parlementaires, se saisissant de la question, ont repris, pour partie, les propositions de la Commission dans la loi du 15 juin 2000. Outre une judiciarisation désormais totale, avec la disparition de la compétence du garde des Sceaux, la libération conditionnelle connaît une juridictionnalisation prenant la forme double d'un renforcement de la compétence du JAP et de la création de deux nouvelles juridictions. La compétence du JAP s'étend dorénavant aux condamnés à 10 ans d'emprisonnement ou dont la peine restant à subir est inférieure à 3 ans. Les autres détenus ressortissent à la compétence d'une juridiction nouvellement créée, la juridiction régionale de la libération conditionnelle (JRLC). Celle-ci est composée d'un président de chambre ou Conseiller de la Cour d'appel et de deux JAP, notamment celui dont relève le condamné; le Ministère public est assuré par un membre du parquet général. Par ailleurs, les arrêts de la JRLC sont susceptibles d'appel auprès de la juridiction nationale de la libération conditionnelle (JNLC), placée au niveau de la Cour de cassation.

S'inspirant de la proposition n°1 de la commission Farge⁽¹¹⁾, le législateur définit, pour la première fois, la libération conditionnelle (article 729 du CPP) : elle «tend à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive». Le nouveau texte supprime la notion de «gages sérieux de réadaptation sociale» pour celle plus souple «d'efforts sérieux» du détenu. Suit une énumération, non exhaustive, de ces efforts sérieux de réadaptation sociale, manifestés notamment soit par l'exercice d'une activité professionnelle, soit par l'assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle, ou encore à un stage ou à un emploi temporaire en vue de l'insertion sociale, soit par la participation essentielle du condamné à la vie de famille, soit par la nécessité de subir un traitement, soit enfin par ses efforts en vue d'indemniser ses victimes. Pour respecter l'objectif de relance de la libération conditionnelle, ces critères sont assurément à apprécier dans le sens d'un retour progressif à une activité sociale, et non comme l'assurance d'un emploi ou d'un logement stable présumés

par «les gages sérieux» exigés par l'ancien article 729 du CPP. La démonstration des efforts sérieux de réadaptation sociale appartient clairement au détenu et à son avocat. Est ainsi levée toute ambiguïté quant au rôle du travailleur social du service pénitentiaire d'insertion et de probation qui était parfois perçu, de façon erronée, comme le représentant ou le défenseur du détenu⁽¹²⁾. Le conseiller d'insertion et de probation, ainsi que les membres des autres services pénitentiaires (chefs d'établissement et personnels de surveillance notamment) sont ainsi consacrés en qualité d'experts du champ pénitentiaire, émettant respectivement un avis sur la viabilité du projet du condamné, dont la synthèse fait l'objet du rapport écrit prévu à l'article 722 alinéa 6 du CPP. Ce rapport consistera particulièrement à évaluer l'évolution du condamné au cours de l'exécution

de sa peine et à prévoir son comportement hors les murs de la détention.

La création, d'origine parlementaire (article 729-3 du CPP), d'une possibilité de libération conditionnelle, sans condition de délai, pour un condamné dont la peine privative de liberté (ou le reliquat de peine) est de 4 ans au plus et *qui exerce l'autorité parentale sur un enfant de moins de 10 ans* ayant chez ce parent sa résidence habituelle, constitue un autre signe d'assouplissement, avec pour objectif le maintien des liens familiaux. Cette disposition, inspirée du Code de procédure pénale italien, suscite les doutes convergents des exégètes de la loi, qui critiquent son caractère dérogatoire et regrettent que le législateur n'ait pas su saisir l'occasion d'unifier le droit de l'exécution des peines. En effet, si l'assouplissement des conditions de la libération conditionnelle a été salué, il

est néanmoins indéfinissable que son régime particulier fait l'objet de vives critiques, ainsi d'ailleurs que le maintien de mesures d'administration judiciaire dans la loi du 15 juin 2000.

