



MASTER 2

Droit de l'Exécution des peines et Droits de l'Homme

Institut de Droit et Economie d'Agen

Promotion 2015-2017

LE RÔLE DU MINISTÈRE PUBLIC DANS L'EXECUTION DE LA PEINE

Mémoire présenté par Mélanie Coumont

Sous la direction de Monsieur Philippe Mao,
Vice-Président du TGI de Bordeaux

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma main, sans aide extérieure non autorisée, qu'il n'a pas été présenté auparavant pour évaluation et qu'il n'a jamais été publié, dans sa totalité ou en partie.

Toutes parties, groupes de mots ou idées, aussi limités soient-ils, y compris des tableaux graphiques, cartes etc. qui sont empruntés ou qui font référence à d'autres sources bibliographiques sont présentés comme tels (citations entre guillemets, références bibliographiques, sources pour tableaux et graphiques etc.) »

à Nicole

Je tiens ici à remercier mon directeur de mémoire, M.Philippe Mao, pour son soutien, sa patience et sa bienveillance. Je remercie également chaleureusement ma directrice, Mme Corsetti, pour ses annotations avisées, et mes collègues du SPIP de Cahors qui supportèrent sans mot dire mes absences régulières et furent toujours d'un grand soutien. Enfin, je remercie infiniment mes parents et mon mari pour leur aide inconditionnelle et mes filles pour leur gentillesse et leur patience.

Poser que toute peine quelle qu'elle soit aura un terme, c'est à coup sûr s'engager sur un chemin d'inquiétude. Mais c'est aussi s'engager à ne pas laisser comme on l'a fait pendant tant d'années, dans l'immobilité et la sclérose, toutes les institutions pénitentiaires. C'est s'obliger à rester en alerte. C'est faire de la pénalité un lieu de réflexion incessante, de recherche et d'expérience, de transformation. Une pénalité qui prétend prendre effet sur les individus et leur vie ne peut pas éviter de se transformer perpétuellement elle-même.

Il est bon, pour des raisons éthiques et politiques, que la puissance qui exerce le droit de punir s'inquiète toujours de cet étrange pouvoir et ne se sente jamais trop sûre d'elle-même.

Michel Foucault

Dits et écrits, tome IV, texte n° 300

Sommaire

INTRODUCTION	1
<u>PARTIE 1 :.....</u>	<u>7</u>
<u>MINISTÈRE PUBLIC ET EXÉCUTION DES PEINES, SUJET DE PARADOXES.....</u>	<u>7</u>
<u>Chapitre 1 – Le ministère public et la mise à exécution de la peine : une approche principalement quantitative.....</u>	<u>8</u>
<u>Chapitre 2 – La mise en place de pouvoirs et d'outils adaptés à cet objectif au stade de l'exécution de la peine pour le ministère public.....</u>	<u>17</u>
<u>Chapitre 3 – Des difficultés persistantes et des contradictions.....</u>	<u>24</u>
<u>PARTIE 2 :.....</u>	<u>30</u>
<u>MINISTÈRE PUBLIC ET EXÉCUTION DES PEINES, OUTIL DE COHÉRENCE.....</u>	<u>30</u>
<u>Chapitre 1 – La double nature du ministère public : contraintes et gage de libertés dans l'application des politiques d'exécution des peines.....</u>	<u>30</u>
<u>Chapitre 2 : Le ministère public, un facteur de cohérence dans la mise en œuvre pragmatique des politiques publiques d'exécution des peines.....</u>	<u>43</u>
CONCLUSION	53
BIBLIOGRAPHIE	54
<u>Table des matières.....</u>	<u>58</u>

Table des abréviations

ANJAP : Association nationale des juges d'application des peines

APPI : Application des Peines Probation Insertion

BEX : Bureau de l'exécution des peines

CA : Cour d'appel

CAP : Commission d'application des peines

CASSIOPEE : Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Oriente
Procédure Pénale et Enfants

CEDH : Cour européenne des droits de l'Homme

CEPEJ Commission européenne pour l'efficacité de la Justice

CHAP : Chambre de l'application des peines

COJ : Code de l'organisation judiciaire

COMEX : Commission d'exécution des peines

ConvEDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des
libertés fondamentales

CPIP : Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation

CP : Code pénal

CPP : Code de procédure pénale

CRPC : Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

CSM : Conseil supérieur de la magistrature

DACG : Direction des affaires criminelles et des grâces

DAP : Direction de l'administration pénitentiaire

DPIP : Directeur pénitentiaire d'insertion et de probation

DSP : Directeur des services pénitentiaires

DFSPIP : Directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation

ENM : Ecole nationale de la magistrature

FIJAIS : Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles

FPR : Fichier des personnes recherchées

GENESIS : GESTion Nationale des personnes Erouées pour le Suivi Individualisé et la
Sécurité

JAP : Juge de l'application des peines
LOLF loi organique relative aux lois de finances
LSC : Libération sous contrainte
PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse
RFAP : Revue française d'administration publique
RFDA : Revue française de droit administratif
RSP : Réductions supplémentaires de peine
SEFIP : Surveillance électronique de fin de peine
SME : Sursis avec mise à l'épreuve
SPIP : Service pénitentiaire d'insertion et de probation
TGI : Tribunal de grande instance
TIG : Travail d'intérêt général
TNR : Travail non rémunéré

INTRODUCTION :

LE MINISTÈRE PUBLIC, JANUS DE L'EXÉCUTION DES PEINES

« L'exécution de la peine est d'une importance fondamentale en criminologie. De cette exécution dépendent essentiellement, et l'effet que doit produire la peine, et le caractère que doit présenter cette peine. La peine, ayant pour but d'assurer la défense de la société contre l'état dangereux que révèle, chez le délinquant, son acte, et de détruire cet état dangereux en procurant le redressement du délinquant, ne peut atteindre ces deux résultats que dans la mesure où son exécution est conduite »¹. Cette réflexion date à l'époque des années 30, où le judiciaire commençait juste à prendre sa place dans le contrôle de l'exécution des peines, auparavant soumise au pouvoir administratif. Et c'est bien au juge que fait ici référence M. Barrigue de Montvallou, pour conduire l'exécution de la peine. Nous sommes à cette époque déjà en présence d'une conception moderne de la peine qui dépasse la seule fonction expiatoire et développe l'idée que la sanction pénale doit contribuer à la réhabilitation du condamné.

Le mouvement de la défense sociale, dont l'influence est notable dans les propos de M. Barrigue de Montvallou, y ajoute également la notion d'une responsabilité sociale qui primerait sur la responsabilité morale du délinquant. Au travers d'une mise en perspective historique, Marc Renneville montre comment ce mouvement d'individualisation de la peine correspond à une judiciarisation de l'exécution des peines², comment l'avènement d'un système judiciaire de l'exécution est fondé sur le principe d'individualisation des peines. L'intervention de l'autorité judiciaire dans l'exécution des peines, c'est aussi la garantie du respect du principe de légalité et des libertés individuelles.

On peut s'interroger sur ce qu'il en est aujourd'hui de la place du judiciaire dans l'exécution des peines. Dans le code de procédure pénale, le domaine de l'exécution des peines recouvre plusieurs champs, eux-mêmes superposés : la mise à exécution qui est une des prérogatives du ministère public, l'application des peines dont sont chargés le juge d'application des peines et le ministère public, et l'exécution en elle-même de la peine sous le contrôle du judiciaire mais marquée par un certain pouvoir de l'administration dans la gestion de l'exécution (notamment dans ses aspects

¹ BARRIGUE DE MONTVALON G. A., "Du rôle des magistrats dans l'exécution des peines", *Rev. pénitentiaire*, 1932, p. 171, cité par RENNEVILLE M., "Que tout change pour que rien ne change ? Aux origines de la judiciarisation de l'exécution des peines en France (1789-1958) », *Criminocorpus*, 2013 : <http://criminocorpus.revues.org/2517>

² RENNEVILLE M., article précité, § 44. et s.

disciplinaires). Le ministère public est donc présent à toutes les étapes de l'exécution. Sa place, déterminante, est d'ailleurs affirmée par le code de procédure pénale qui dispose que le ministère public (ou parquet) assure l'exécution des décisions de justice³, tout comme il est chargé d'exercer l'action publique et de requérir l'application de la loi⁴. Le ministère public est uniquement composé de magistrats de l'ordre judiciaire dans les tribunaux de grande instance, les cours d'appel, et à la Cour de cassation (c'est uniquement dans ce cadre d'intervention que nous l'envisagerons ici) et se voit donc appliquer les règles fixées par le statut de la magistrature. Mais, pour autant, constitue-t-il une autorité judiciaire? Il est nécessaire, pour répondre à cette question, de s'interroger sur le statut spécifique du ministère public, soumis à deux principes fondamentaux : indivisibilité et subordination hiérarchique.

L'indivisibilité signifie que chaque membre du parquet représente l'ensemble⁵. Et cet ensemble est structuré hiérarchiquement : chaque juridiction de première instance est organisée sous la responsabilité d'un procureur de la République et se soumet au parquet général de la cour d'appel, dirigé par le procureur général. Enfin, au sommet de cette structure, le ministère public est placé, en France, sous la hiérarchie du garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement et adresse, en ce sens, aux magistrats du parquet des instructions générales⁶. Le ministère public est ainsi chargé de la mise en œuvre de la politique pénale. Il peut être perçu à ce titre comme jouant un rôle politique, ce qui le place donc dans une position ambivalente. Cette position est autorisée par le statut spécifique du ministère public mais elle va, dans le même temps, le fragiliser car elle tend à remettre en cause sa nature même d'autorité judiciaire.

La question est difficile à trancher, en France, où magistrats du siège et du parquet forment le même corps et partagent apparemment une culture commune⁷. Tout concourt en effet à l'établissement d'une telle proximité. Magistrats du siège et du parquet sont ainsi recrutés selon les mêmes modalités et suivent une formation initiale identique au sein de la même institution, l'école nationale de la magistrature (ENM)⁸. Ils

³Art. 32 al. 3 du code de procédure pénale (CPP).

⁴Art. 31 du CPP.

⁵Art. L.122-4 du code de l'organisation judiciaire (COJ).

⁶Art. 30 du CPP.

⁷ AUDREN F. et HALPÉRIN J.L., *La culture juridique française. Entre mythes et réalités. XIX^e-XX^e siècles*, Paris, CNRS éditions, 2013, p. 237.

⁸ V. BOIGEOL A., « La formation des magistrats. De l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1989, pp. 49-64.

prêtent le même serment⁹ et s'obligent à respecter les mêmes règles de déontologie, règles présentées par le conseil supérieur de la magistrature comme « le ciment de notre conception française de l'unité du corps »¹⁰. Ils sont en outre représentés par des organes communs, que ce soit sur le plan syndical ou au niveau institutionnel par le conseil supérieur de la magistrature (CSM)¹¹. Cette identité culturelle est également consacrée par les textes. Les articles 64 et 66 de la Constitution de 1958 parlent de « l'autorité judiciaire », sans distinguer entre magistrats du siège ou du parquet. Et l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature pose, en son article premier, le principe d'un corps unique de magistrats, ayant vocation à être nommés à des fonctions du siège ou du parquet, indistinctement. Le Conseil constitutionnel a posé en outre un principe d'unité du corps judiciaire¹², encore réaffirmé dans une décision n° 2016-555 QPC du 22 juillet 2016.

Cette conception du parquet comme autorité judiciaire ne fait pourtant pas l'unanimité au sein des juridictions suprêmes. La Cour de cassation considère en effet, que le ministère public n'est pas une autorité judiciaire au titre de l'article 5§ 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (ConvEDH) car il ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises par ce texte¹³. La Cour de cassation s'aligne ici sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), bien plus critique sur la position du ministère public « à la française ». La Cour s'est positionnée à plusieurs reprises par rapport au statut du ministère public français. Elle a, à son égard, développé une jurisprudence constante : le magistrat du parquet français n'est pas indépendant au sens de l'article 5 § 3, il n'est donc pas une autorité judiciaire¹⁴. La Cour constate que les magistrats du parquet « dépendent tous d'un supérieur hiérarchique commun, le garde des sceaux, ministre de la Justice, qui est membre du gouvernement,

⁹Art. 6 de l'ord. n° 58-1270 du 22 déc. 1958 portant loi organique au statut de la magistrature.

¹⁰ Rapport d'activités 2003-2004 du CSM, p. 37 et 38

¹¹ Depuis une réforme de 1993, le CSM est réellement compétent pour les questions touchant aux magistrats du siège et du parquet et le principe d'une institution unique composée de deux formations a été réaffirmé par la réforme constitutionnelle du 23 juill. 2008 et la LO du 22 juill. 2010.

¹² « L'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet », v. not. Déc. n° 2010-14/22 QPC, 30 juill. 2010, *Daniel W et a.*, cons. 26 : *Rec.*, p. 179. V. aussi Déc. n° 97-389 DC, 22 avril 1997, cons. 61 : *Rec.*, p. 45.

¹³ Cass, crim., 15 déc. 2010, n° 10-83.674 : *JCP G* 2011, 214, note LEROY ; *Dr. pén.* 2011, comm. 26, note MARON et HAAS ; *Procédures* 2011, comm. 67, note CHAVENT-LECLÈRE.

¹⁴ CEDH, 23 nov. 2010, n° 37104/06, *Moulin c/ France* : *Dr. pén.* 2011, comm. 26, note MARON et HAAS ; CEDH, 29 mars 2010, n° 3394/03, *Medvedyev et a. c. France* : *Dr. pén.* 2010, étude 12, note THIERRY ; CEDH, 27 juin 2013, n° 62736/09, n° 62736/09, *Vassis c/ France* : *JCP G* 2013, 843, note MARINO.

et donc du pouvoir exécutif », qu'ils « ne sont pas inamovibles », et qu'enfin, « le ministère public est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données [...] même s'il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la Justice »¹⁵. La Cour interroge donc autant le lien politique avec le garde des sceaux que les liens hiérarchiques qui organisent le fonctionnement du parquet. La procédure ne doit laisser aucun doute quant à l'indépendance vis-à-vis de l'exécutif, en droit comme en fait.

Les divergences jurisprudentielles fortes entre la Cour de cassation, la CEDH et le Conseil constitutionnel attisent un débat maintenant classique et documenté sur la question de l'indépendance du ministère public vis-à-vis du pouvoir exécutif. Il faut relever à ce titre les travaux de la commission Nadal qui reprennent tous les éléments du débat¹⁶. La dernière réforme était portée par la loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique ; elle marque une avancée importante concernant l'indépendance du ministère public. Elle a ainsi complété l'article 31 du code de procédure pénale (CPP) en rappelant que l'exercice de l'action publique doit se faire dans le respect du principe d'impartialité auquel le ministère public est tenu. Elle a également supprimé le pouvoir du garde des sceaux d'adresser des instructions dans des affaires individuelles¹⁷ ; il conserve en revanche la possibilité d'adresser des instructions générales afin de définir et conduire la politique pénale. La réforme statutaire du parquet ne pourra toutefois trouver son aboutissement que dans une révision constitutionnelle. Mais cette révision tarde à intervenir ce qui révèle les enjeux politiques entourant la question. Au-delà du statut du parquet, c'est le rapport entre autorité judiciaire et pouvoir exécutif qui se joue ici, c'est la crainte d'un pouvoir judiciaire autonome qui ne permettrait plus au gouvernement de mener la politique pénale de son choix¹⁸.

La politique pénale est un concept récent dans notre droit positif : il a été substitué en 2013¹⁹ à celui de politique d'action publique. Ce dernier vocable, apparu en 2004²⁰, paraît plus explicite, car il renvoie directement à l'action du parquet et fait également référence à la notion de politique publique donc à une logique d'objectifs et d'éva-

¹⁵ CEDH, 23 nov. 2010, *Moulin c. France*, préc

¹⁶ Commission de modernisation de l'action publique, *Refonder le ministère public*, nov. 2013.

¹⁷ Art. 30 al. 3. Du CPP.

¹⁸ V. LE BOUILLONNEC J.Y., *Rapport n°1230 sur le projet de loi n° 1227*, Paris, AN, 9 juill. 2013.

¹⁹ Par la L. n° 2013-669 du 25 juill. 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique : *JORF* 26 juill. 2013, p.12.441.

luation. De ce point de vue, la politique pénale peut s'entendre comme « la définition coordonnée d'objectifs et de moyens »²¹ qui « a pour objet d'arrêter les priorités que commande l'intérêt général en ce qui concerne la constatation des infractions à la loi pénale, la recherche de la sanction de leurs auteurs, la protection des victimes, l'exécution des décisions judiciaires répressives et la coopération internationale »²². La notion recoupe partiellement celle de politique criminelle, mais cette dernière porte peut-être davantage sur le sens donné à la peine et à son exécution que sur l'idée d'efficacité qui ressort prioritairement du terme de « politique pénale ». Chargé de mettre en œuvre les politiques pénales, le ministère public reçoit donc de l'exécutif cette injonction d'efficacité. Or, c'est une question particulièrement sensible dans le domaine de l'exécution des peines : c'est la base de l'exécution des peines mais c'est aussi sa plus grande difficulté.

Exécution et efficacité sont deux notions proches. Être efficace, c'est produire l'effet recherché. L'exécution quant à elle, c'est l'accomplissement, la réalisation concrète. Il y a donc dans les deux cas la production d'un effet. Toutefois, ce qui peut interroger, c'est le caractère sélectif de l'efficacité : il est attendu un effet précis. Et la proximité entre les deux termes trouve là sa limite, surtout quand on envisage l'exécution d'une peine. En effet, comme nous l'indiquions précédemment, la peine a une dimension polysémique et son exécution vise donc une multiplicité d'effets amenés parfois à s'exprimer en des temps différents. La peine s'inscrit en effet dans des temporalités différentes, notamment entre le moment de la mise à exécution et l'application de la peine qui comprend tout ce qui relève de l'individualisation. C'est aussi ce qui explique en partie les liens difficiles qu'entretiennent l'exécution de la peine et le concept d'efficacité.

Le droit de l'exécution des peines est un domaine technique et complexe, d'autant plus qu'il touche aux libertés individuelles. Les étapes, les procédures s'y multiplient et la phase de l'exécution finit généralement par représenter le temps le plus long de la procédure. Ce qui ne correspond évidemment pas à l'idée d'une mise à exécution efficace. Et cette complexité est encore accrue par la multiplication des réformes qui concernent ce domaine ainsi que par leurs incohérences. Ces dernières peuvent être liées à une vision parcellaire de l'exécution de la peine : l'accent est mis sur un temps et une

²⁰Suite à la L. n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité : *JORF*, 10 mars 2004, p. 4567.

²¹ CHARPENEL Y., *Les rendez-vous de la politique pénale : concilier devoir de justice et exigence de sécurité*, Paris, A. Colin, 2006.

²²Conférence des procureurs généraux, 2004, cité par CHARPENEL Y., *ibid.*, p. 156.

finalité, déconnectés du reste du processus. Cette confusion des textes et des politiques pénales défendues par les gouvernements obscurcit plutôt qu'il ne guide le phénomène déjà complexe d'exécution d'une peine. Cette situation a été vivement critiquée par la commission de modernisation de l'action publique évoquée *supra*. Affirmant fortement que la politique pénale ne peut [...] être purement déclaratoire »²³, elle a posé plusieurs constats critiques sur le manque de lisibilité de la politique pénale, la sédimentation des priorités, l'insuffisante évaluation des politiques pénales et leur segmentation.

Dans l'exécution de la peine, le ministère public doit donc appréhender un phénomène complexe notamment par sa pluralité de sens et de temps, phénomène qui génère par ailleurs un contentieux lourd et technique. Face à cette situation, il est souvent mis en difficulté par la politique pénale qu'il doit mettre en œuvre, alors même qu'elle est normalement censée le guider et soutenir son action. En outre, il n'est, dans ce domaine, pas seul à agir. L'exécution de la peine suppose en effet l'interaction entre plusieurs professionnels, chacun doté de sa propre logique. Du fait de son statut spécifique, le magistrat du parquet peut y jouer un « rôle d'interface [...] entre l'État et la justice, entre la politique publique d'une part et la situation individuelle d'autre part »²⁴. Mais son statut verrouille aussi sa position : il peut jouer de ces interactions, mais il ne peut s'en extraire. Il fait partie du système englobant acteurs judiciaires et autorités d'exécution.

Nous verrons tout d'abord, au travers de l'étude de la mise à exécution, comment la politique pénale, échouant en partie à saisir la complexité de l'exécution des peines, place le ministère public dans une situation paradoxale et l'oblige à agir apparemment à l'encontre de son positionnement traditionnel (Partie 1). Nous étudierons ensuite en quoi son statut spécifique, tout autant contrainte que pouvoir, lui permet une approche pragmatique et en fait un outil de cohérence dans la mise en place des politiques pénales (Partie 2).

²³Commission NADAL, Rapport précit., p. 29.

²⁴GARAPON A., *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, Paris, Odile Jacob, 1996, p. 238.

PARTIE 1 :

MINISTÈRE PUBLIC ET EXÉCUTION DES PEINES, SUJET DE PARADOXES

Le droit de l'exécution des peines a été, depuis le début des années 2000, l'objet d'incessantes réformes qui paraissent parfois contradictoires. Or, l'exécution des peines est avant tout la mission du ministère public et il se doit de porter ces différentes politiques pénales du fait de son statut. Cette discontinuité des politiques publiques le place donc au cœur de ces débats, à tenter de concilier des objectifs difficilement compatibles.

C'est une difficulté supplémentaire de positionnement pour le magistrat du parquet. Intervenant déjà de l'enquête au jugement, il est parfois contraint de changer de positionnement et d'approche selon le temps de la procédure. Le principe de l'opportunité des poursuites lui permet de choisir de poursuivre ou non, de classer sans suite ou d'orienter vers une procédure de règlement alternative. Des procédures plus rapides se sont développées : la mise en place de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et le développement de la composition pénale.

Dans chacun de ces temps, le parquet doit se positionner et agir face à un individu, face à un comportement et il doit orienter, guider, accompagner la réponse judiciaire. Logiquement, le temps de l'exécution apparaît comme le dernier temps, celui qui va permettre de parachever la procédure et faire exécuter la peine prononcée. La situation est plus complexe en réalité car l'exécution des peines est plus un processus qu'une étape. Il s'agit d'un temps long (plus long généralement que tous les autres temps de la procédure) et défini par le code de procédure pénale comme un processus évolutif.

Dans ce cadre, à nouveau, le magistrat du Parquet va devoir adapter son positionnement. Nous pouvons en effet distinguer deux temporalités dans l'exécution de la peine : la mise à exécution et le processus d'exécution de la peine. Or, les politiques d'action publique ne répondent pas complètement aux mêmes logiques dans ces deux temps. A la mise à exécution, répondent assez naturellement les notions d'effectivité, d'efficacité et de rapidité, tandis que le processus d'exécution de la peine revêt *a priori* plus de complexité. Il rassemble des intérêts et des finalités divergents, liés à des questions de pure gestion comme à des finalités plus philosophiques. C'est le premier

aspect qui prédomine dans le débat public et, de ce fait, l'exécution des peines est avant tout appréhendée au travers de la question de son effectivité (chapitre 1). Le ministère public peut y jouer pleinement son rôle traditionnel et il dispose donc de moyens d'action adaptés (chapitre 2). En revanche, l'exécution des peines ne peut se résumer à des questions d'efficacité, même au stade de la mise à exécution. Nous verrons donc enfin comment ces contradictions resurgissent et relativisent cette vision de l'exécution des peines, mais obligent le parquet à un positionnement paradoxal (chapitre 3).

Chapitre 1 – Le ministère public et la mise à exécution de la peine : une approche principalement quantitative

L'illusion d'une mise à exécution immédiate - La mise à exécution peut s'entendre comme un acte : c'est « l'acte qui tend à l'exécution de la sanction »²⁵, « l'acte qui a pour objet l'exécution d'une peine devenue définitive »²⁶. C'est aussi un moment, celui du commencement de l'exécution de la sanction.

La notion peut paraître simple théoriquement : l'exécution renvoie étymologiquement aux idées d'accomplissement, d'achèvement ou de réalisation. Ainsi, une décision est rendue par les juridictions pénales, elle est appliquée et prend donc, par définition, effet. On a là l'illusion d'une mise à exécution immédiate et d'une exécution en un trait de temps.

Mais la notion s'avère plus complexe en pratique. En premier lieu, le code de procédure pénale précise en son article 707 que la mise à exécution doit se faire « de façon effective ». La précision est superflue si l'on se réfère à la définition de l'exécution et elle donne à penser que le caractère tangible de la mise à exécution ne va donc pas de soi dans le cadre de la procédure pénale. En second lieu, le moment de la mise à exécution recouvre quelques ambiguïtés²⁷.

Il est pourtant essentiel de définir ce moment et cet acte qui vont faire basculer la procédure du temps des poursuites à celui de l'exécution et qui vont enclencher le délai de prescription de la peine. C'est aussi cette mise à exécution qui, *a priori*, va parachever le travail de poursuite et de jugement et donner son sens à la procédure

²⁵DESDEVISES M.-C., « le pouvoir d'appréciation du parquet dans la mise à exécution de la sanction », dans *Mélanges P. COUV RAT*, PUF, 2001, p. 429 s.

²⁶ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, Dalloz, 2016, p. 154.

²⁷ Ainsi, l'article 707 appelle à une mise à exécution « dans les meilleurs délais » ; par ailleurs, l'article 708 indique que « l'exécution [...] a lieu lorsque la décision est devenue définitive », tout en renvoyant en son alinéa 2 à la notion de décision exécutoire.

menée jusque-là. L'acte de mise à exécution porte donc en lui seul l'idée d'efficacité de la procédure pénale. Cela en fait, pour les politiques publiques, un outil privilégié pour traduire l'idée d'efficacité de la Justice (section 1) et pour jauger l'activité du ministère public, acteur central de cette mise à exécution (section 2).

Section 1 : L'effectivité dans l'exécution entendue sous un angle quantitatif dans les débats et politiques publiques.

Depuis le début des années 2000, l'exécution des peines a fait l'objet de nombreux rapports officiels issus des travaux parlementaires, travaux qui ont conduit à un mouvement de réforme en ce domaine. Tous ces écrits abordent en premier lieu la question de l'exécution sous l'angle de son effectivité²⁸, mettant l'accent sur les carences en ce domaine. Certains sont même consacrés à cette seule question.

Le rapport Warsmann du 28 avril 2003²⁹, relatif aux *peines alternatives à la détention, aux modalités d'exécution des courtes peines et à la préparation des détenus à la sortie de prison*, ouvre ce mouvement en évoquant la situation catastrophique de l'exécution des peines. En réponse à ce constat, la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité³⁰ apporte de nombreuses modifications aux dispositions concernant la mise à exécution afin d'en assurer l'effectivité et la célérité. Elle introduit tout d'abord symboliquement l'alinéa 1^{er} de l'article 707 du code de procédure pénale qui dispose que la mise à exécution doit s'effectuer "dans les meilleurs délais" et elle précise les règles prétorienne relatives aux causes d'interruption de la prescription de la peine. Elle dote aussi de nouveaux moyens d'action les services de l'exécution des peines, clairement conçus dans une logique d'efficacité³¹. Dans sa continuité et dans un but d'évaluation des politiques publiques, une mission d'information a été créée par la commission des Lois de l'Assemblée Nationale. Cette mission a rendu deux rapports d'information, présentés par M. Blanc : un rapport du 13

²⁸ Notons toutefois la spécificité des travaux de la commission COTTE qui aborde la question de la mise à exécution davantage sous l'angle de la clarification et de la simplification que de l'efficacité (chapitre 4 du rapport de B. COTTE, *Pour une refonte du droit des peines*, déc. 2015).

²⁹ WARSMANN J.L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, Rapport de la mission parlementaire, Paris, Min. de la justice, 28 avril 2003, 89 p.

³⁰ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

³¹ Il en est ainsi de la consécration du bureau d'exécution des peines (BEX) et des convocations dès la sortie d'audience de l'article 474 du CPP. Elle permet aussi la rétention des condamnés avant la mise à exécution de la peine.

décembre 2007 relatif à *l'exécution des peines et décisions de justice pénale concernant les personnes majeures*³² et un rapport du 16 février 2011 portant précisément sur *les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée*³³. Cette mission s'appuie également sur deux rapports de l'inspection générale des services judiciaires, datant de juillet 2002 et de mars 2009³⁴ consacrés aux difficultés liées à l'exécution des peines. Parallèlement à ces travaux, nous relevons aussi le rapport de M. Ciotti, datant du 7 juin 2011, « Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines ».

Tous ces travaux posent le même constat d'une carence dans l'exécution effective des peines, relevant des délais de mise à exécution trop importants et de trop nombreux cas d'inexécution pure et simple de la peine, donc un taux d'exécution bien trop faible. Les solutions proposées d'un rapport à l'autre sont relativement cohérentes, si ce n'est l'incitation à un recours accru au carcéral formulée par M. Ciotti. Les rapports présentés par M. Etienne Blanc présentent plutôt une politique incitative à l'égard de l'usager. Ils appellent au développement d'outils statistiques fiables pour pouvoir établir un taux d'exécution de la peine et adoptent également une démarche d'évaluation des réformes déjà engagées, d'où leur référence aux travaux de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ). Ils comportent donc un aspect méthodologique important.

Cette approche de l'effectivité de la peine au travers de sa mise à exécution et donc du taux d'exécution est consacrée par le législateur. Les textes portant sur l'exécution des peines qui suivent la loi du 9 mars 2004, reprennent et tentent d'achever cette œuvre³⁵, même quand ils interviennent dans un contexte politique différent. C'est sur la question de l'emprisonnement que l'on trouve le plus de divergences. La loi n°2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines va marquer sa différence en adoptant un discours plus répressif et des réformes à l'avenant. Cette loi est marquée par les notions de récidive et de dangerosité. Dans le domaine de l'exécution des peines, cela se traduit notamment par une réforme de la prescription de la peine élargissant les cas d'interruption. Vu le contexte politique dans lequel elle a été

³² BLANC E., *L'exécution des peines et décisions de justice pénale concernant les personnes majeures*, RI n°505, Paris, AN, 13 déc. 2007.

³³ BLANC E., *Les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée*, RI n°3177, Paris, AN, 16 fév. 2011.

³⁴IGSJ, *Rapport sur l'effectivité de l'exécution*, juill. 2002 et *Rapport sur l'évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, mars 2009.

³⁵ Citons ainsi la L. n°2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines qui reprend le fonctionnement des BEX et institue les bureaux d'aide aux victimes ; plus récemment la L. du 15 août 2014 achève la généralisation des BEX dans toutes les juridictions et prévoit la remise d'un relevé de condamnations pénales au condamné qui s'y présente.

votée³⁶, cette loi semble aussi être là pour afficher un discours politique répressif. Le fait d'ériger et de prioriser un objectif d'efficacité dans l'exécution des peines est donc en soi un choix politique³⁷ ; en revanche, la légitimité de cet objectif et les moyens proposés pour y parvenir semblent plus consensuels.

L'importance quantitative de ces travaux et leur traduction dans la loi démontrent le caractère très sensible de la question mais aussi la difficulté persistante à réformer la question. Différents obstacles sont pourtant identifiés³⁸ liés aux contraintes des procédures judiciaires (selon le type de procédures et la nature du jugement), à la nature de la peine, au fonctionnement des juridictions (notamment du fait du transfert des pièces d'exécution) et surtout à l'absence du condamné à l'audience qui augure de délais d'exécution longs. Ils démontrent le caractère structurel et non idéologique de ce problème. La question fait pourtant l'objet de débats politiques vifs car la mise à exécution des condamnations prononcées « est liée à la problématique de l'efficacité de la réponse pénale et devient dès lors un enjeu majeur de politique pénale. La justice n'est crédible que si ses décisions sont exécutées, et ce, de manière diligente »³⁹.

Ces débats interrogent la signification de la sanction pénale. Ils se fondent sur un sens univoque de la peine et n'appréhendent la question de l'effectivité que sous un angle quantitatif, comptable.

La sanction pénale est avant tout destinée à punir l'auteur d'une infraction, elle a donc une fonction rétributive. Sa finalité est d'assurer la stabilité de la paix sociale. Pour cela, il faut que le processus de justice aille jusqu'au bout, c'est-à-dire qu'une décision soit rendue et exécutée⁴⁰. La sanction trouve « sa plénitude dans l'action c'est-à-dire dans l'exécution »⁴¹, « l'inexécution d'un jugement apparaissant alors peut-être plus

³⁶Proximité des élections et opposition du Sénat qui vida la loi de ses dispositions durant les travaux parlementaires.

³⁷ Le rapport annuel du ministère public de 2016 relève ainsi que les politiques publiques mettent l'accent sur cet acte quand elles veulent montrer l'image d'une Justice pénale forte.

³⁸V. CREUSAT J., Infostat JUSTICE n° 124, nov. 2013.

³⁹ Rapport IGSJ, mars 2009. Dans le même sens, voir la Circ. du 12 mai 2011 relative à *l'aménagement de peine des condamnés libres et au développement des aménagements de peine prononcés à l'audience de jugement* (NOR : JUSD1113051C) : « La justice n'est crédible et respectée que si ses décisions sont exécutées : au plan pénal, l'effectivité de l'exécution des peines est une composante essentielle de la politique pénale de lutte contre la délinquance et la récidive ».

⁴⁰V. en ce sens l'arrêt CEDH, 19 mars 1997, n° 18357/91, *époux Hornsby c. Grèce* : Rec. 1997, I, p. 495.

⁴¹ CARBONNIER J. cité par TZUTZUIANO C., *L'effectivité de la sanction pénale*, Thèse Toulon, 2015, p. 24.

grave que l'absence de jugement »⁴². Le processus d'exécution de la sanction pénale est la source de l'effectivité recherchée par la justice. Cette notion d'effectivité peut s'analyser comme la réalisation du droit dans les faits. S'intéresser à l'effectivité des peines, c'est donc opter pour une approche concrète de celles-ci, étudier leur réalisation dans les faits et les effets qu'elles produisent. Il faut donc avant tout identifier ces effets. Le législateur a établi deux fonctions de la peine, précisées à l'article 130-1 du code pénal⁴³ : la peine doit sanctionner et réinsérer. Ce sont ses « finalités et fonctions »⁴⁴. La peine doit donc s'adapter dans son exécution, prendre en compte la situation du condamné s'il elle veut atteindre cet objectif d'effectivité.

Les différents rapports et écrits précités traitant de cette question de l'effectivité de la peine usent indifféremment des termes d'effectivité et d'efficacité⁴⁵. Cela appelle une précision quant au sens et à l'usage de ces deux termes⁴⁶. Si l'effectivité de la peine s'intéresse aux effets qu'elle produit, son efficacité porte sur la production d'un effet recherché. L'appréhension complète de l'effectivité de la peine amène à s'intéresser à tous les effets produits par la sanction pénale, du moins ceux utiles au maintien de la paix sociale. On ne peut donc réduire son analyse au taux d'exécution, bien que ce soit un élément déterminant. Il s'agit en effet de la condition première de l'effectivité de la peine. C'est pourtant par cet unique biais que la plupart des études et rapports appréhendent en premier lieu la question de l'exécution.

Cette confusion entre les deux termes n'est pas neutre politiquement car l'efficacité renvoie à cet objectif affiché de la lutte contre la récidive. « En s'abstenant d'utiliser la notion d'effectivité et en restant focalisé sur l'efficacité de la sanction pénale, laquelle s'incarne dans la lutte contre la récidive, le législateur est amené à commettre des excès tantôt par une minoration de certains effets produits par la sanction pénale, [...], tantôt par l'accentuation d'un effet en particulier au détriment de tous les autres »⁴⁷. Il y a donc là le choix d'une vision limitative de l'exécution des peines,

⁴² *Ibid.*, p. 11.

⁴³ Précision apportée par la loi du 15 août 2014.

⁴⁴ Art. 132-1 du CP.

⁴⁵ Un exemple de confusion avec la Circ. du 10 avr. 2002 relative à l'effectivité de la réponse pénale, CRIM 2002-08 E3/10-04-2002, NOR : JUSD0230067C. Elle énonce un « objectif général d'efficacité et de cohérence de la politique pénale », recherche « une application effective dans un délai raisonnable », et appelle dans le même temps à une « réflexion de fond en vue d'améliorer l'effectivité de la réponse pénale ».