Pour aller plus loin :

G. Vasseur, *Aperçu sur la judiciarisation de l'exécution des sanctions répressives*, *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, 1983, n°4, p.327

Deux revues ont consacré des numéros spéciaux aux divers aspects de la loi du 15 juin 2000 :

Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n°1, 2001 ; *Revue de Droit Pénitentiaire*, n°4, 2000

Pour un premier bilan de la mise en œuvre : Loi du 15 juin 2000 : une réforme efficace, mais qui nécessite l'allocation de moyens nouveaux, *Petites Affiches*, 2 juillet 2001, n°130, p.5.

Une Juridictionnalisation perfectible

Premier point d'achoppement des commentateurs, les nouvelles dispositions sur la libération conditionnelle soulèvent de nombreuses interrogations, notamment au regard de ce que certains auteurs, tels Pascal Faucher ou Pierrette Poncela, qualifient de «*juridictions d'exception*».

La libération conditionnelle : un régime d'exception ?

La place, innovante dans notre ordre juridique, qu'occupent la JRLC et la JNLC, suscite de nombreuses interrogations. En effet, tous s'accordent à regretter que la JRLC, pour les libérations conditionnelles de sa compétence, soit située au niveau de la Cour d'appel, alors qu'elle constitue une juridiction de première instance, tandis que l'instance d'appel, pour la première fois dans nos institutions judiciaires, est placée auprès de la Cour de cassation (JNLC). D'autre part, loin d'unifier le droit de l'exécution des peines, la législation nouvelle introduit une inégalité entre les justiciables. Ainsi un condamné de la compétence du JAP pourra faire appel devant la JRLC, puis se pourvoir en cassation, disposant ainsi de trois échelons d'appréciation ou de contrôle de son cas par les juges. Paradoxalement, un condamné à une plus lourde peine, ressortissant à la compétence de la JRLC, ne dispose-

ra que de l'appel devant la JNLC, laquelle statue à la fois sur les faits (contrôle en opportunité) et sur le droit (contrôle de légalité). La composition de l'instance supérieure prête également à discussion : la présence d'un représentant des associations d'aide aux victimes est troublante⁽¹³⁾. Outre la protection de l'ordre public, la défense des droits des victimes, au niveau de la JNLC, aurait pu légitimement être confiée au procureur général près la Cour de cassation, à l'instar des représentants du ministère public devant toute autre institution judiciaire répressive. Le maintien de la CAP (pour un avis recueilli par le JAP, lequel en fait un rapport oral lors du débat contradictoire devant la JRLC) soulève d'autres difficultés. En effet, la CAP, bâtie sur le modèle antérieur à la loi du 15 juin 2000, est présidée par le JAP et composée du procureur de la République et de personnels pénitentiaires. Cette composition comporte deux ambiguïtés. D'une part, le Ministère public participe à la discussion en CAP et prend ensuite des réquisitions devant la JRLC au risque, pour les membres du parquet, d'avoir des positions contradictoires⁽¹⁴⁾. D'autre part, le même JAP est susceptible de présider la CAP et de faire partie de la JRLC qui traitera ce dossier ; il est à craindre que ces disposi-

tions contreviennent à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, un risque de partialité pouvant naître de la présence du même JAP dans les deux instances⁽¹⁵⁾.

Le paradoxe d'une moindre connaissance du condamné

Ainsi qu'évoqué précédemment, la CAP subsiste sous sa forme antérieure pour une seule mesure juridictionnalisée : la libération conditionnelle de la compétence de la JRLC. Avec unité, Doctrine et praticiens louaient pourtant la richesse qui découlait des échanges entre les différents personnels pénitentiaires (chefs d'établissement, personnels de surveillance et travailleurs sociaux) et les intervenants (personnel médical et enseignants notamment). Pour les autres mesures juridictionnalisées de l'article 722 alinéa 6, ne subsiste qu'un avis du représentant de l'Administration pénitentiaire, lequel consiste en une synthèse écrite des avis des différents professionnels précités. Cette notion de synthèse, effectuée à tour de rôle par le chef d'établissement pénitentiaire et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, fait craindre un appauvrissement de la connaissance de la personne suivie : il est cependant prévu qu'il soit fait état