⁴⁶ Nous nous inspirons là de la thèse précit. de Mme TZUTZUIANO.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 22.

focalisée sur un aspect répressif. Nous supposons que ce choix correspond en partie à un affichage politique. Il est, en effet, apparu dans un contexte politique sécuritaire et s'est particulièrement épanoui à partir de 2011 suite au fait divers très médiatisé du meurtre de Laetitia Perrais à Pornic. Or, la demande croissante de sécurité, supposée ou réelle, des citoyens s'accommode mal des difficultés d'exécution des peines, ce qui aboutit au développement de politiques pénales adaptées. Ce que Denis Salas qualifie de « populisme pénal »⁴⁸.

Cette pression politique en faveur du renforcement des sanctions a un impact direct sur les acteurs de l'exécution des peines, par le biais des réformes législatives mais aussi par le positionnement qu'elle leur assigne. C'est d'autant plus marqué pour les magistrats du parquet, "instruments locaux de politiques pénales nationales, ils doivent assumer des décisions gouvernementales qui elles-mêmes émergent en réaction à des faits divers"⁴⁹. Christian Mouhanna étudie à ce propos comment ces magistrats se trouvent tiraillés entre des politiques répressives et l'impossibilité matérielle de les faire exécuter dans des conditions acceptables, et se placent ainsi en porte-à-faux avec leurs aspirations personnelles et leur ethos professionnel⁵⁰.

Section 2 : Le parquet assigné à une logique de performance

« En posant la question de l'efficacité de la justice, on s'inscrit dans une démarche de politique publique, où interviennent les décideurs publics, les institutions judiciaires et les justiciables-contribuables, et où sont concernés les moyens, les processus et les relations entre les acteurs »⁵¹. Cette politique d'exécution des peines, axée sur la question de l'efficacité, répond donc à des objectifs quantitatifs qui se situent en dehors du champ pénal. Elle va ainsi soumettre le parquet à une logique gestionnaire. Nous l'examinerons au travers de deux points : l'accent mis sur les questions de moyens et d'organisation (§1.) et la référence à des indicateurs d'évaluation (§2.).

§1. La question des moyens et de l'organisation, mise en exergue

⁴⁸ SALAS D., *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette littératures, 2005, 286 p.

⁴⁹ MOUHANNA Ch., « Contraintes matérielles et "schizophrénie institutionnelle", L'interaction entre justice et monde pénitentiaire en matière d'enfermement », *Sociétés contemporaines* 2016/3, n°103, p. 19.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ BOILLAT Ph. et LEYENBERGER S., « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe », *RFAP* 2008/1, n° 125, p.55-66.

Dans tous les textes et rapports officiels ayant trait à l'exécution des peines, la question des moyens revient tel un leitmotiv. Cela tient au fait que l'efficacité est ici entendue en des termes quantitatifs et qu'elle suppose une analyse concrète de l'état des services de l'exécution des peines.

Tous ces écrits font état du manque de moyens dont souffrent les services de l'exécution des peines, et s'en désolent. Quelques besoins matériels sont quantifiés, en revanche, les besoins en termes de ressources humaines, s'ils sont déplorés de manière générale, sont bien moins développés. Sont surtout mises en avant, des préconisations en termes d'organisation, de rationalisation du fonctionnement des services et des méthodes de travail, avec en arrière-plan, les idées de rapidité, de continuité. En ce sens, la circulaire du 12 mai 2011 relative à *l'aménagement de peine des condamnés libres et au développement des aménagements de peine prononcés à l'audience de jugement*⁵² pose un objectif de rationalisation et d'optimisation des méthodes de travail des services de l'exécution des peines, au sein des juridictions. La circulaire du 10 avril 2002 relative à *l'effectivité de la réponse pénale*⁵³ appelle à garantir une véritable "continuité dans le processus de mise à exécution" et porte une injonction de rapidité, de contrôle à la charge du ministère public. L'IGSJ défend également dans son rapport de mars 2009 l'optimisation de la gestion des capacités des services pour permettre l'anticipation des besoins. Le ministère public est concerné à double titre par ces préconisations : en tant que destinataire direct des politiques d'action publique qu'il est tenu de mettre en œuvre et en tant que chef des services de l'exécution qu'il est donc appelé à coordonner efficacement.

Cet intérêt des pouvoirs publics pour la rationalisation du travail correspond à l'approche pragmatique qui découle de cet objectif d'efficacité. Il marque le passage d'une logique de moyens à une logique de performance⁵⁴, ce qui permet, accessoirement un fonctionnement à moyens constants.

§2. L'évaluation de l'action publique au travers d'indicateurs de performance

Les notions de qualité, d'efficacité comme exigences des politiques publiques évoquent rapidement le monde de l'entreprise et le management. Comme dans d'autres

⁵² Circ. 12 mai 2011, précit.

⁵³ Circ. 10 avr. 2002 précit.

⁵⁴ MARSHALL D., « L'impact de la LOLF sur les juridictions », *RFDA* 2008/1 (n° 125), p. 121-131.

administrations, le nouveau management public prend sa place au sein de l'institution judiciaire. En ce sens, se développe une pratique de l'évaluation des politiques pénales, portée par un pôle de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) spécialisé en ce domaine et mis en place depuis 2002. C'est aussi à cette époque que l'IGSJ a développé une fonction d'audit interne. Enfin, c'est également en 2002 que s'établit la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)⁵⁵, créée par le Conseil de l'Europe. Cette instance marque l'entrée dans une logique visant à promouvoir l'efficacité et la qualité des systèmes judiciaires au service des citoyens. La justice est alors considérée comme un service public spécifique et l'accès à une justice de qualité comme un droit des citoyens. La CEPEJ vise à évaluer ce service public de la justice dans les différents États membres et, de fait, cette évaluation devient aussi une exigence pour les États européens. On peut supposer que le développement concomitant de ces trois instances est en partie lié et qu'il y a eu en ce domaine une influence européenne.

Pour remplir sa mission d'évaluation, mais également pour que les juridictions opèrent elles-mêmes un contrôle interne, la DACG incite à recourir à des indicateurs quantitatifs. Ainsi, elle pose la nécessité de recourir à des marqueurs d'évaluation de l'effectivité des peines et elle renvoie à l'exemple du taux de recouvrement des amendes par le Trésor public⁵⁶. Le taux d'exécution des peines est un outil du même ordre. Il y a donc bien là une référence prioritaire à la notion d'efficacité, et d'une efficacité quantifiable, portée par une logique binaire et comptable.

Toujours dans cette logique d'évaluation, mais orientée cette fois sous l'angle budgétaire, l'administration dispose d'un autre outil d'appréciation avec les indicateurs de performance, mis en place par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Cette LOLF a conduit à la définition d'indicateurs de performance destinés à favoriser l'évaluation et la maîtrise des coûts. Le ministère public est concerné par le programme 166 « justice judiciaire » mais l'exécution des peines intéresse également le programme 107 « administration pénitentiaire », ce qui confirme la nécessité d'une concertation étroite entre services pénitentiaires et judiciaires. Le programme 166 traite du fonctionnement de la justice judiciaire dans son ensemble. Son analyse globale nous permet donc d'identifier une logique de fonctionnement du service public judiciaire, et le détail des indicateurs permet de se recentrer sur l'action du parquet dans l'exécution de la peine.

⁵⁵ Res. (2002)12 du Comité des Min. établissant la Com. Euro. pour l'efficacité de la justice.

⁵⁶ Circ. 10 avr. 2002 précit.

En ce sens, on relève que d'un point de vue général, les indicateurs visent à améliorer le taux de réponse pénale, le taux d'exécution des peines et leur rapidité d'exécution. Ils vont tous dans le sens d'une plus grande efficacité de la chaîne pénale et, par voie de conséquence, se traduisent par une augmentation des flux en direction des services pénitentiaires. Concernant l'action du parquet, dans l'exécution des peines, il faut se référer à l'objectif 2 « rendre plus efficace la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines » et aux indicateurs 2.1 à 2.4. Ceux-ci portent sur le taux d'alternatives aux poursuites, le délai moyen de transmission des décisions au casier judiciaire national, le taux de mise à exécution et le délai moyen de mise à exécution. Le choix des indicateurs répond à un objectif d'efficacité⁵⁷ et suit une logique classique, entre développement du pré-sentenciel et augmentation des taux d'exécution.

Dans tous les cas, nous constatons, pour l'heure, que l'activité des parquets dans l'exécution des peines est appréhendée uniquement sous l'angle de la rapidité de la mise à exécution. L'une des critiques formulées à leur encontre est « l'absence de prise en compte de la qualité intrinsèque des décisions rendues ». Une réflexion est en cours pour l'élaboration de critères qualitatifs quantifiables⁵⁸. En ce sens, il semblerait opportun de repenser ces indicateurs à la lumière de l'évolution des champs de compétences du parquet, notamment avec le développement de son action para-pénale (la prévention de la récidive ou la lutte contre la radicalisation violente, par exemple)⁵⁹. Il faut y voir un intérêt très pragmatique car ces indicateurs de performance sont définis pour évaluer un programme d'action publique afin de lui allouer des moyens budgétaires strictement adaptés. Le ministère public a donc tout intérêt à voir son action reconnue dans son ensemble et sa complexité.

⁵⁷Comme l'indique explicitement la présentation stratégique du projet annuel de performances (PAP) par Mme M. Thuau et les objectifs et indicateurs de performance : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/farandole/ressources/2015/rap/html/DRGPGM_PRESSTRATPGM166.htm.

⁵⁸MARSHALL D., précit.

⁵⁹C'est une des préconisations de la commission de modernisation de l'action publique, 2013.

Chapitre 2 – La mise en place de pouvoirs et d'outils adaptés à cet objectif au stade de l'exécution de la peine pour le ministère public.

Le ministère public se trouve doté, pour atteindre cet objectif, de moyens opérationnels qui lui sont propres. Il s'agit principalement de moyens classiques issus du droit processuel mais également d'outils de contrôle et de supervision. La réflexion qui s'est développée à partir de la toute fin des années 90 a tenté de rationaliser le travail des parquets. En s'inspirant d'expérimentations locales, elle a fait émerger de nouvelles formes d'organisation des compétences et des missions, dotées de moyens adaptés.

Section 1 : Les règles de forme favorisant la mise à exécution

Ces règles sont essentielles car ce sont elles qui vont définir le point de départ de l'exécution, le moment précis à partir duquel on entre dans le temps de l'exécution. Elles dépendent de l'action du service de l'exécution des peines et sont donc sous la responsabilité du ministère public.

§1. Les règles de la signification et de la notification de la décision judiciaire

Par principe, la mise à exécution intervient quand la décision est définitive comme en dispose l'article 708 du code de procédure pénale⁶⁰, c'est-à-dire à l'expiration des délais d'opposition, d'appel et de cassation⁶¹. Pour exercer ces différents recours, la personne condamnée doit avoir eu connaissance de l'audience et de la décision. La qualification du jugement, effectuée par le ministère public va en dépendre⁶², tout comme les procédures mises en place par le greffe de l'exécution des peines pour informer les parties : la notification ou la signification de la décision.

La notification, c'est le fait de porter à la connaissance d'une personne un acte de procédure la concernant. Cette transmission se fait par voie administrative. Elle est soumise à certaines règles de forme⁶³. La signification est une notification plus formalisée. Elle intervient dans les cas où l'on n'a pas réussi une première fois à toucher

⁶⁰ « L'exécution de la ou des peines prononcées à la requête du ministère public a lieu lorsque la décision est devenue définitive ».

⁶¹V. également en ce sens, les articles 506 et 569 du CPP.

⁶²Contradictoire, contradictoire à signifier, défaut ou itératif défaut.

la personne par la voie de la notification. Elle est faite par huissier de justice, consistant en la remise de la copie d'un acte de procédure à son destinataire.

Ces procédures vont entraîner la maîtrise du moment de l'exécution par le ministère public. Ce principe a été rappelé par la Cour de cassation dans un arrêt du 28 novembre 2012: « l'exécution de la peine a lieu, sauf prononcé de l'exécution provisoire, à la requête exclusive du ministère public et débute au jour fixé par ce dernier »⁶⁴, c'est-à-dire à la date de la notification faite sur ses instructions.

Cette question est sensible en droit de l'exécution des peines où il est particulièrement difficile de toucher les personnes mises en cause. Le service de l'exécution des peines doit faire face à un public volatile, et en difficulté face à l'écrit et aux institutions. Le courrier en recommandé est souvent craint donc ignoré d'où la pratique dans certains services de doubler les envois en courrier simple. Cette difficulté complique aussi le travail des huissiers de justice dont dépendent de fait les délais de signification et donc de mise à exécution des décisions⁶⁵. Le ministère public n'a que peu de prises là-dessus alors même que c'est notamment à cette aune que sera jugée l'efficacité de son action. Il peut toutefois requérir les forces de l'ordre s'il le juge opportun, et notamment en cas d'échec d'une précédente tentative de signification. Sur instructions du ministère public, ces dernières peuvent se mettre en relation avec toute administration ou organisme public qui pourrait apporter des éléments sur la domiciliation de l'intéressé. Cela permet par exemple aux forces de l'ordre d'accéder aux fichiers de la Caisse d'allocations familiales où une majeure partie de la population est référencée notamment au titre du RSA ou des allocations familiales et de manière actualisée car la perception de ressources en dépend.

§2. La notion de décisions exécutoires et les possibilités d'une exécution provisoire par exception au principe de la décision définitive.

Sur la question de la mise à exécution, le code de procédure pénale fait référence à plusieurs reprises au caractère exécutoire de la décision et non à son caractère

⁶³Par exemple l'envoi d'un recommandé, d'un recommandé avec accusé de réception mais ce peut être aussi l'information donnée à une personne détenue par le chef d'établissement pénitentiaire.

⁶⁴Cass. Crim., 28 nov. 2012, n°12-82.183.

⁶⁵ Le rapport annuel du ministère public relève des délais très variables d'une juridiction à l'autre. Elle tient à la diligence des huissiers, parfois jugée très relative mais aussi à leurs moyens : certains ressorts souffrent d'une réelle pénurie d'huissiers.

définitif⁶⁶. C'est une source de confusion que les praticiens comme la doctrine appellent à réformer⁶⁷.

Les textes prévoient, en outre, des cas d'exécution provisoire des décisions. Il y a alors exécution immédiate de la condamnation. Cette exécution provisoire peut découler du régime de certaines peines ou procédures. Elle est alors expressément prévue. Il en est ainsi par exemple de la procédure de CRPC⁶⁸ ou de la peine de contrainte pénale⁶⁹. L'exécution provisoire peut aussi être ordonnée par le tribunal. L'article 471 al. 4 du CPP vise ainsi un grand nombre de sanctions pénales qui peuvent être déclarées exécutoires. Il en est ainsi d'une peine d'emprisonnement sans sursis, avec sursis, des peines alternatives à l'emprisonnement et à l'amende et de certaines peines complémentaires. Cette procédure favorise la rapidité et l'efficacité maximale dans l'exécution et permet d'atteindre cet objectif d'immédiateté. Se mêlent ici logiques gestionnaire et répressive : il s'agit de faire jouer rapidement ses effets dissuasifs à la peine. Par exemple, pour la peine d'emprisonnement sans sursis, l'exécution provisoire permet de saisir l'individu à la barre. Concernant le retrait ou la suspension du permis de conduire, cette exécution provisoire est encouragée car elle donne tout son sens à la peine.

Section 2 : Les outils d'investigation et les moyens de contrôle de l'exécution

Il s'agit de traiter là des moyens d'enquête et de contrôle dont dispose le ministère public au stade de l'exécution de la peine et qui découlent de sa responsabilité dans la conduite de la procédure. Il faut noter en ce domaine le développement considérable du recours aux nouvelles technologies.

§1. Les outils d'investigation

Le ministère public dispose d'outils d'investigation poussés, notamment pour la recherche de personnes condamnées en fuite. Il peut ainsi requérir l'assistance de la

⁶⁶V. en ce sens l'art. 708 al. 2 du CPP.

⁶⁷La commission COTTE propose ainsi de « poser en principe que le caractère définitif de la décision devient le point de départ du processus d'exécution de toutes les peines ». Il s'agit donc d'unifier les textes et de restreindre les exceptions : *Pour une refonte du droit des peines*, déc. 2015, p. 80

⁶⁸L'ordonnance d'homologation d'une CRPC est exécutoire par provision : v. art. 495-11 al. 2 du CPP.

⁶⁹Art. 131-4-1 du CP.

force publique au titre de l'exécution des peines⁷⁰. Et de la même façon que pour les questions de signification, il peut aussi requérir toute administration ou organisme public susceptible de fournir des informations sur la situation et la domiciliation d'un individu condamné. En outre, le ministère public peut donner instruction aux officiers de police judiciaire de procéder à des actes d'investigations parfois particulièrement intrusifs (comme des interceptions téléphoniques). Mais cela n'est possible que dans un nombre limitativement énuméré de situations définies par la loi⁷¹.

Le parquet peut aussi demander l'inscription de l'intéressé au fichier des personnes recherchées (FPR). L'inscription au fichier intervient normalement après la conduite d'investigations locales. Elle n'aura d'effets que si, à l'occasion d'un contrôle, l'individu est identifié et que le fichier est consulté. Ce fichier a donc un aspect passif voire, pour certains, inefficace. Au contraire, le ministère public peut lancer une diffusion en vue de recherches, possible au niveau local, national ou international, qui oblige à une démarche active, à des actes d'investigation. C'est un procédé utilisé notamment vis-à-vis des mandats de recherche, d'amener ou d'arrêt et des mandats d'arrêt européens⁷². Il est utilisé exceptionnellement.

Face à cette situation d'un individu en fuite ou dont on reste sans nouvelles, le ministère public est d'abord incité à user de tous les moyens mis à sa disposition, notamment en consultant et croisant les données des différents fichiers et applications informatiques du ministère de la Justice.

§2. Les outils de contrôle de la mise à exécution

L'enjeu du contrôle et du suivi de l'exécution des peines va permettre de repérer une carence particulière mais aussi de déceler des difficultés d'ordre structurel dans la chaîne pénale.

« La mise à exécution de la sentence pénale constitue le rempart ultime, avec le Casier judiciaire national, de la légalité des sentences pénales⁷³ ». C'est le ministère public qui assure ce contrôle de la légalité. C'est une mission fondamentale car elle répond à deux principes généraux du droit : le principe de la légalité des peines⁷⁴ et le

⁷⁰Art. 709 du CPP.

⁷¹V. art. 74-2 du CPP.

⁷²GRIFFON-YARZA L., *Guide de l'exécution des peines*, Paris, Lexisnexis, 2017, n° 512, p. 197.

⁷³HERZOG-EVANS M., *op. cit.*, n°111.35, p. 157

⁷⁴Art. 34 C., art. 8 Décla. des Dr. de l'H. et du Cit. du 26 août 1789, art. 11-3 du CP et 707 al. 1 du CPP.

principe de l'autorité de la chose jugée. Il en ressort qu'une peine illégale ne peut et ne doit pas être ramenée à exécution par le parquet. Les causes d'illégalité peuvent tenir à la peine prononcée (une peine impossible ou une peine qui excède le maximum légal sont les cas les plus fréquents) ou aux modalités de son exécution (il s'agit par exemple d'une peine prescrite, déjà exécutée ou non avenue).

Ce contrôle de légalité des modalités d'exécution nécessite que le magistrat du parquet ait une vision exhaustive et actualisée de la situation du condamné. En outre, cela lui permet de suivre et contrôler le fonctionnement de la chaîne pénale d'exécution au niveau de sa juridiction. En effet, la mise à exécution des peines fait intervenir de multiples acteurs qu'il appartient au parquet de coordonner⁷⁵.

Il dispose pour cela d'outils institutionnels classiques. Il en est ainsi du registre d'exécution des peines, défini par l'article D 48 du CPP. Ce registre, tenu par chaque parquet, doit « permettre de prendre immédiatement connaissance des peines à exécuter, et [...] des motifs pour lesquels l'exécution n'a pas encore eu lieu ». Il s'agit d'une sorte de tableau de bord. C'est une forme d'ailleurs particulièrement usitée dans les parquets, comme le montrent les nombreux registres de ce type mis en place, spontanément ou du fait d'une exigence textuelle⁷⁶. Ce caractère particulièrement opérationnel tient au fait qu'il ne s'agit pas juste de répertorier des événements mais de constituer un outil d'analyse et de contrôle. Ces registres démontrent, dans tous les cas, le caractère pragmatique du parquet et sa culture de l'efficacité. Dans le même sens, la commission d'exécution des peines vise un objectif similaire mais dans le cadre d'une instance. Il s'agit de proposer un bilan critique de l'état de l'exécution des peines dans une juridiction mais aussi de mener une action concertée pour tenter de régler les difficultés de fonctionnement.

Ces outils institutionnels classiques peuvent paraître anachroniques vu la référence croissante aux outils informatiques dans le domaine judiciaire. Ils viennent pourtant régulièrement pallier les difficultés et incohérences de fonctionnement de ces nouveaux moyens numériques.

Le ministère de la justice a mis en place plusieurs applications informatiques ayant trait notamment à l'exécution des peines : ainsi CASSIOPEE qui porte sur

⁷⁵On peut relever *a minima* les interventions successives ou simultanées du bureau d'exécution des peines, du greffe correctionnel, des services de l'exécution et de l'application des peines, du Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), des services de police et gendarmerie, des huissiers.

⁷⁶Ces outils spécifiques sont relevés et salués dans les différents rapports officiels traitant de la question de l'exécution des peines.

l'ensemble de la chaîne pénale, APPI⁷⁷ et GENESIS rattachées au domaine de l'exécution des peines. L'objectif de ces dispositifs est de permettre une mutualisation et un partage des informations. Par le biais d'extractions ciblées, ils doivent également permettre d'améliorer les statistiques judiciaires. Pour le ministère public, c'est un outil déterminant pour le contrôle des fiches pénales mais aussi un facteur de cohérence de son action dans le domaine de l'exécution des peines.

L'influence du numérique se ressent aussi dans le développement de nouveaux modes de communication, au sein du ministère de la justice, avec le développement de boîtes mail structurées et la possibilité de transmettre par ce biais des pièces d'exécution numérisées, par exemple à l'administration pénitentiaire.

Section 3 : L'efficacité posée en termes d'organisation : le bureau de l'exécution des peines.

Afin d'inciter à une mise à exécution immédiate, la loi a constitué en chaque tribunal de grande instance (TGI) et dans chaque cour d'appel, un BEX. « Ce bureau est notamment chargé de remettre à toute personne condamnée présente à l'issue de l'audience du tribunal correctionnel un relevé de condamnation pénale mentionnant les peines qui ont été prononcées »⁷⁸. Il permet qu'à l'issue de l'audience, le condamné non détenu soit immédiatement informé des modalités de mise à exécution de sa peine.

Le bureau de l'exécution des peines a été défini par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, s'inspirant de pratiques locales, repérées puis développées sur des sites pilotes. L'idée sous-jacente à cette réforme est de favoriser, dans le domaine de l'exécution des peines, la communication entre la justice et le justiciable dans l'optique d'une mise à exécution effective des peines et plus particulièrement des peines d'amende. Le BEX doit en effet remettre à toute personne condamnée un relevé de condamnation pénale mentionnant les peines qui ont été prononcées. Ce relevé donne une information générale mais c'est aussi sur base de ce document que le condamné pourra payer son amende au Trésor. C'est le BEX, également, qui remet au condamné la convocation devant le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) et/ou le juge d'application des peines (JAP), établie dans le cadre de l'article 474 du CPP. Cette convocation, communiquée également au

⁷⁷ Dans le même sens, l'application APPI est très peu utilisée par les parquets. L'outil est plutôt conçu pour le juge d'application des peines (JAP) et le SPIP.

⁷⁸Art. 709-1 du CPP.

SPIP, le saisit de la mesure. On atteint donc là théoriquement cet idéal d'immédiateté dans l'exécution, le BEX permettant d'éviter toute interruption de la chaîne pénale. Reste que, pour des raisons de moyens, le BEX ne concerne pas encore toutes les audiences correctionnelles.

Dans une vision globale de l'exécution de la peine, le BEX devait, à l'origine, également s'adresser aux victimes en leur dispensant les informations relatives à la mise en paiement des dommages et intérêts et au recours devant la commission d'indemnisation des victimes d'infractions. Cet axe d'intervention a été remis en cause en partie pour des raisons d'opportunité et il a été créé des bureaux d'aide aux victimes⁷⁹ principalement animés par les associations spécialisées.

Le bilan du BEX est globalement positif⁸⁰ et la loi du 15 août 2014 en a d'ailleurs généralisé la pratique à toutes les juridictions⁸¹. Son efficacité est particulièrement saluée pour la mise en paiement des amendes qui peut se faire dès la sortie de l'audience. Il connaît toutefois une limite importante puisqu'il n'aura d'impact sur l'exécution de la peine que si le condamné se présente effectivement à l'audience.

Le BEX est défini à grands traits dans les textes. Et les juridictions ont pu se saisir de ce dispositif et l'adapter à leur terrain, selon qu'il s'agisse d'une petite ou d'une grosse juridiction, selon les moyens disponibles également. Cette réforme a incité à une réflexion en termes d'organisation des services. Allant dans le même sens, certains parquets tentent de rationaliser le fonctionnement de leurs services, en pratiquant la mutualisation d'effectifs, en fusionnant certains services proches (par exemple le greffe correctionnel et le service de l'exécution des peines) ou en redéfinissant les missions de ces services par rapport à l'organisation des audiences (notamment en jouant sur les circuits de circulation de certaines pièces de procédure)⁸². Toutefois, pour positive qu'elle soit, cette pratique des juridictions montre la nécessité pour les professionnels de s'adapter à moyens constants. Ces difficultés matérielles sont une des limites majeures aux injonctions d'efficacité et de rapidité auxquelles est soumis le ministère public.

Chapitre 3 – Des difficultés persistantes et des contradictions

⁷⁹Loi n°2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines.

⁸⁰Souliné in ZUMKELLER M., *L'exécution des peines et la mise en place des bureaux d'exécution des peines pour les mineurs placés sous main de justice*, RI n° 3515, Paris, AN, 8 juin 2011, p. 27 s.

⁸¹ L. n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, art. 4 modifiant l'art. 709-1 du CP : *JORF* n°0189 du 17 août 2014, p. 13.647.

⁸²Rapport annuel du ministère public 2016, p. 111

Cette appréhension de l'action du parquet sous le seul angle de l'efficacité ne permet pas de saisir toute la complexité de l'exécution des peines, ce qui entraîne la résurgence d'obstacles et de contradictions et oblige le parquet à un travail d'adaptation.

Section 1 : Les obstacles à la mise à exécution de la peine

§1. Le manque de moyens

Invités à présenter des observations libres pour publication dans le rapport annuel du ministère public, les parquets dans leur quasi-totalité se sont servis de cette tribune pour exposer le manque de moyens sur le terrain, leur inadéquation ou leur obsolescence. C'est également l'un des leitmotivs du livre noir des procureurs, sur un mode plus vindicatif. Ce constat émerge également dans le rapport remis par la commission de modernisation de l'action publique et c'est une source d'inquiétude pour le conseil de l'Europe, qui insiste, dans ses recommandations, sur la nécessité d'octroyer des moyens adaptés. Cette question est en fait présente dans tous les écrits qui concernent l'activité des parquets.

Ce manque de moyens, en termes humain et matériel, se double d'une augmentation de la charge de travail des parquets et d'une diversification de ses tâches, notamment, et cela concerne directement l'exécution des peines, dans le champ de la prévention de la délinquance.

Il se traduit dans notre domaine par des carences en personnel dans les services d'exécution de la peine, limitant notamment l'impact du dispositif du BEX. Il n'y a, en effet, pas suffisamment de greffiers ou de personnels administratifs pour assurer une permanence lors de toutes les audiences correctionnelles et les efforts se concentrent sur les procédures les plus simples, comme celle de la CRPC. De la même façon, le manque de personnel ne permet pas une saisie informatique des décisions de justice dans un délai raisonnable. Autre exemple de difficultés sur le plan des ressources humaines, la référence croissante aux nouvelles technologies crée des besoins en termes de formation des personnels.

Concernant les applications informatiques, de nombreuses carences sont relevées dans leur élaboration. Il y a notamment d'importantes limites d'utilisation de CASSIOPEE en matière d'exécution des peines : ainsi, le module relatif au suivi des extraits

pour écrou n'est pas opérationnel, d'où le recours à des tableaux et registres de suivi propres à chaque juridiction⁸³. Ce travail de vérification parallèle systématique entraîne évidemment une surcharge de travail. Et l'un des effets pervers est de renforcer un fonctionnement cloisonné des parquets puisque ces outils locaux ne sont pas accessibles aux autres juridictions. C'est d'ailleurs également l'une des critiques faites à CASSIOPEE qui ne permet pas toujours d'accéder à une base de données nationales.

Il découle de ces limites et dysfonctionnements un manque de données quantitatives fiables (par exemple concernant l'évaluation des peines d'emprisonnement non exécutées ou en attente d'exécution) qui ne permet pas au ministère public d'évaluer et de structurer son action.

§2. La question de la prescription de la peine et l'émergence d'un délai raisonnable de mise à exécution

L'acquisition de la prescription va empêcher l'exécution de la peine passée, c'est une sorte de droit à l'oubli. Elle permet d'assurer une sécurité juridique et sociale en empêchant l'exécution de la peine, à l'écoulement d'un certain délai. « La prescription de la peine s'analyse comme une sanction de la carence de l'autorité publique chargée de l'exécution des condamnations »⁸⁴.

Le délai court à compter du caractère définitif du jugement. De ce fait, il dépend de la qualification de ce dernier et des procédures de notification et de signification que cela suppose. La prescription de la peine est, de manière générale, de 20 ans en matière criminelle, 5 ans en matière délictuelle et 3 ans en matière contraventionnelle.

Le délai de la prescription peut être suspendu ou interrompu. Nous nous intéresserons particulièrement à la question de l'interruption dans ce développement. Depuis la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012, l'interruption de la prescription peut être provoquée par un acte ou une décision tendant à l'exécution de la peine, qui peut émaner du ministère public, mais aussi du JAP, du Trésor et de l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (respectivement pour les peines d'amende et de confiscation). La règle est posée à l'article 707-1 du CPP. Il s'agit là d'une acception très large des événements interruptifs, qui rompt avec la jurisprudence antérieure. L'esprit du texte est clairement de limiter le jeu de la prescription, voire de l'annihiler. En effet, l'interruption de la prescription anéantit le temps déjà écoulé et fait

⁸³Rapport annuel du ministère public, 2016, précit.

⁸⁴GRIFFON-YARZA L., *op. cit.*, n°207, p. 75.

courir un nouveau délai identique au précédent, nouveau délai qui peut être, à nouveau, interrompu. Le mouvement paraît donc sans fin.

Si l'on considère la prescription comme un obstacle à l'exécution de la peine, tout ce qui aboutit à l'interruption de son délai devrait être perçu comme favorisant l'exécution, l'effectivité de la peine. C'est pourtant l'inverse qui s'observe : l'allongement des délais de la prescription (de fait), entraîne un allongement des délais de l'exécution par le ministère public⁸⁵. Tous les délais augmentent de concert. Il s'agit là d'un effet pervers de cette réforme de la prescription : où la recherche d'une plus grande répression peut mener à l'exécution tardive, voire l'inexécution de fait d'une sanction. Cela laisse supposer à quel point le ministère public a l'habitude de travailler dans l'urgence et se situe dans un rapport au temps biaisé par les contraintes temporelles.

Cela pose, dans tous les cas, la question d'un délai raisonnable de mise à exécution, comme cadre de référence pour le ministère public. Cette notion de délai raisonnable est contenue dans les articles 6 et 13 de la CESDH. Le législateur y fait référence de manière générale dans l'article préliminaire⁸⁶. L'article 707 du CPP sur le domaine spécifique de l'exécution des peines évoque une notion proche bien que moins contraignante, en parlant d'une mise à exécution « dans les meilleurs délais ». La notion de délai raisonnable n'est pas conçue comme un idéal mais comme une référence, un standard ; il s'agit d'un délai moyen. C'est une notion floue qui se précise progressivement au travers de la jurisprudence. C'est une notion relative aussi en ce sens qu'elle varie en fonction de certains éléments d'appréciation tels que la complexité d'une situation, la diligence des parties, *etc.* Cette notion nous paraît appropriée au stade de l'exécution des peines : en effet, elle porte une exigence de célérité, mais assise dans le concret. Elle recouvre davantage de complexité que ce fantasme d'une mise à exécution immédiate.

Cet objectif d'efficacité dans l'exécution de la peine, tel qu'il est entendu dans le débat public, nous paraît en effet manquer de relief, en ce qu'il n'appréhende l'action du parquet que sous un angle quantitatif. De ce fait, il porte en lui-même ses contradictions et ses carences. Celles-ci s'expriment pleinement quand nous mettons en lien cette recherche d'efficacité avec les politiques d'exécution des peines poursuivies par ailleurs.

⁸⁵ Cours de M. GRIFFON-YARZA, M2 Dr. de l'exécution des peines et Dr. de l'H., Univ. Pau, 2017.

⁸⁶ « Il doit être définitivement statué sur l'accusation dont cette personne fait l'objet dans un délai raisonnable ».

Section 2 : Les contradictions inhérentes à cet objectif de célérité dans la mise à exécution

§1. L'exécution de la peine vue comme un processus

La mise à l'exécution renvoie à l'idée d'un temps donné. Elle revêt un aspect presque binaire. Au contraire, l'exécution s'apparente plus à un processus et ne peut, de ce fait, se voir réduite à une approche quantitative. En effet, un processus s'entend d'un enchaînement d'éléments, d'un déroulement avec l'idée d'une évolution, voire d'une construction. Le droit de l'exécution des peines issu de la loi du 15 août 2014 est particulièrement marqué par cette approche. L'article 707 évoque ainsi une exécution évolutive, progressant à la mesure de l'individu condamné. Il traduit l'idée d'une exécution qui aide la personne à prendre place dans la société. Le droit positif rejoint ici les attentes européennes. En effet, que l'on se réfère à la jurisprudence de la CEDH, aux recommandations du conseil de l'Europe ou du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), tous appellent à la réhabilitation de l'individu avec une exécution de la peine progressivement orientée vers la communauté.

§2. Un principe d'opportunité dans l'exécution et l'application de la peine

Les deux temps, de la mise à exécution et de l'exécution proprement dite, se suivent et s'influencent. Ils entrent parfois en contradiction. Ainsi, les politiques publiques d'exécution de la peine vont parfois appeler à transiger sur l'effectivité de la mise à exécution. Il en ressort l'idée d'un principe d'opportunité dans la mise à exécution de la peine.

Si l'on prend comme référence l'opportunité dans les poursuites, il signifierait que le parquet peut décider de ne pas mettre à exécution.

Un tel principe n'apparaît pas explicitement dans le CPP. En revanche, la notion d'opportunité y est présente implicitement. Ainsi, dans les dispositions de l'article 723-16 du CPP, le parquet peut décider de mettre à exécution une peine d'emprisonnement par dérogation aux dispositions de l'article 723-15 du CPP, pour des motifs de dangerosité, mais aussi pour purger une situation pénale dès lors qu'il y a écrou. Dans ce dernier cas, le choix du maintien en détention peut s'avérer stratégique (comme gagner

du temps dans une autre procédure où il y a encore trop peu d'éléments pour incarcérer). Au contraire, suivant l'article 708 du CPP, le parquet peut décider de suspendre ou de fractionner une mise à exécution⁸⁷ pour motifs graves d'ordre familial, médical, professionnel ou social, motifs qu'il appréciera seul. Dans le même sens, l'article 708-1 du CPP incite le ministère public à différer autant que possible la mise à exécution d'une peine d'emprisonnement d'une femme enceinte de plus de trois mois.

Ce principe d'opportunité dans la mise à exécution apparaît, en revanche franchement, dans la pratique des parquets. Cela concerne généralement la question de la mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement au regard du problème de la surpopulation carcérale⁸⁸. En ce sens, on peut citer la pratique de certains services d'exécution des peines qui s'entendent avec l'administration pénitentiaire sur la date de mise à exécution de l'emprisonnement, par la pratique des rendez-vous pénitentiaires, en fonction du taux d'occupation d'une maison d'arrêt. Il est également parfois procédé à l'exécution des écrous en différé, voire à leur suspension en cas de signalement de surpopulation particulièrement élevée. Enfin, certains parquets établissent des critères précis de mise à exécution des peines fermes pour limiter l'exécution des courtes peines et les prioriser. Ainsi, dans certaines juridictions, les décisions d'incarcération pour non-paiement de jours-amendes ne sont pas mises à exécution automatiquement. On retarde la plupart du temps au maximum cette mise à exécution. Il ne s'agit donc pas au sens strict d'un principe d'opportunité de la mise à exécution, mais plutôt d'une modulation, en opportunité, de l'action du parquet.