dans l'écrit de l'ensemble des avis concordants ou discordants. Pour l'établissement de ce document, la circulaire relative à l'application des peines NOR JUSE 04 40042 C du 28 mai 2001 (pp.8-9) dispose que les avis des différents services seront recueillis au cours d'une réunion spécifique ou à l'issue d'une commission PEP (Projet d'exécution de peine). La circulaire prévoit qu'une évaluation à six mois de cette pratique sera effectuée. Par ailleurs, le JAP a la possibilité de demander au représentant de l'Administration pénitentiaire de développer oralement ses arguments lors du débat contradictoire (article D.116-9 alinéa 2 du CPP). En revanche, la JRLC ne peut se saisir d'aucun texte exprès pour solliciter l'avis d'un représentant de l'Administration pénitentiaire. En tout état de cause, donnant actuellement lieu à des situations locales très disparates, cette définition du rôle du représentant de l'AP et des termes de son implication dans le débat contradictoire appelle, sinon, une unification pratique ou textuelle, à tout le moins, certains éclaircissements. Marie-Elisabeth Cartier regrette, par ailleurs, qu'une place n'ait pas été accordée dans cette audience à des témoins particulièrement intéressés par la démarche d'insertion ou de réinsertion du condamné, notamment les membres de sa famille ou son employeur.

La persistance de mesures d'administration judiciaire

Malgré les nombreuses critiques adressées aux mesures d'administration judiciaire, le législateur a maintenu ce régime pour trois mesures : les réductions de peine, les permissions de sortir et les autorisations de sortie sous escorte (par combinaison des articles 722 et 733-1 du CPP). Si la troisième mesure accordée à titre exceptionnel et sous surveillance (article 723-6 du CPP), ne prête guère à discussion, le « passage du gué », pour reprendre l'expression de Pierre Couvrat⁽¹⁶⁾, vers une juridictionnalisation complète est unanimement préconisé par la Doctrine, pour éviter une dualité, perçue comme incompréhensible pour les condamnés et surtout,

discriminatoire en termes de droits de la défense. En effet, quand le JAP décide en CAP de la mesure d'administration judiciaire, acte de pure administration de la justice, après avoir recueilli les avis des membres de cette instance, un seul recours existe, à l'initiative du procureur de la République, pourtant membre de droit de la CAP, recours porté devant le tribunal correctionnel. La contestation du Ministère public porte sur une décision favorable en matière de liberté que le condamné, paradoxalement, ne peut contester, une mesure d'administration judiciaire étant réputée ne pas lui faire grief. Si l'argument de la fréquence de ces mesures⁽¹⁷⁾ paraît convaincant de prime abord, il est peu probable qu'il résiste à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme, particulièrement en matière de réduction de peine. Dans l'Arrêt *Campbell et Fell* du 3 mai 1984 condamnant la Grande-Bretagne, la Cour de Strasbourg a énoncé que la réduction de peine est de nature pénale, au regard de la gravité de la mesure, et non pas administrative, comme la qualification d'administration judiciaire persiste à le laisser supposer. La Cour ajoute que la nature pénale entraîne la possibilité d'un recours du détenu, recours absent de la réforme de l'application des peines issue de la loi du 15 juin 2000. Enfin, comme le souligne Marie-Elisabeth Cartier (préc.), l'automatisme actuelle des réductions de peines a fait perdre tout sens, pour le détenu, à cette mesure et donne un argument supplémentaire pour sa juridictionnalisation.

Pour conclure

La loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes constitue, bien que son titre ne l'indique pas, une évolution majeure de l'exécution des peines. Néanmoins, il semblerait, au regard des nombreuses imperfections relevées par les auteurs et les praticiens, que ce texte ne peut que constituer une étape vers une unification plus poussée de la matière. La discussion parlementaire à venir sur le projet de loi relatif à la peine et au service public pénitentiaire, pourrait constituer une occasion rare de fixer, voire de codifier, un véritable droit de l'exécution des peines.