Tel que nous l'avons décrit, le parquet exerce cette action en opportunité au regard d'impératifs supérieurs, d'ordre public. Il peut assurer cette position du fait de son statut spécifique qui lui attribue un rôle de promotion des politiques publiques d'exécution des peines.

⁸⁷Cela concerne la mise à exécution d'une peine non privative de liberté.

⁸⁸ M. MOUHANNA parle à ce propos de « régulations locales » : art. précit., p. 39.

PARTIE 2 :

MINISTÈRE PUBLIC ET EXÉCUTION DES PEINES, OUTIL DE COHÉRENCE

Le magistrat du parquet est l'acteur local d'une politique nationale. Par une démarche pragmatique, il apporte de la cohérence en adaptant au territoire qu'il connaît les instructions générales qu'il reçoit. C'est donc un magistrat, envisagé comme acteur de terrain mais porteur d'une politique nationale. Il se trouve de ce fait dans la position spécifique d'un magistrat « politique ».

Cette position suscite régulièrement la polémique car l'on touche au travers de la Justice à des questions de libertés fondamentales. La question du manque d'impartialité voire du conflit d'intérêts se pose. Il est donc nécessaire de se demander en quoi le statut spécifique du ministère public va influencer son action dans le domaine de l'exécution des peines.

Chapitre 1 – La double nature du ministère public : contraintes et gage de libertés dans l'application des politiques d'exécution des peines.

Le statut du ministère public, c'est l'ensemble des dispositions qui vont définir les droits et les devoirs de ce corps professionnel. Il s'impose du fait de l'appartenance à un corps, il a donc un caractère institutionnel. En cela, il tient du carcan tout autant qu'il structure. Pour comprendre la position du ministère public et son champ d'action, il faut donc tenir compte des controverses et des enjeux qui entourent ce statut. L'indépendance, bien trop relative aux yeux des juges européens, du ministère public « à la française » est au cœur du problème. La question est de savoir dans quelle mesure il doit répondre de ses actes et auprès de qui (section 1). Mais plus qu'un frein à l'action du parquet, cette proximité avec l'exécutif apporte de la complexité à son positionnement professionnel et lui permet d'agir en-dehors de son rôle traditionnel avec légitimité, ce qu'il pourra mettre à profit dans le domaine de l'exécution des peines (section 2).

Section 1 : La mise en cause de la responsabilité du parquet face aux problématiques de l'exécution des peines

Les discussions qui ont entouré l'élaboration et le vote de la loi du 25 juillet 2013⁸⁹ ont surtout ciblé l'action du ministère public au stade des poursuites, temps particulièrement emblématique de la procédure pénale. Il est vrai que le domaine de l'exécution des peines suscite rarement le débat dans l'opinion publique, si ce n'est au travers du risque engendré pour la société par une certaine politique d'exécution des peines. C'est donc généralement à l'occasion d'une crise, d'un scandale. L'opinion publique se saisit d'un fait divers et juge par ce prisme une politique publique. Le débat se focalise alors sur des questions de responsabilité, plutôt que d'indépendance. La question est ici de savoir le sort réservé au ministère public du fait de son statut quand l'exécution des peines est ainsi mise en cause.

Cette question de responsabilité peut se poser à plusieurs niveaux : politique, juridique, disciplinaire. Nous examinerons dans un premier temps comment la responsabilité de l'État permet d'agir sur la question du risque lié à l'exécution de la peine puis, dans un second temps, comment se met en place la responsabilité disciplinaire du parquet et l'usage qui en est fait face à la crise.

§ 1 : La question du risque dans l'exécution de la peine et la mise en cause de la responsabilité de l'État du fait d'un dysfonctionnement du service judiciaire

L'exécution de la peine porte en elle la notion de risque pour la société car elle consiste en la prise en charge d'un public potentiellement dangereux, du moins qui a déjà violé la norme sociale. Prenant en compte ce risque social, les juges administratifs ont pleinement développé le contentieux de la responsabilité, parfois sans faute ou pour risque spécial, à l'encontre de l'État⁹⁰.

La spécificité de l'autorité judiciaire entraîne un régime de responsabilité particulier garantissant son indépendance. Il est défini par l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature qui pose le principe suivant lequel « les magistrats ne sont responsables que de leur faute personnelle ». Lorsque la faute personnelle du magistrat est rattachable à l'activité judiciaire du service public, il est possible d'intenter une action à l'encontre de l'État⁹¹. Le dysfonctionnement du service public de la justice

⁸⁹Loi n° 2013-669 du 25 juill. 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en oeuvre de l'action publique.

⁹⁰ Il en est ainsi, par exemple, de l'application aux aménagements de peine du régime de responsabilité pour risque du fait de méthodes dangereuses.

⁹¹ Art. 781-1 du COJ.

peut aussi s'opérer dans le temps de l'exécution de la peine, notamment dans le cas de la non-exécution d'un jugement passé en force de chose jugée.

On observe par ailleurs que c'est principalement le fonctionnement des juridictions pénales qui est la source de ce contentieux. Outre « la sensibilité particulière du justiciable aux décisions du juge répressif », cela tendrait également à « la spécificité de la procédure pénale où interviennent fréquemment [...] des décisions individuelles »⁹². Il est alors plus simple d'identifier la faute que l'on peut rattacher à une personne en particulier. Le parquet en est un exemple typique, et d'autant plus dans le domaine de l'exécution des peines qui cumule l'aspect sensible du pénal et la question du risque généré par tout acte d'application des peines. Par ailleurs, son ambivalence statutaire et la mise en cause de son indépendance le rendent plus perméable à la notion de faute et à une mise en cause de sa responsabilité.

Se pose ensuite la question de la juridiction compétente pour traiter de ce problème de responsabilité. L'intervention des juridictions administratives paraît délicate du fait du principe de séparation des pouvoirs. La règle de répartition des compétences est la suivante : lorsqu'est pointé un dysfonctionnement de la justice judiciaire, tout ce qui touche à son organisation est une question purement administrative qui relève de la compétence exclusive des juridictions administratives, tout ce qui a trait à son fonctionnement est de la compétence des juridictions judiciaires⁹³. Par ailleurs, les actes d'exécution des jugements rendus par les juridictions judiciaires ne relèvent pas de la compétence du juge administratif.

Cette répartition des compétences semble délicate à manipuler : il paraît parfois difficile de marquer la limite entre organisation et fonctionnement des juridictions, d'autant que l'organisation devient parfois une question de fond. C'est notamment le cas pour le parquet, soumis dans la mise à exécution des peines à des injonctions d'efficacité, de rapidité et de qualité et placé en position de chef de service. Or, les réponses apportées pour atteindre ce type d'objectifs sont souvent d'ordre organisationnel. L'enjeu est d'importance pour le parquet dont le statut balance alors entre autorité judiciaire et autorité d'exécution.

⁹² RENARD-PAYEN O. et ROBINEAU Y., « La responsabilité de l'État pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative », *Cass. Rap.* 2002: https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2002_140/deuxieme_partie_tudes_documents_143/tudes_theme_responsabilite_145/faute_fait_6107.html.

⁹³ TC 27 nov. 1952, n° 01420, *Préfet de la Guyane* : *Rec.* p. 642; *JCP*, 1953, II, 7598, note Vedel.

Cette question s'inscrit d'ailleurs dans un mouvement plus global. En effet, depuis le début des années 2000, se développe l'idée que la justice est un service public. Or, si la justice est un service, même spécifique, cela l'oblige à se soumettre aux techniques d'administration et d'évaluation des services publics, notamment en termes de certification, de contrôle de qualité. Davantage de prises sont donc offertes à une mise en cause de la responsabilité par le biais de questions d'organisation. Pour certains, émerge alors l'idée d'une obligation de rendre des comptes : « ce qui pouvait apparaître comme tabou [...] est en train d'évoluer, [...] : le juge est appelé à descendre de son piédestal pour aller à la rencontre du citoyen et à reconnaître qu'il a des obligations vis-à-vis de la communauté »⁹⁴.

La jurisprudence européenne vise régulièrement la politique d'un Parquet et au-delà, parfois, la politique d'exécution des peines d'un État⁹⁵. L'action du parquet peut aussi être saisie au titre de l'article 6 de la Convention puisque pour la Cour, l'exécution de la chose jugée fait partie des exigences du procès équitable, elle participe du rendu de la justice⁹⁶.

Toutefois, le comité des ministres recommande aux États d'agir, pour permettre au ministère public de remplir ses missions « sans risquer d'encourir, au-delà du raisonnable, une responsabilité civile, pénale ou autre », ce qui ne l'exonère pas de rendre des comptes. Le comité des ministres invite par ailleurs à recourir préférentiellement au recours hiérarchique ou disciplinaire plutôt que mettre en cause le magistrat du parquet personnellement « afin de ne pas entraver le bon fonctionnement du système »⁹⁷.

Le système français respecte parfaitement ces dernières orientations. En effet, en la mise en cause de la justice judiciaire se répercutera sur l'État qui sera et non le magistrat. En revanche, l'État détient une action récursoire à l'encontre d'un magistrat auteur d'une faute personnelle. Dans les faits, toutefois, l'État ne l'exerce jamais, préférant engager des poursuites disciplinaires.

§2. Lien hiérarchique et lien politique : le magistrat du Parquet doit-il « répondre de » ?

⁹⁴ BOILLAT Ph. et LEYENBERGER S., art. précit., p. 58.

⁹⁵ V. en ce sens : CEDH, 15 déc. 2009, n° 28634/06, *Maiorano c. Italie*. L'Italie est condamnée au titre de l'art. 2 de la Convention car elle constate que la dangerosité du détenu placé en semi-liberté et auteur d'un meurtre était connue du parquet, qui n'en avait pourtant pas informé l'administration pénitentiaire.

⁹⁶ CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby c/ Grèce*, préc.

⁹⁷ Rec (2000) 19, préconisation 11

Nous entendons ici le disciplinaire au sens large, c'est-à-dire tout ce qui s'entend comme d'une « répression purement interne qui n'extériorise pas les fautes commises hors de la famille judiciaire »⁹⁸. Il y a donc ce qui ressort du droit disciplinaire proprement dit mais aussi ce qui relève du pouvoir hiérarchique, voire, au-delà, du pouvoir politique.

Nous prenons en compte le caractère central du lien hiérarchique pour le parquet. Ce lien est à la base de son statut et entraîne sa soumission à un principe hiérarchique, vis-à-vis de ses chefs hiérarchiques⁹⁹ et vis-à-vis du garde des sceaux¹⁰⁰. Ce dernier détient le pouvoir disciplinaire puisque le CSM ne rend qu'un avis simple en ce domaine. Et c'est principalement par rapport au principe hiérarchique que sera définie la faute disciplinaire.

Le régime disciplinaire des magistrats du parquet s'appuie sur des notions particulièrement subjectives qui permettent d'adopter cette vision élargie du champ disciplinaire. Ainsi, « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire », et la faute s'apprécie pour le parquet « compte tenu des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique »¹⁰¹. En revanche, les sanctions encourues sont strictement énumérées (article 45) et elles ne peuvent être prononcées contre un magistrat du parquet qu'après avis de la formation compétente du CSM (article 59).

De manière générale, la hiérarchie doit normalement permettre un fonctionnement efficace et cohérent du corps. Les procureurs généraux occupent, à ce titre une position délicate. Ils disposent désormais seuls du pouvoir d'adresser des instructions spécifiques et peuvent transmettre au garde des sceaux des rapports particuliers. Leur rôle et leur apport dans cette chaîne du ministère public sont alors

⁹⁸ DEGUERGUE M., « Les dysfonctionnements du service public de la justice », *RFAP* 2008/1 (n° 125), p. 151-167

⁹⁹ La structure hiérarchique est posée dans le CPP : au niveau de chaque cour d'appel, le procureur général a « autorité sur tous les officiers du ministère public du ressort de la cour d'appel » (art. 37 du CPP), il peut leur donner des instructions individuelles (art. 36 du CPP). Au niveau du TGI, le procureur de la république a autorité sur tous les membres de son parquet (art. 44 du CPP)

¹⁰⁰ Art. 5 de l'Ord. n° 58-1270 du 22 déc. 1958 portant LO relative au statut de la magistrature : « Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. A l'audience leur parole est libre »

¹⁰¹ Ord. précit. du 22 déc. 1958, art. 43.

questionnés : parfois considérés comme une simple courroie de transmission vis-à-vis de l'exécutif, ils voient leur légitimité contestée¹⁰².

En tous les cas, même pour les magistrats du parquet, cette subordination hiérarchique s'accommode mal avec le principe d'indépendance et avec leur statut social¹⁰³. De fait, les magistrats du parquet conservent une certaine liberté de décision sans que leur loyauté puisse être mise en cause. C'est même un devoir et un principe au nom de l'indépendance de la justice, gardienne des libertés individuelles tel que l'affirme à plusieurs reprises le recueil des obligations déontologiques du magistrat¹⁰⁴.

Ainsi, suivant l'adage « la plume est servie mais la parole est libre », ces derniers développent librement devant la juridiction les observations orales qu'ils jugent convenables au bien de la justice même si elles s'opposent aux instructions particulières transmises par leur hiérarchie¹⁰⁵. Les magistrats du parquet disposent également d'une latitude d'action dans la traduction concrète des instructions de politique générale. Ainsi, le procureur général tout comme le procureur de la république peut les préciser ou les adapter au contexte de son ressort, aux spécificités du territoire de sa juridiction¹⁰⁶.

Toutefois, malgré le principe d'indivisibilité du ministère public et la solidarité de ses membres au sein d'une juridiction, cette latitude d'action peut se retourner contre le magistrat qui en aura usé : d'une part car la notion de loyauté vis-à-vis de la hiérarchie est sujette à bien des interprétations et la limite avec la faute disciplinaire n'est donc jamais loin, d'autre part car le principe hiérarchique permet d'actionner toute une série de mesures, proches, dans leurs effets, d'une sanction. Il est question ici des pressions qui peuvent s'exercer au sein d'une juridiction et des enjeux personnels de carrière. Pour les magistrats du parquet, il y a notamment la possibilité de recevoir d'office une nouvelle affectation puisqu'ils ne bénéficient pas d'une inamovibilité.

¹⁰² *Rapport NADAL* précit., proposition n°35, p. 62.

¹⁰³ V. M. SOULA, qui démontre que les rapports hiérarchiques provoquent « des difficultés et des tensions dans une institution qui recrute un personnel possédant plusieurs sources de légitimité et d'autorité (le capital scolaire, le capital économique qui peuvent rentrer en conflit), et qui accordent à chaque magistrat la dignité liée à ses fonctions » : « "Faire corps", une illusion d'institution. Les relations entre magistrats d'après la jurisprudence du CSM (1958-2010), in GAVEN J. C. et KRYNEN J. (dir.), *Désunions de la magistrature*, Toulouse, PUSS, 2012, pp. 182-183.

¹⁰⁴ CSM, *Rec. des oblig. Déonto.*, 2010, Règle A.2 « Les magistrats [...] doivent demeurer « libres de toute influence ou pression extérieure, sans avoir à craindre une sanction ou espérer un avantage personnel » : consulté sur le site du CSM : <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr>.

¹⁰⁵ V. Art. 33 du CPP mais aussi art. 5 de l'ord. du 22 déc. 1958, précit. et règle a. 18 du *Rec. des oblig. Déonto.* précit.

¹⁰⁶ Art. 35 du CPP pour le procureur général et art. 39-1 du CPP pour le procureur de la république.

Dans le domaine de l'exécution des peines, ces moyens peuvent aussi être utilisés pour agir face à un scandale, pour gérer la crise, en quelque sorte. Le ministère public, représenté par son procureur, est en effet l'autorité chargée d'assurer l'exécution des peines, il peut donc rapidement se retrouver en position de responsable. Mais la situation semble plus complexe car le procureur de la république comme le procureur général porte une politique pénale nationale. D'une certaine façon, ils représentent l'exécutif et les mettre en cause c'est également mettre en cause le politique qui leur a adressé les orientations générales. C'est interroger les arbitrages effectués par l'exécutif et la définition ou non d'une politique d'exécution des peines. Cela pose la question du procureur comme magistrat politique mais aussi de toutes les représentations qu'il peut endosser à ce titre.

Section 2 : Le positionnement complexe du ministère public, source de légitimité professionnelle dans la mise en place de la politique d'exécution des peines.

La question du lien hiérarchique et du lien politique, tout autant que son identité de magistrat judiciaire l'astreignent à un double jeu de représentations. Le magistrat du parquet en tire une légitimité professionnelle et un poids symbolique spécifiques à la France¹⁰⁷ et qui s'expriment pleinement dans le domaine de l'exécution des peines. En effet, le parquet doit porter et faire appliquer une politique nationale d'exécution des peines. Et cette contrainte, liée à son statut hiérarchique et politique, l'enjoint à tenir un rôle de représentation. Il l'autorise de ce fait à aller vers d'autres champs que le pur judiciaire, là où, au contraire, le magistrat du siège ne s'aventurera guère, au risque de se commettre. Parallèlement, son statut judiciaire confère au magistrat du parquet une autorité et une indépendance certaines vis-à-vis d'autorités administratives fortes telles que le préfet. Il lui faut toutefois pour cela se placer à un niveau de représentation relativement équivalent¹⁰⁸.

Au-delà du rôle de représentation, ce qui est attendu du ministère public, c'est d'user de cette assise partenariale pour diversifier son action. Pour autant, ce positionnement particulier du procureur n'a encore jamais fait l'objet d'une véritable réflexion de fond et le magistrat se trouve contraint de progresser de manière empirique.

¹⁰⁷ Pour la Commission de modernisation de l'action publique, « c'est dans leur qualité de magistrat que les membres du ministère public puisent leur légitimité » : *Rapport NADAL*, précit., proposition n°1, p. 8.

¹⁰⁸ La Commission NADAL préconisait en ce sens une réorganisation territoriale du judiciaire se calquant sur l'échelon départemental, ce qui permettrait de peser davantage dans les échanges avec les partenaires locaux et en premier lieu le préfet.

Il lui faut en cela définir ses missions (§. 1). Nous observerons ensuite au travers de deux exemples, le travail d'intérêt général (TIG) et la contrainte pénale, comment elles s'expriment dans le domaine de l'exécution des peines (§. 2).

§.1 Le procureur, metteur en scène de l'exécution des peines sur un territoire donné

Le développement de nouveaux champs d'intervention et l'évolution des missions du ministère public. Face à la diversification et la complexification du contentieux pénal et de ses procédures, l'office du juge pénal se trouve contraint d'évoluer¹⁰⁹. Cela entraîne et accentue une spécialisation des fonctions du magistrat, un séquençage des temps de la procédure. Il est aussi reproché au juge, de ce fait, de méconnaître la réalité sociale de son ressort, d'être donc détaché du réel dans ses prises de décisions.

Le ministère public peut ici jouer un rôle central. Son importance est liée, en premier lieu à son fonctionnement collectif, qui découle du principe d'indivisibilité. Ce collectif n'évite pas forcément une certaine spécialisation, surtout au sein de grandes juridictions, mais il permet de conserver un regard transversal puisqu'un magistrat du parquet peut intervenir à toutes les étapes de la procédure pénale. En deuxième lieu, le ministère public est le destinataire direct et obligé des orientations de politique pénale. Ces dernières leur apportent une connaissance sur le fond et sur les objectifs politiques poursuivis¹¹⁰. En troisième lieu, le ministère public, plus spécifiquement le procureur général et le procureur de la république sont ancrés dans un territoire politique et social de par leur rôle de représentation, sorte d'« ambassadeurs de l'institution judiciaire » dans la Cité¹¹¹. Mais, en rapportant au monde judiciaire des éléments de contextualisation, ils sont aussi, de ce fait, les ambassadeurs de la Cité dans l'institution judiciaire. Ils concourent ainsi à la définition d'une stratégie de juridiction, non pas de leur propre chef mais en s'appuyant sur les compétences de chacun. L'une de leurs responsabilités est en effet de favoriser l'interprofessionnel, de distribuer la parole entre les acteurs de l'exécution et d'entendre la position de chacun.

¹⁰⁹ DANET J., « L'office du juge pénal en matière délictuelle », in GARAPON A. et al. (dir.), *La prudence et l'autorité. L'Office du juge au XXI^e siècle*, Rapp. de l'IHEJ, mai 2013, Annexes, pp. 193-202.

¹¹⁰ Sur ce point, les procureurs généraux sont en première ligne. Ils sont amenés à discuter ces orientations lors de leur conférence annuelle et doivent ensuite les expliciter aux membres du ministère public de leur juridiction. Le procureur de la république joue un rôle similaire à l'échelle du TGI.

¹¹¹ Expression tirée, entre autres, du Rapport NADAL, mais également relevée dans différents discours de M. J.C. MARIN.

Ce phénomène de diversification est d'une telle importance qu'il fait l'objet d'une recommandation du Conseil de l'Europe, portant sur le rôle du ministère public en dehors du système pénal¹¹². Il y a en effet nécessité d'encadrer cette action.

Les limites à ce développement : un cadre théorique à définir et des limites matérielles à dépasser. Son rôle n'est donc pas anodin et nécessite d'être réfléchi voire encadré. Le risque est d'abord celui d'un éparpillement car le procureur voit ici son action liée à une mission trop générale de prévention de la délinquance, et qu'il est sollicité de toutes parts. Les dispositifs de sécurité publique ayant trait notamment à l'exécution des peines se multiplient¹¹³, se spécialisent¹¹⁴, parfois en lien avec des partenariats noués avec d'autres administrations¹¹⁵. Avec les problématiques de la radicalisation et du terrorisme, certaines instances deviennent même incontournables. Il en est ainsi, par exemple, des états-majors de sécurité, à la fréquence pourtant élevée.

Il faut donc veiller à encadrer cette action pour la rationaliser. Cela suppose de repenser ces multiples instances préventives ou de suivi, mais aussi de réfléchir à la territorialisation judiciaire. La carte judiciaire est en inadéquation avec l'organisation territoriale des services déconcentrés de l'État, notamment les services du ministère de la justice (tels que l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse) ou avec les collectivités territoriales (elles-mêmes en pleine mutation). Aussi, à rang hiérarchique équivalent, une autorité administrative (préfet, Directeur interrégional des services pénitentiaire) pourra avoir comme interlocuteur plusieurs procureurs (procureurs généraux et procureurs de la république), ce qui pourra induire des politiques publiques différentes, voire divergentes, notamment en matière d'exécution des peines, sur un même territoire.

Par ailleurs, parallèlement à cette incitation à l'ouverture pour le ministère public, se profile la crainte d'une nouvelle mise en cause de son indépendance et de son impartialité. Cela transparaît notamment dans le recueil des obligations déontologiques établi par le CSM¹¹⁶ et dans les recommandations du Conseil de l'Europe qui appellent

¹¹² Rec. (2012)11 du 19 sept. 2012 sur le rôle du ministère public en dehors du système pénal.

¹¹³ Que ce soit à l'échelon départemental ou local : comité départemental de sécurité, comités et conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance, état-major de sécurité.

¹¹⁴ Par ex. sur les thématiques des infractions routières ou des violences conjugales.

¹¹⁵ Telle que l'Éducation Nationale : intérêt sur la question de l'exécution des peines avec le croisement des données suite au scandale d'un directeur de maternelle, pédophile, en poste malgré une précédente condamnation.

¹¹⁶ Règle a.16 : « Lorsqu'il participe à des instances locales où s'élaborent des politiques publiques, le magistrat doit veiller à conserver son indépendance, notamment au travers des engagements qu'il prend ».

le législateur à encadrer cette action pour éviter toute ambiguïté¹¹⁷. Il est conseillé le recours à des guides de bonnes pratiques, des *guidelines*. Cette idée est assez étrangère à notre droit et a donc du mal à se faire sa place ; elle correspond davantage aux systèmes de droit anglo-saxon, très influents au niveau du droit européen. Une réflexion en termes de déontologie est pourtant indispensable.

S'il faut donner au ministère public des outils théoriques de fond, la qualité de son intervention dépend aussi des moyens matériels qui lui sont alloués. C'est un aspect que le droit européen, particulièrement pragmatique, rappelle à plusieurs reprises dans ses recommandations et dans sa jurisprudence. Une des difficultés tient à l'absence d'évaluation de cette activité para-pénale et nous indiquions *supra* la nécessité de l'intégrer dans les indicateurs d'activité du ministère public. Pour l'heure, le parquet continue de fonctionner à moyens constants.

Une fois ces nouvelles missions présentées de manière générales, nous proposons les projeter dans le domaine de l'exécution des peines au travers de deux exemples significatifs.

§ 2 : Le travail d'intérêt général et la contrainte pénale, deux exemples topiques

Le travail d'intérêt général et la contrainte pénale sont deux peines de probation. Elles doivent donc s'exécuter dans la communauté ce qui suppose d'allier à l'exécution des partenaires locaux extérieurs au ministère de la Justice. Le magistrat du parquet a, dans ce cas, toute latitude pour jouer son rôle charnière.

Le travail d'intérêt général (TIG). Il s'agit d'une peine de probation, alternative à l'incarcération. Elle consiste en un travail non rémunéré, qui s'exécute au sein d'une association, d'une collectivité publique, d'un établissement public ou d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public. Elle fait donc appel à la société civile comme partenaire dans l'exécution. La collectivité est directement impliquée dans l'exécution concrète de la peine mais elle l'est aussi dans la dimension plus philosophique d'une peine réparatrice.

Cette peine suppose un réel partenariat entre la justice et la société civile mais également au sein des acteurs de l'exécution des peines. Elle relie en effet des services judiciaires (les magistrats du parquet, le JAP et leurs greffes) et l'administration d'exécution (l'administration pénitentiaire ou la PJJ).

¹¹⁷ Rec(2012)11 précit. sur le rôle du ministère public en dehors du système pénal.

Pour la mise à exécution en elle-même, une fois le JAP saisi par le parquet, le travail s'effectue entre le SPIP, le JAP et le lieu d'exécution. Le parquet n'intervient à nouveau qu'en cas d'événement imprévu dans l'exécution¹¹⁸. C'est une peine lourde à faire exécuter. Pour la collectivité d'abord, qui accompagne l'exécution concrète. Pour le juge et le SPIP ensuite car cette peine comporte une partie administrative assez contraignante et suppose de faire vivre un partenariat. L'enjeu est en premier lieu de garantir son exécution effective. En effet, le TIG reste souvent inexécuté non pas en raison du comportement du condamné, mais parce que la peine n'a pu être mise en place dans les délais. C'est un problème dont le parquet doit être impérativement alerté car, cette question du taux d'exécution, évidemment, ne peut le laisser indifférent. Sa mission principale face au TIG va donc être de faire émerger les meilleures conditions d'exécution possibles.

Le parquet peut d'abord jouer sur la dynamique de partenariat. Il ne s'agit pas, pour lui, de démarcher les lieux de TIG ; c'est, en soi, plutôt du ressort du SPIP. Les magistrats, dont le procureur, vont permettre une valorisation institutionnelle des partenaires. C'est le cas avec les journées du TIG organisées à échéance régulière, en juridiction, par le JAP, le procureur de la république et le cadre du SPIP. Le procureur peut aussi valoriser le TIG dans les instances de sécurité auxquelles il participe au côté des collectivités publiques et des établissements publics¹¹⁹. Le procureur doit montrer, au cours de ces instances, que l'exécution de la peine de TIG est également un objectif de sécurité public.

Enfin, en repérant les moyens disponibles sur le ressort de sa juridiction, le magistrat du Parquet sera à même d'orienter au mieux les débats lors des audiences et d'adapter ses propres réquisitions. Il peut ainsi informer d'une carence de lieux de TIG dans une zone donnée ou des difficultés à placer tel profil de personne. L'enjeu est encore une fois d'améliorer l'effectivité de cette peine. L'intérêt est double pour le parquet qui use également de la mesure de travail non rémunéré dans le cadre de la composition pénale : si la nature de la mesure diffère, l'exécution suit le même schéma.

La contrainte pénale. C'est une peine de probation récente¹²⁰ qui a vocation à permettre un suivi renforcé, individualisé et évolutif de la personne condamnée.

¹¹⁸ Un incident dans l'exécution ou une demande de conversion du TIG en jours-amendes.

¹¹⁹ L'art. D 15-3 du CPP indique que le procureur est « membre de droit des instances territoriales de coopération pour la prévention de la délinquance ».

¹²⁰ Elle a été créée par la L. n° 2014-896 du 15 août 2014, précit.

Dans le projet originel, la contrainte pénale était une peine vide, dont le contenu se serait précisé dans l'exécution. La loi du 15 août 2014 a finalement posé un cadre plus précis et défini des lignes de conduite¹²¹. Mais la peine laisse encore d'importantes marges de manœuvres de personnalisation, au stade du jugement comme au stade de l'exécution, puisqu'elle peut être prononcée sans que soit précisées d'obligations ou d'interdictions particulières. C'est même le sens de la peine dès lors que la juridiction de jugement n'aura pas eu suffisamment d'éléments sur la personnalité et la situation de l'intéressé¹²². Cette peine se fonde en effet sur l'idée d'évaluation et de pluridisciplinarité pour tenter d'atteindre une réelle personnalisation dans l'exécution.

Cette évaluation pluridisciplinaire de la situation de l'intéressé va être menée par le SPIP qui pourra proposer, dans son analyse, une évolution du contenu de la peine (ainsi, l'ajout ou le retrait de certaines obligations). Théoriquement, cette méthode de travail ne révolutionne pas les pratiques du SPIP, qui pouvait déjà procéder de même dans les suivis des sursis avec mise à l'épreuve (SME). La nouveauté réside peut-être davantage dans le positionnement attendu du magistrat qui est censé prononcer une peine dont il n'aura fixé que les garde-fous et s'en remettre aux analyses du SPIP, pour compléter le fond. Tout cela est toutefois tempéré par le fait que la décision sera prise *in fine* par un magistrat, le JAP.

Cette sorte d'irruption de l'administration dans le processus de jugement va inciter certaines juridictions à définir des protocoles locaux avec le SPIP autour de cette peine de contrainte pénale. Ces protocoles ont d'abord pour but de baliser une appréhension commune de la contrainte pénale et d'informer sur les méthodes de travail du SPIP. En tant que magistrat chargé de l'exécution des peines, le procureur doit jouer un rôle de relais et porter cette démarche, en lien avec le JAP, également acteur de premier plan en ce domaine. Il s'agit aussi de mener un travail de réflexion sur le contenu des obligations et interdictions dont la contrainte pénale peut être assortie et de faire un état des lieux des moyens disponibles.

Sur cette dernière question, le parquet bénéficie d'une vision relativement concrète et globale. En effet, il coordonne et supervise la mise en place et le développement des différents stages¹²³ qui peuvent être prononcés à titre de peine ou d'obligation particulière et qui peuvent également venir étoffer la contrainte pénale. Ce

¹²¹ Un guide de la contrainte pénale a ainsi été établi par la DAP en 2014.

¹²² Ce qui semble être la norme pour la majeure partie des audiences correctionnelles.

¹²³ Par exemple : stage de sensibilisation à l'usage des stupéfiants, stage de sécurité routière, stage sur les violences conjugales *etc.*

sont des outils familiers pour le parquet dans la mesure où il en fait également usage dans le cadre de la composition pénale et de la CRPC.

La réflexion à mener sur le contenu des obligations suppose d'impliquer des acteurs extérieurs au judiciaire ou à la pénitentiaire (par exemple les centres médico-psychologiques, le pôle emploi, les centres sociaux etc...). Le procureur doit ici reprendre son rôle de représentation et son travail partenarial. Toutefois, comme cela a déjà été soulevé, le ministère public est confronté en ce domaine à un problème de moyens qui réduit parfois son intervention à une simple représentation.

Dans le cas du TIG comme de la contrainte pénale, la réalité locale va conditionner et modeler l'exécution de la peine. Le parquet se fonde là sur son expérience de terrain pour donner corps à une peine, ce que nous qualifions en préambule de procédé empirique. Toutefois, cette approche concrète ne doit pas se faire au détriment des grands principes théoriques. Nous verrons dans un chapitre 2 que la mise en œuvre des politiques publiques d'exécution des peines nécessite de perpétuels ajustements pour conserver un équilibre entre des objectifs parfois divergents, les contraintes du réel et le droit de l'exécution des peines. Le ministère public, et plus précisément le procureur car il se trouve là dans un rôle de représentation, est justement celui qui pourra apporter ces ajustements.

Chapitre 2 : Le ministère public, un facteur de cohérence dans la mise en œuvre pragmatique des politiques publiques d'exécution des peines

Le législateur demande aux procureurs d'adapter au ressort de leur juridiction une politique pénale. Il les incite donc à faire preuve de pragmatisme, cette « attitude intellectuelle qui fait privilégier l'observation des faits par rapport à la théorie », « qui prend pour critère de validité le fait de fonctionner réellement, de réussir pratiquement ». Cela ne signifie pas que l'on se détache de toute contrainte théorique, ce qui, concernant le parquet, signifierait une émancipation de son cadre statutaire et légal. Il s'agit plutôt de s'adapter au réel. Le pragmatisme porte donc en lui le rejet de toute conception statique. Il s'apparente davantage à l'idée de processus, idée prégnante dans notre domaine puisque le code de procédure pénale définit justement comme un processus le temps de l'exécution des peines.

Dans cette optique, le magistrat du parquet décline, au niveau local, la politique nationale d'exécution des peines. Celle-ci est déterminée par le garde des sceaux au travers d'instructions générales. Celles-ci sont en constante augmentation depuis 2001¹²⁴, et ce qui venait seulement préciser un texte, finit par le déborder. À tel point qu'il nous paraît plus pertinent de parler des politiques d'exécution des peines. La question peut alors se poser de ce qu'il advient de la cohérence, dans ce contexte.

Nous relevons trois orientations principales de ces politiques nationales : la recherche de l'effectivité de la peine, l'individualisation dans l'exécution et la lutte contre les courtes peines d'emprisonnement. Ces deux dernières orientations, sans se rejoindre complètement, visent toutes deux à éviter ou limiter l'incarcération. Cette idée se rattache au champ de la philosophie pénale, interroge sur le sens donné à la peine. Mais se profile rapidement en arrière-plan, un objectif beaucoup plus pragmatique, un impératif commun, qui est celui de la lutte contre la surpopulation carcérale.

Au niveau des juridictions, ces orientations générales de politique pénale sont assignées au seul ministère public. Le magistrat du siège en a connaissance mais elles ne s'imposent pas à lui. Pour prospérer, ces orientations ont pourtant besoin de son implication. Or, autant la réflexion autour du sens de la peine de prison, de la prison comme *ultima ratio*, est légitime face à l'acte de juger, autant la prise en compte des

¹²⁴MICHEL J.P., Rapp. n°675 sur le projet de loi relatif aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, Paris, Sénat, 19 juin 2013, p. 9.

contraintes carcérales et des difficultés de gestion associées paraît plus complexe, sauf à remettre en cause l'impartialité du juge et le principe d'égalité entre les justiciables.

Le parquet va donc avoir un rôle déterminant à jouer dans le dialogue, voire la négociation, avec les autres acteurs de l'exécution, pour tenter de définir une politique de juridiction cohérente par rapport aux orientations générales. C'est d'ailleurs pour lui une manière de reprendre la main dans l'application des peines où son action est techniquement plus résiduelle. Une fois montré le caractère impératif de la lutte contre la surpopulation carcérale (section 1), le rôle du ministère public dans la lutte contre les courtes peines d'emprisonnement (section 2) et dans le développement des aménagements de peine (section 3) sera abordé.

Section 1 : La lutte contre la surpopulation carcérale, un enjeu majeur de la politique d'exécution des peines

Depuis le début des années 2000, la prison est redevenue en France un sujet de débat public. Les rapports parlementaires, publiés en juin 2000, dénoncent alors les conditions de détention dégradées et le phénomène de surpopulation carcérale. Le problème reste d'actualité puisque, depuis 2016, deux rapports ont été publiés traitant de ce sujet¹²⁵. C'est partout un problème persistant et structurel.

Il suffit pour s'en rendre compte de se référer aux écrits officiels successifs et issus d'instances différentes, qui portent sur le sujet. Ainsi, concernant la France, le rapport CPT du 7 avril 2017¹²⁶ recense de graves problèmes de surpeuplement dans les établissements pénitentiaires visités. Au niveau européen, le Conseil de l'Europe a publié dès 1999 une recommandation sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale¹²⁷ et, plus récemment, il reprend le problème avec la publication d'un livre blanc sur le surpeuplement carcéral¹²⁸. Enfin, la CEDH n'est pas en reste : au titre de l'article 3 de la Convention, relatif à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, la Cour a rendu plusieurs arrêts pilotes portant sur les conditions de détention liées à une situation de surpopulation carcérale¹²⁹. La France est régulièrement condamnée par la CEDH et peut craindre, à terme, la procédure d'un arrêt pilote.