- (1) C. Lazerges, Le renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes : histoire d'une navette parlementaire, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2001, n° 1, pp.21-23 ; M.-E. Cartier, La judiciarisation de l'exécution des peines, *idem*, 2001, n° 1, p.90.
- (2) B. Lavielle, Le juge de l'application des peines est-il toujours un chiroptère ?, *Gazette du Palais*, 8-9 sept. 2000, p.31
- (3) M. Herzog-Evans, Le juge de l'application des peines, juridiction du premier degré, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n°2, 1999, p.289.
- (4) Cf. J.P. Céré, Prospective sur la répartition juridictionnelle des compétences en droit de l'exécution des peines, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n°2, 1999, pp.874-890.
- (5) M.-E. Cartier, préc., pp.88-89.
- (6) P. Poncela, *Droit de la peine*, PUF, 2001, pp.365-369.
- (7) M. Herzog-Evans et E. Pechillon, L'entrée des avocats en prison et autres conséquences induites par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, *Dalloz*, 2000, chroniques, p.481.
- (8) *particulièrement* : P. Faucher, la juridictionnalisation de l'application des peines. Une révolution tranquille, *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n°1, 2001, pp.222-223 ; F. Le Gunehec. Les deux étapes de la Juridictionnalisation de l'application des peines, *Commentaire DD*. 13 et 30 déc. 2000 relatifs à l'application des peines et de certaines dispositions de L.30 déc. 2000, *Semaine Juridique (JCP)*, éd. G. Actualité, *Aperçu Rapide*, n°4, 2001, p.174.
- (9) M. Herzog-Evans, La loi Présomption d'innocence et l'exécution des peines : des avancées sur fond d'aberrations juridiques (1^{ère} partie), *Petites Affiches*, 24 août 2000, n° 169, p.7 ; *contra* : P. Faucher, préc., p.218.
- (10) P. Faucher, la libération conditionnelle a-t-elle un avenir ? Plaidoyer et réforme, *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n°1, 2001, p.225.
- (11) *Rapport sur la libération conditionnelle*, Commission Farge, Février 2000, p.51.
- (12) P. Poncela, préc., p.889.
- (13) P. Poncela, préc., pp.891-892 ; *Contra* : J.-P. Céré, L'avancée de la judiciarisation de l'application des peines avec la loi n°2000-516 du 15 juin 2000, *Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal*, n°4, 2000, p.561.
- (14) M. Herzog-Evans, La loi Présomption d'innocence et l'exécution des peines : des avancées sur fond d'aberrations juridiques (suite et fin), *Petites Affiches*, 25 août 2000, n° 170, p.5, note 72.
- (15) P. Faucher, préc., pp.243-244.
- (16) P. Couvrat parle même de «mesures stagnantes», Cf. Le difficile passage du gué. De la décision d'administration judiciaire à la décision juridictionnelle, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n°2, 2001, p.428.
- (17) Cf. C. Lazerges, préc., p.22 ; *contra* : M.-E. Cartier, préc., p.93 ; en 2000 : 35 674 permissions de sortir ont été accordées, 101 572 réductions de peine ont été examinées dont 92 % accordées ; source : *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire*, DAP, SCERI, Ministère de la Justice, mai 2001.

SYN.A.P.S.E

Directeur de la publication : Patrick Mounaud - Rédacteur en chef : François Courtine - Rédaction : Patrick Wardenski

Conception : Yves Sauthieux - Maquette : Patricia Chauché - Impression : ENAP-Patrick Lebasnier - ISSN en cours - Dépôt légal : à parution

Contact : Christophe.Cardet@justice.fr - Tél. : 05 53 98 91 03

École Nationale d'Administration Pénitentiaire - 440, avenue Michel Serres - B.P. 28 - 47916 AGEN Cedex 9