¹²⁵ V. URVOAS J. J., *En finir avec la surpopulation carcérale*, Rapport au Parlement, Paris, Min. de la Justice, 20 sept. 2016 et LECERF J. R., *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire*, 4 avril 2017.

¹²⁶ CPT, Rapport du 15 au 27 nov. 2015, CPT/Inf (2017) 7, 07 avr. 2017.

¹²⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, R(99)22 sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 30 sept. 1999.

¹²⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, *Livre blanc sur le surpeuplement carcéral*, 23 mai 2016,.

Cette question porte des enjeux fondamentaux, et tout d'abord un enjeu humaniste : prendre en compte la réalité des conditions de détention et les souffrances infligées. Elle porte également une dimension politique très forte : elle interroge sur le sens et l'efficacité des politiques pénales. Question de sécurité publique, c'est également un enjeu politique, ce qui se traduit notamment dans un mouvement de réformes en balancier, plus ou moins sécuritaires. Enfin, la surpopulation carcérale soulève des enjeux beaucoup plus pragmatiques. En effet, elle entraîne en détention de telles difficultés de gestion, que ce soit en termes de violences, ou de moyens par exemple, que les gouvernements successifs se trouvent contraints d'agir en ce domaine.

Reste qu'aujourd'hui concrètement, il y a en France une densité carcérale de 140% en maison d'arrêt, voire, dans certains établissements un taux d'occupation dépassant les 200%. Plusieurs solutions sont mises en avant. La construction de nouveaux établissements pénitentiaires est une des premières réponses apportées par les États. Son efficacité est en fait assez relative, notamment car elle induit une augmentation des condamnations à des peines d'emprisonnement. La piste à privilégier est, semble-t-il, d'ordre structurel, pour justement contenir ce recours à la prison et valoriser la probation. En ce sens, deux axes sont régulièrement valorisés : la limitation des courtes peines d'emprisonnement et le développement des aménagements de peine.

Section 2 : La lutte contre les courtes peines d'emprisonnement : une logique de gestion

La peine d'emprisonnement recouvre plusieurs fonctions. Elle va d'abord écarter, physiquement et symboliquement, un individu de l'espace social. Elle joue ensuite un double rôle de dissuasion et de réinsertion. Ce dernier objectif a été réaffirmé récemment¹³⁰. À ce titre, la peine de prison, par essence désocialisante, est soumise à un principe de subsidiarité depuis la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹³¹. Ce principe

¹²⁹ V. ses déc. *Ananyev et autres c. Russie* du 10 janv. 2012 ; *Torregiani et autres c. Italie* du 08 janv. 2013 ; *Varga et autres c. Hongrie* du 10 mars 2015 et *Rezmives et autres c. Roumanie* du 25 avr. 2017.

¹³⁰ Art. 707 al. 2 CPP, introduit par la L. n°2014-896 du 15 août 2014, précit.

¹³¹ Art. 132-24 al. 3 du CP. Le principe est également posé par CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, Rec(2006)2 sur les règles pénitentiaires européennes, 11 janv. 2006.

semble d'autant plus justifié face à une peine d'emprisonnement de courte durée¹³², qui ne laissera pas de place à un travail de réhabilitation.

Outre leur effet désocialisant, ces peines favorisent le développement d'une surpopulation carcérale, corrélé à une importante rotation dans les effectifs des établissements. Elles induisent donc de réelles difficultés de gestion en détention. Il s'agit là de gérer des flux, mais également des coûts. L'emprisonnement est une sanction coûteuse, plus en tout cas qu'un aménagement de peine ou qu'une peine de probation. Malgré tout, nous constatons la place encore déterminante de la peine d'emprisonnement dans l'arsenal des peines français.

Le ministère public est saisi d'instructions générales pour faire face à cette problématique. Il est invité, tout d'abord, à prendre connaissance de l'état des établissements pénitentiaires placés dans le ressort de sa juridiction et à en tenir compte dans ses réquisitions. C'est une recommandation légale. Le ministère public se doit donc de travailler en lien avec l'administration pénitentiaire et de communiquer régulièrement avec la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP), mais aussi avec les directeurs d'établissement¹³³ et de service d'insertion et de probation¹³⁴. Cette pratique est très développée dans les faits et va permettre aux parquets d'avoir des éléments chiffrés mais également des indications sur l'état de la détention au travers des rapports transmis sur les incidents disciplinaires, les notes d'ambiance établies par les DSP et par le biais d'échanges informels, notamment lors des Commissions d'application des peines (CAP) ou visites d'établissements¹³⁵.

Une grande partie du rôle du parquet consiste ensuite à transmettre ces informations en juridiction, afin sensibiliser les magistrats du siège. Il peut le faire notamment dans son rapport annuel sur l'état et les délais d'exécution des peines¹³⁶, lors des commissions d'exécution des peines (COMEX)¹³⁷ et des conférences semestrielles d'application des peines.

¹³²Précisons qu'en France, une courte peine d'emprisonnement s'entend comme d'une peine de un à deux ans, c'est-à-dire atteignant le seuil d'aménagement de la sanction. Il s'agit d'une durée relative : dans de nombreux pays européens, le seuil est de quelques mois, en revanche, en Italie, il atteint quatre ans.

¹³³ Directeur des services pénitentiaires (DSP).

¹³⁴ La CEDH incite à ce pragmatisme : y-a t-il ou non des conditions de détention décentes ? Permettent-elles une rééducation de l'individu ? Aura t-il les moyens de faire ce travail ?

¹³⁵Rapport annuel du ministère public, 2016, p. 104.

¹³⁶Art. 709-2 du CPP

¹³⁷Instituée par la Circ. du 12 mai 2011, précit.

Il opère également un réel travail pédagogique par le biais de ses réquisitions et dans l'orientation des débats durant les audiences correctionnelles. Dans les faits, les réquisitions du parquet ont une influence déterminante : dans la majorité des cas, soit elles sont suivies, soit elles marquent un maximum, que les juges dépassent rarement. Le ministère public peut ainsi proposer dans ses réquisitions le prononcé d'une peine alternative à l'incarcération. Il peut également jouer sur la qualification des faits et choisir de ne pas retenir certaines circonstances aggravantes telles que la récidive. Cette démarche peut d'ailleurs lui permettre, en amont, de déjuridicialiser une affaire en orientant vers une prise en charge pré-sentencielle, plus souple et plus clément.

Le ministère public peut aussi avoir une influence sur les courtes peines d'emprisonnement lors de la mise à exécution de la peine. L'idée est tout d'abord de favoriser la purge des situations pénales lors de la mise à exécution d'une peine, afin que l'individu condamné exécute la totalité d'un trait. Il s'agit aussi, pour le ministère public de saisir opportunément le juge d'application des peines pour favoriser l'aménagement de peine avant incarceration.

En 2009, avec la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP)¹³⁸, le législateur a voulu donner au parquet un nouveau moyen d'action direct. La SEFIP permettait à un condamné d'exécuter les quatre derniers mois de sa peine d'emprisonnement sous surveillance électronique. Les conditions étaient relativement peu contraignantes et aucune n'avait trait à un éventuel projet de réinsertion¹³⁹. Le procureur de la république statuait sur les situations au vu des dossiers instruits par le SPIP. L'objectif explicite de cette mesure était évidemment de favoriser la libération d'un maximum d'individus exécutant de très courtes peines, pour alléger les établissements surpeuplés. Et pensant gagner en efficacité, le législateur a contourné le JAP en attribuant au ministère public le pouvoir de décider d'une mesure d'aménagement de peine. La SEFIP n'a pas prospéré et elle a finalement rapidement disparu¹⁴⁰. Pour certains auteurs¹⁴¹, cet échec de la SEFIP tient notamment à une mauvaise appréhension du statut du magistrat du parquet, perçu en l'espèce par le législateur comme le simple exécutant d'une politique nationale.

¹³⁸La SEFIP a été introduite par la L. du 24 nov. 2009 mais elle n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janv. 2011 après publication du décret d'application.

¹³⁹La SEFIP n'était pas applicable en cas d'impossibilité matérielle, de refus de l'intéressé (il n'a donc pas même à demander à bénéficier de cette mesure), d'incompatibilité entre la personnalité du détenu et la nature de la mesure, de risque de récidive.

¹⁴⁰Finalement abrogée par la L. n° 2014-896 du 15 août 2014, précit.

¹⁴¹HERZOG-EVANS M., *op. cit.*, p. 192

Face à cette lutte contre les courtes peines d'emprisonnement, demeure une difficulté, que cette expérience de la SEFIP révèle en partie. La gestion administrative et l'œuvre de justice ne répondent pas aux mêmes logiques et impératifs. Le juge, impartial et indépendant ne doit pas statuer au nom de problèmes de gestion de flux ou de rationalisation des coûts. La situation est évidemment plus complexe, notamment car le débat sous-jacent porte aussi sur le sens de la peine. Pour le JAP, la situation est assez délicate : bien que juge du siège, il est directement confronté à la réalité carcérale et se retrouve contraint de la prendre en compte, même à la marge, dans ses décisions.

Section 3 : L'individualisation dans l'exécution de la peine de la peine : la définition d'une politique locale d'aménagement de peine.

§1. Un objectif prioritaire mais polémique.

Il y a depuis quelques années en France, une réelle politique d'incitation à l'aménagement des courtes peines. Ce mouvement, largement porté par la loi du 15 août 2014¹⁴², est consacré dans l'article 707 du code de procédure pénale qui pose les principes de base de l'exécution des peines. L'article 707 exprime en effet l'idée d'une individualisation dans l'exécution de la peine et qui doit « chaque fois que cela est possible » aboutir à une mesure d'aménagement de la peine d'emprisonnement.

Les attentes, importantes en termes de politique pénale, se sont traduites par **des** moyens légaux conséquents et diversifiés.

Nous pouvons nous référer en ce sens aux articles 723-15 et suivants du code de procédure pénale, posés, déjà, par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité¹⁴³ et modifiés par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹⁴⁴ et la loi du 15 août 2014 précitée. Ces articles portent sur les procédures simplifiées d'aménagement de peine dans la situation du condamné libre. L'article 723-15 du CPP pose ainsi un principe d'examen systématique, par le JAP, des situations des personnes condamnées à une peine de deux ans d'emprisonnement¹⁴⁵, avant mise à exécution de la condamnation. Et tout est mis en place pour ramener le maximum de

¹⁴²L. n°2014-896 du 15 août 2014, précit.

¹⁴³L. n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

¹⁴⁴L. n° 2009-1436 du 24 nov. 2009 pénitentiaire

¹⁴⁵Un an en cas de récidive.

situations à cette procédure d'aménagement et pour s'adapter à la situation présente du condamné. Il en est ainsi des articles 723-17 et 723-17-1 du CPP qui permettent un nouvel examen de la situation du condamné à sa demande ou d'office quand un délai d'un an ou trois ans s'est écoulé, et ce quand bien même la demande avait été refusée une première fois.

Au-delà de cette acception large de l'aménagement de peine, le législateur a tenu à spécifier certaines situations, poussant l'individualisation dans le détail : la femme enceinte, le parent d'un enfant de moins de dix ans, la personne âgée, la personne gravement malade, etc...

De la même façon, en détention, le recours à l'aménagement de peine est valorisé et le législateur tente même de le systématiser ces dernières années, l'esprit des dernières réformes allant même dans le sens d'une automaticité de l'aménagement. Les débats qui ont entouré la loi du 15 août 2014 sont en ce sens très significatifs, ainsi que la réforme finalement adoptée avec la mise en place de la libération sous contrainte.

Cette politique d'aménagement des courtes peines d'emprisonnement est l'objet de débats vifs, voire de simplifications outrancières. Certains, par exemple, assimilent l'aménagement de peine à une inexécution ou y voient la seule expression d'une justice laxiste. Cette politique d'aménagement de peine est aussi critiquée dans son caractère quasi systématique car elle remettrait ainsi en cause l'autorité de chose jugée, en revenant sur la sanction prononcée. La question qui se pose également touche au sens de la peine. Cela concerne particulièrement la procédure de l'article 723-15 du CPP qui concerne le condamné libre. Le fait d'engager immédiatement une procédure d'aménagement de peine, de manière systématique, dénaturerait la peine et lui ferait perdre de sa symbolique.

Ces débats interrogent, au fond, les notions d'individualisation et d'aménagement de la peine. L'aménagement de la peine peut être conçu comme une sorte de récompense : la valorisation du comportement du condamné. Dans ce cas, une politique d'incitation à aménager s'assimile à une ingérence et une dénaturation de l'esprit du dispositif. Mais l'aménagement peut aussi s'entendre comme d'une modalité d'exécution de la peine privative de liberté. Il garde alors la même symbolique coercitive que la peine d'emprisonnement initiale et l'aménagement devient surtout le moyen d'individualiser l'exécution de la peine.

§.2 : Un positionnement complexe pour le ministère public

A. Le parquet soumis à des injonctions contradictoires

Si le débat n'est pas clos dans l'opinion publique, comme a pu le montrer la dernière campagne présidentielle, cette dernière acception de l'aménagement de peine comme modalité d'exécution tend à se développer, notamment auprès des magistrats et des acteurs de l'exécution des peines. L'aménagement de peine paraît donc se normaliser dans les pratiques judiciaires. Son prononcé *ab initio* reste toutefois peu usité par les juridictions. Une réticence persiste donc, mais ce phénomène s'explique aussi par le manque de temps et d'éléments, dont disposent les juges à l'audience, sur la situation et la personnalité du prévenu. Pour le parquet, la position demeure plus délicate. Elle suppose en effet un certain clivage de son action¹⁴⁶.

Tout d'abord, tout comme les magistrats du siège, il est, dans la procédure d'aménagement de peine, face à une décision qu'il a contribué à fabriquer, qu'il a peut-être même requise, dans son rôle traditionnel de défense des intérêts de la société, de l'ordre public. Aménager la peine peut, de prime abord, s'apparenter à un détricotage de toute son action antérieure, que ce soit au niveau de l'enquête, des poursuites et du jugement. Il est là « face au dilemme qui structure l'ensemble du champ et qui oppose gestion des flux et gestions des risques »¹⁴⁷.

Et il se trouve, en outre, soumis à des injonctions paradoxales puisqu'on l'assigne, d'une part, à une mise à exécution rapide et, d'autre part, à systématiser l'aménagement de peine. Or, aménager la peine nécessite de prendre le temps de considérer la situation de l'intéressé pour individualiser l'exécution. (Il s'agit, entre autres, du temps que les magistrats n'auront pu prendre pendant l'audience pour individualiser le prononcé de la peine¹⁴⁸). La procédure prévue par l'article 723-15 du

¹⁴⁶Ch. MOUHANNA souligne qu'« un certain nombre d'acteurs, [dont le parquet], occupent plusieurs rôles, [ce qui] les amène assez souvent à agir en contradiction totale avec leurs actions antérieures ». Il emploie même, à cet égard, le terme de schizophrénie : v. son art. précit.

¹⁴⁷LARMINAT X. de, *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, Thèse Versailles, 2012, cité par Ch. MOUHANNA, p. 28.

¹⁴⁸Voir en ce sens, l'importance quantitative des audiences de comparution immédiate et l'échec de la procédure d'ajournement avec mise à l'épreuve, avant tout pour des raisons d'organisation pratique et un manque de moyens.

CPP est à ce titre particulièrement démonstrative. Elle entraîne en effet des délais d'exécution très longs, parfois de plus d'une année, en raison des allers-retours qu'elle organise entre JAP et SPIP et du temps nécessaire pour l'instruction des requêtes puis l'organisation d'un débat contradictoire, sans compter la possibilité pour le condamné d'exercer un recours et de relancer la procédure devant la Chambre de l'application des peines.

Au final, l'action du ministère public peut paraître morcelée et manquant de lisibilité, pour le justiciable, au sein de la juridiction et pour les partenaires de l'exécution des peines.

B. Développement d'un positionnement stratégique allant dans le sens de l'établissement d'une politique de juridiction

Le parquet dispose de moyens d'action directs assez résiduels dans le domaine de l'application des peines. Pour redonner quelque cohérence à son action, il se trouve donc contraint d'adopter un positionnement stratégique.

Un regard global sur l'exécution des peines. Cela se traduit, dès le stade du jugement, au travers des réquisitions à l'audience. Nous renvoyons ici principalement à ce que nous développons à propos de la lutte contre les courtes peines d'emprisonnement car la logique va être ici la même.

À la différence des juges siégeant en correctionnelle, le ministère public bénéficie d'un regard global sur l'exécution de la peine, sur toute la chaîne d'exécution (milieu ouvert ou milieu fermé). Il connaît les différents acteurs et leurs interactions. Il peut donc efficacement orienter les débats, vers une peine susceptible d'être aménagée¹⁴⁹ ou vers un aménagement de peine *ab initio*, s'il dispose de suffisamment d'éléments sur la personnalité et la situation de l'intéressé. Sur ce point, il peut agir en amont de l'audience en saisissant le SPIP ou une association habilitée pour effectuer une enquête sociale rapide et rendre un rapport préalable à l'audience. Il peut également travailler avec le barreau et le sensibiliser à l'importance d'apporter des éléments de personnalité à l'audience, dans cette optique d'aménagement.

¹⁴⁹ C'est une recommandation officielle de la DACG qui précise que le parquet doit expliquer ses choix de réquisitions quant à la nature des peines requises et doit exposer « le cas échéant, les adaptations auxquelles il se trouve contraint du fait de difficultés d'organisation qui, à son sens, obèrent l'effectivité des peines prononcées », Circ. précit. du 10 avr. 2002.

Le parquet a, en outre une connaissance concrète des moyens disponibles en termes d'application des peines dans le ressort de sa juridiction, grâce aux liens professionnels entretenus avec les acteurs de l'exécution des peines et du fait de sa mission de contrôle. Le ministère public est en effet tenu de vérifier le bon fonctionnement des établissements et services d'exécution de son ressort, pénitentiaires ou dépendants de la protection judiciaire de la jeunesse. Il a accès à des éléments d'analyse précis communiqués par les services¹⁵⁰. Ainsi, il sera informé de l'état des conventions de placement extérieur au sein d'un SPIP ; il connaîtra les difficultés de fonctionnement d'un centre de semi-liberté, etc... Tout cela lui donne donc un aperçu de l'exécution concrète d'une peine et des possibilités de l'aménager.

Mais l'aspect stratégique de son action va pleinement s'exprimer dans ses rapports avec le juge d'application des peines.

La redistribution des rôles avec la juridictionnalisation des peines : un JAP prépondérant mais un parquet stratégique. La juridictionnalisation des peines a offert au JAP une gamme de pouvoirs particulièrement étendue. Sur ce point, ce magistrat est d'ailleurs fréquemment comparé au juge d'instruction. Il a la maîtrise quasiment totale de l'application des peines et paraît doté de pouvoirs exorbitants, au regard du droit à un procès équitable. Il a, à titre d'exemple, la possibilité de se saisir d'office quel que soit le type de décision envisagé¹⁵¹.

En contrepartie, il est attendu du JAP qu'il participe aux politiques pénales d'exécution des peines et tienne certains de leurs objectifs. Il est ainsi invité « [à tenir] compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire »¹⁵². Ce faisant, en tant que juge du siège, il sort du cadre de son intervention, et cela hors de toute régulation. Il se place alors directement dans le champ professionnel du ministère public. Il peut donc clairement s'établir, entre les deux magistrats, des conflits de pouvoirs. La question de la communication des informations au sein d'une même juridiction en est un exemple frappant : que ce soit un choix de ne pas communiquer ou plus fréquemment une simple omission, cela reste révélateur de la considération apportée à l'action du JAP.

¹⁵⁰ Portant par exemple sur le taux d'occupation d'un établissement pénitentiaire, le nombre de dossiers suivis par CPIP, la situation en termes de ressources humaines, l'état des relations entre JAP et SPIP, etc...

¹⁵¹ Art. 712-4 du CPP.

¹⁵² Art. 707 al. 3 du CPP, préc.

Dans les faits, le ministère public, comme les autres magistrats, en raison d'un manque de moyens qui les obligent à prioriser leurs interventions, s'en remettent au JAP pour l'application des peines¹⁵³. C'est une position délicate pour ce dernier qui porte seul la politique d'application des peines, comme pour le parquet qui n'est pas complètement en mesure d'exercer sa mission de contrôle de la procédure à laquelle il est pourtant lié puisqu'il conserve une position procédurale prévalente. Le JAP est tenu d'obtenir son avis préalable avant toutes décisions, excepté pour celles qui relèvent des mesures d'administration judiciaire. C'est un effet logique de la juridictionnalisation. Le parquet ramène ainsi les procédures de l'application des peines à un schéma juridictionnel et judiciaire classique et, ce faisant, au principe essentiel du contradictoire. Le ministère public est donc un des éléments de légitimation de l'application des peines. C'est un rôle essentiel et moteur qui ne doit pas se résumer à une validation des décisions du JAP ou au contraire à une opposition systématique. En cela, le ministère public peut élaborer, avec le JAP, une véritable politique locale d'application des peines. L'action concertée des deux magistrats peut alors se formaliser par la signature de protocoles spécifiques. Ceux-ci ont vocation à être communiqués aux autres membres de la juridiction et acteurs de l'exécution.

Toutefois, si, d'un point de vue formel, ces accords démontrent l'investissement du parquet, ils révèlent souvent, au fond, un objectif de simplification des procédures, la recherche d'une plus grande fluidité et célérité, au détriment du contradictoire. Les protocoles qui organisent la pratique du hors-débat, le plus généralement dans le cadre de l'article 723-15 du CPP mais parfois aussi en détention en sont un exemple frappant¹⁵⁴. Nous en revenons donc là à cet objectif, prégnant pour le parquet, d'une efficacité opérationnelle. Évidemment, il ne s'agit que d'accords de principe et le parquet ne renonce donc pas définitivement à ses prérogatives. Mais le manque structurel de moyens fait craindre une application indifférenciée de ces protocoles, la politique de juridiction se voit alors réduite à un simple moyen de gestion de la crise.

¹⁵³ C'est le constat fait par M. FAUCHER, juge d'application et ancien président de l'association nationale des juges d'application des peines lors de son audition le 16 mars 2000 par la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises : FLOCH J., Rapport n°2521, Paris, AN, t. II, 28 juin 2000, p. 137.

¹⁵⁴ De la même façon, en matière de réductions supplémentaires de peine, certains parquets s'engagent à prendre des réquisitions d'octroi systématique pour les peines inférieures à 6 mois. Le rapport annuel du ministère public de 2016 (préc.) recense ainsi plusieurs cas où un accord se formalise au sein d'une juridiction et avec ses acteurs périphériques.

CONCLUSION

La complexité des fonctions du ministère public et de son intervention révèlent celle de la peine et de son exécution. C'est l'intérêt de ce statut spécifique du magistrat du parquet qui ouvre à la justice pénale bien plus de portes et de champs d'intervention. Mais c'est au prix d'un certain lien de subordination vis-à-vis de l'exécutif. La question est de savoir quelles les limites il faut donner à ce principe hiérarchique. Il est aussi essentiel d'apporter de la cohérence aux politiques publiques, du moins une plus grande sincérité dans leur présentation. Il s'agirait d'assumer parfois des objectifs gestionnaires pour ce qu'ils sont, sans les draper des atours de la lutte contre la récidive ou de l'individualisation des peines. Ces débats et cette instabilité des politiques publiques révèlent malheureusement un grand désintérêt pour l'exécution des peines qui ne continue d'émerger dans l'opinion publique et dans les discours politiques qu'à la faveur des scandales, liés à un fait divers sanglant ou à l'état de nos prisons. Le quotidien de l'exécution des peines ainsi n'est que rarement évoqué, et son rapport au temps peu questionné. Le temps est pourtant une donnée essentielle si l'on se réfère aux finalités de la peine : l'exécution de la peine est un processus car elle porte l'espoir d'une évolution favorable du condamné, ce qui est un phénomène bien trop complexe pour répondre à un objectif d'efficacité. Cela laisse également sous silence toute une partie de l'exécution de la peine, pourtant la plus importante d'un point de vue quantitatif : l'exécution de la peine dans la communauté, autrement dit la probation.

Dans cette optique, la peine n'a pas forcément un sens intrinsèque, mais se pense au travers de ses fonctions¹⁵⁵ et prend sens dans son exécution. Ce pourrait être la marque d'une nouvelle symbolisation de la justice pénale qui ne serait plus centrée sur la poursuite de l'infraction à la loi mais sur la violation du contrat social¹⁵⁶. Cette tendance se traduit aujourd'hui par la place qui est accordée, dans l'exécution de la peine, aux notions de réinsertion et d'individualisation. Perçue communément comme la marque d'un trop grand libéralisme, cette tendance peut s'entendre, à l'inverse, comme le moyen d'un contrôle social approfondi, qui touche jusqu'à l'intime. La peine devient outil de gestion sociale, instrument de gouvernement au sens donné par Michel Foucault dans son ouvrage *Surveiller et punir*. Participant de la gestion des illégalismes, elle est l'outil tactique d'une stratégie punitive¹⁵⁷.

¹⁵⁵PONCELA P., *Droit de la peine*, Paris, PUF, coll. Thémis, 2^e éd., 2001, p. 55.

¹⁵⁶GARAPON A. et al., *La prudence et l'autorité*, Rapport de l'IHEJ précit., p. 33.

¹⁵⁷FOUCAULT M. cité par PONCELA P., *op. cit.*, p. 56-57.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies

- F. AUDREN et J.L. HALPÉRIN, *La culture juridique française. Entre mythes et réalités. XIX^e-XX^e siècles*, Paris, CNRS éditions, 2013, 334 p.
- CHARPENEL Y., *Les rendez-vous de la politique pénale : concilier devoir de justice et exigence de sécurité*, préf. J.L. Nadal, Paris, A. Colin, 2006, 320 p.
- GARAPON A., *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, Préf. P. Ricœur, Paris, Odile Jacob, 1996, 281 p.
- GRIFFON-YARZA L., *Guide de l'exécution des peines*, Paris, Lexisnexis, 2^e éd., 2017, 466 p.
- HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, Dalloz, 5^e éd., 2016, 1522 p.
- PONCELA P., *Droit de la peine*, Paris, PUF, coll. Thémis, 2^e éd., 2001, 480 p.
- SALAS D., *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette littératures, 2005, 286 p.

Thèses

- LARMINAT X. de, *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, Thèse Versailles-Saint-Quentin, 2012, 518 p.
- TZUTZUIANO C., *L'effectivité de la sanction pénale*, Thèse Toulon, 2015, 574 p.

Articles

- BOIGEOL A., « La formation des magistrats. De l'apprentissage sur le tas à l'école professionnelle », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1989, pp. 49-64.
- BOILLAT Ph. et LEYENBERGER S., « L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe », *RFAP* 2008/1, n° 125, p.55-66.
- DANET J., « L'office du juge pénal en matière délictuelle », in GARAPON A. et al. (dir.), *La prudence et l'autorité. L'Office du juge au XXI^e siècle*, Rapp. de l'IHEJ, mai 2013, Annexes, pp. 193-202.
- DEGUERGUE M., « Les dysfonctionnements du service public de la justice », *RFAP* 2008/1 (n° 125), p. 151-167.

- DESDEVISES M.-C., « le pouvoir d'appréciation du parquet dans la mise à exécution de la sanction », dans *Mélanges P. COUV RAT*, PUF, 2001, p. 429 s.
- MARSHALL D., « L'impact de la LOLF sur les juridictions », *RFDA* 2008/1 (n° 125), p. 121-131.
- MOUHANNA Ch., « Contraintes matérielles et "schizophrénie institutionnelle", L'interaction entre justice et monde pénitentiaire en matière d'enfermement », *Sociétés contemporaines* 2016/3, n°103, pp. 19-42.
- RENARD-PAYEN O. et ROBINEAU Y., « La responsabilité de l'État pour faute du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire et administrative », Cass. Rap. 2002: https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2002_140/deuxieme_partie_tudes_documents_143/tudes_theme_responsabilite_145/faute_fait_6107.html.
- RENNEVILLE M., « Que tout change pour que rien ne change ? Aux origines de la judiciarisation de l'exécution des peines en France (1789-1958) », *Criminocorpus*, 2013 : <http://criminocorpus.revues.org/2517>
- SOULA M., « "Faire corps", une illusion d'institution. Les relations entre magistrats d'après la jurisprudence du CSM (1958-2010), in GAVEN J. C. et KRYNEN J. (dir.), *Désunions de la magistrature*, Toulouse, PUSS, 2012, pp.171-190.

Rapports

- BLANC E., *L'exécution des peines et décisions de justice pénale concernant les personnes majeures*, RI n°505, Paris, AN, 13 déc. 2007.
- BLANC E., *Les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée*, RI n°3177, Paris, AN, 16 fév. 2011.
- B. COTTE, *Pour une refonte du droit des peines*, déc. 2015, 100 p.
- CPT, *Rapport du 15 au 27 nov. 2015*, CPT/Inf (2017) 7, 07 avr. 2017.
- CSM, *Rapport annuel d'activité*, Paris, 2003.
- CSM, *Rapport annuel d'activité*, Paris, 2004.
- FLOCH J., *Rapport n°2521 pour la Commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises*, Paris, AN, t. II, 28 juin 2000.
- GARAPON A., PERDRIOLLE S., BERNABÉ B. et KADRI Ch. (dir.), *La prudence et l'autorité. L'Office du juge au XXI^e siècle*, Rapport de l'IHEJ, mai 2013, 218 p.
- IGSJ, *Rapport sur l'effectivité de l'exécution*, juill. 2002.
- IGSJ, *Rapport sur l'évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, mars 2009.
- LE BOUILLONNEC J.Y., *Rapport n°1230 sur le projet de loi n° 1227 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique*, Paris, AN, 9 juill. 2013.
- LECERF J.R., *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire*, Paris, Min. de la Justice, 4 avril 2017, 140 p.
- MICHEL J.P., *Rapp. n°675 sur le projet de loi relatif aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique*, Paris, Sénat, 19 juin 2013, p. 9.
- NADAL J.Y., *Commission de modernisation de l'action publique, Refonder le ministère public*, nov. 2013.

- URVOAS J.J., *En finir avec la surpopulation carcérale*, Rapport au Parlement, Paris, Min. de la Justice, 20 sept. 2016.
- WARSMANN J.L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, Rapport de la mission parlementaire, Paris, Min. de la Justice, 28 avril 2003, 89 p.
- ZUMKELLER M., *L'exécution des peines et la mise en place des bureaux d'exécution des peines pour les mineurs placés sous main de justice*, RI n° 3515, Paris, AN, 8 juin 2011, p. 27 s.

Note d'information et statistique

- CREUSAT J., Infostat JUSTICE n° 124, nov. 2013.

Table des matières

INTRODUCTION	1
<u>PARTIE 1 :</u>	<u>7</u>
<u>MINISTÈRE PUBLIC ET EXÉCUTION DES PEINES, SUJET DE PARADOXES.....</u>	<u>7</u>
<u>Chapitre 1 – Le ministère public et la mise à exécution de la peine : une approche principalement quantitative.....</u>	<u>8</u>
<u>Section 1 : L'effectivité dans l'exécution entendue sous un angle quantitatif dans les débats et politiques publiques.....</u>	<u>9</u>
<u>Section 2 : Le parquet assigné à une logique de performance.....</u>	<u>13</u>
§1. La question des moyens et de l'organisation mise en exergue.....	13
§2. L'évaluation de l'action publique au travers d'indicateurs de performance.....	14
<u>Chapitre 2 – La mise en place de pouvoirs et d'outils adaptés à cet objectif au stade de l'exécution de la peine pour le ministère public.....</u>	<u>17</u>
<u>Section 1 : Les règles de forme favorisant la mise à exécution.....</u>	<u>17</u>
§1. Les règles de la signification et de la notification de la décision judiciaire.....	17
§2. La notion de décisions exécutoires et les possibilités d'une exécution provisoire par exception au principe de la décision définitive	18
<u>Section 2 : Les outils d'investigation et les moyens de contrôle de l'exécution.....</u>	<u>19</u>
§1. Les outils d'investigation.....	19
§2. Les outils de contrôle de la mise à exécution.....	20
<u>Section 3 : L'efficacité posée en termes d'organisation : le bureau de l'exécution des peines.....</u>	<u>22</u>
<u>Chapitre 3 – Des difficultés persistantes et des contradictions.....</u>	<u>24</u>
<u>Section 1 : Les obstacles à la mise à exécution de la peine.....</u>	<u>24</u>
§1. Le manque de moyens.....	24
§2. La question de la prescription de la peine et l'émergence d'un délai raisonnable de mise à exécution.....	25
<u>Section 2 : Les contradictions inhérentes à cet objectif de célérité dans la mise à exécution </u>	<u>27</u>
§1. L'exécution de la peine vue comme un processus.....	27
§2. Un principe d'opportunité dans l'exécution et l'application de la peine.....	27
<u>PARTIE 2 :</u>	<u>30</u>

<u>MINISTÈRE PUBLIC ET EXÉCUTION DES PEINES, OUTIL DE COHÉRENCE.....</u>	<u>30</u>
<u>Chapitre 1 – La double nature du ministère public : contraintes et gage de libertés dans l'application des politiques d'exécution des peines.....</u>	<u>30</u>
<u>Section 1 : La mise en cause de la responsabilité du parquet face aux problématiques de l'exécution des peines.....</u>	<u>31</u>
§1. La question du risque dans l'exécution de la peine et la mise en cause de la responsabilité de l'État du fait d'un dysfonctionnement du service judiciaire.....	31
§2. Lien hiérarchique et lien politique : le magistrat du parquet doit-il "répondre de" ?	33
<u>Section 2 : Le positionnement complexe du ministère public, source de légitimité professionnelle dans la mise en place de la politique d'exécution des peines.....</u>	<u>36</u>
§1. Le procureur, metteur en scène de l'exécution des peines sur un territoire donné	36
§2. Le travail d'intérêt général et la contrainte pénale, deux exemples topiques.....	38
<u>Chapitre 2 : Le ministère public, un facteur de cohérence dans la mise en œuvre pragmatique des politiques publiques d'exécution des peines.....</u>	<u>43</u>
<u>Section 2 : La lutte contre les courtes peines d'emprisonnement : une logique de gestion</u>	<u>45</u>
<u>Section 3 : L'individualisation dans l'exécution de la peine de la peine : la définition d'une politique locale d'aménagement de peine.....</u>	<u>48</u>
§1. Un objectif prioritaire mais polémique.....	48
§2. Un positionnement complexe pour le ministère public.....	49.
A. Le parquet soumis à des injonctions contradictoires.....	49
B. Développement d'un positionnement stratégique allant dans le sens de l'établissement d'une politique de juridiction.....	50
CONCLUSION	53
BIBLIOGRAPHIE	54
<u>Table des matières.....</u>	<u>58</u>

LE RÔLE DU MINISTÈRE PUBLIC DANS L'EXÉCUTION DE LA PEINE

Résumé : L'une des missions du ministère public est d'assurer l'exécution des décisions de justice. Il est donc chargé de faire exécuter la peine. Cette mission, simple en apparence, trouve toutefois une certaine difficulté dans sa mise en pratique. C'est, tout d'abord, du fait de la complexité du domaine de l'exécution des peines. En effet, l'exécution intègre deux temporalités différentes : la mise à exécution, qui s'apparente à un acte, à un temps donné, et le processus d'exécution de la peine, qui suppose un cheminement. Les pouvoirs dont dispose le ministère public au titre du code de procédure pénale, lui donnent le contrôle de la mise à exécution. Mais il se trouve alors soumis à l'impératif d'efficacité qui guide cette phase de l'exécution, ce qui le place dans une logique de performance. Le problème étant que cette logique trouve rapidement ses limites face à la polysémie de la peine. La difficulté tient ensuite au statut du ministère public : soumis au principe hiérarchique, il se voit dénier la qualité d'autorité judiciaire mais se retrouve garant de la mise en œuvre de la politique pénale. Cette donnée statutaire le place donc dans une certaine ambivalence, position dont il pourra user avec pragmatisme pour développer son rôle dans l'exécution de la peine.

Mots-clés : ministère public, parquet, procureur, magistrat, statut, exécution des peines, individualisation, surpopulation carcérale, pragmatisme, efficacité