

**L'AVANCÉE DE LA JUDICIARISATION DE L'APPLICATION
DES PEINES AVEC LA LOI N° 2000-516 DU 15 JUIN 2000**

Jean-Paul CÉRÉ

*Maître de Conférences à l'Université de Pau
et des Pays de l'Adour*

Après plus de six mois de discussions parlementaires, la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes a été définitivement adoptée¹. Les incidences de cette loi sur la procédure pénale sont considérables (intervention de l'avocat dès la première heure de garde à vue, apparition d'un juge des libertés et de la détention, instauration d'un appel contre les décisions rendues par la cour d'assises, faculté de révision des procès pour lesquels la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme...). Au cours des travaux parlementaires, plusieurs amendements touchant l'exécution des peines ont été insérés. Ce commentaire se limitera à la seule étude de la phase post-sententielle.

Les apports de la réforme sont d'inégale importance. Quelques modifications terminologiques étaient rendues nécessaires par la création récente de services pénitentiaires d'insertion et de probation ; elles touchent les articles 41, 709-1, 731 à 733, 763-1, 763-8 du Code de procédure pénale et les articles 132-44 et 132-55 du Code pénal². A la suite de nombreux débats médiatiques sur la prison, le Parlement s'est soudainement intéressé au milieu carcéral. Une nouvelle disposition permet désormais aux députés et sénateurs de visiter « à tout moment les locaux à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires » (art. 720-1-A, C. pr. pén.). Dans l'attente des premières expérimentations du placement sous surveillance électronique

1. *J.O.*, 16 juin 2000 ; F. LE GUNHEC, *Actualité*, J.C.P., du 28 juin 2000 et du 5 et 12 juillet 2000, pp. 1223, 1299, 1351.

2. V. P. COUVROT, *Quelques propos sur les nouveaux services pénitentiaires d'insertion et de probation*, *Rev. sc. crim.*, 1999, pp. 626 et s. ; M. POUPART et P. FAUCHER, *Prison et probation. Contribution à la généalogie d'une réforme : l'expérience du service unifié de Poitiers*, *Rev. pénit.*, 1998, p. 271.

consacré par la loi du 19 décembre 1997, l'article 723-7 du Code de procédure pénale est déjà modifié afin d'étendre cette nouvelle modalité d'exécution des peines aux mineurs non émancipés¹. La décision est prise dans les mêmes conditions que pour les majeurs, sous réserve d'obtenir l'accord des titulaires de l'autorité parentale. L'article 723-7 est, en outre, complété par un alinéa qui impose de prendre « l'accord du maître des lieux, sauf s'il s'agit d'un lieu public » pour tout placement sous surveillance du condamné dans un lieu autre que son domicile.

C'est incontestablement sur le terrain de l'individualisation de l'exécution de la peine que la réforme doit retenir l'attention. La libération conditionnelle fait l'objet d'une régénération profonde dont elle avait le plus grand besoin (I). Sa judiciarisation est retenue sans concession. A cette occasion, d'autres modalités d'exécution des peines privatives de liberté sont affectées par un processus similaire. Cette consécration de la judiciarisation (II) augure de la normalisation du droit de l'exécution des peines qui intègre enfin des principes aussi élémentaires que le droit d'appel.

I - LA REGENERATION DE LA LIBERATION CONDITIONNELLE

La libération conditionnelle traverse incontestablement une période de crise. En diminution depuis le début des années 1970, la diminution du recours à cette mesure d'individualisation de la peine a pris une tournure inquiétante. Alors qu'en 1972, le taux d'octroi concernait 30 % de la masse des condamnés susceptibles d'en bénéficier, dix ans après il tombait à 20 % et en 1992 à 10 %². Sans expliquer cette disgrâce, le partage de la compétence entre le juge de l'application des peines et le Ministre de la Justice trouvait une difficile légitimation³. Il appartenait au premier d'accorder les libérations conditionnelles pour les condamnés subissant une peine privative de liberté dont la durée n'excédait pas cinq ans et au second de décider de libérer sous condition les détenus condamnés à une peine supérieure à cinq ans. Une refonte de la mesure d'individualisation de la peine par excellence s'avérait donc impérieuse.

En premier lieu, le recours à la libération conditionnelle est facilité par la réforme. La fonction de la libération conditionnelle, à savoir tendre « à la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive » est désormais précisée par l'article 729 du Code

1. Dans l'attente de la publication du décret d'application de la loi de 1997, le Gouvernement a annoncé l'expérimentation de la surveillance électronique dans quatre sites.

2. P. TOURNIER, *Un bracelet en demi-teinte*, *Dedans dehors*, 1997.1, p. 18.

3. J.P. DINTILHAC, *Libération conditionnelle. Quel avenir ?*, *Rev. pénit.*, 1998, spéc. pp. 291 et s. ; P. PONCELA, *Le fait du prince : la libération conditionnelle accordée par le Ministre de la Justice*, *Rev. sc. crim.*, 1999, pp. 139 et s.

de procédure pénale. Précédemment, le bénéfice d'une telle mesure supposait que le condamné présente « des gages sérieux de réadaptation sociale ». Il lui fallait, en pratique, justifier d'un contrat de travail à la sortie de prison et d'un logement pour prétendre recouvrer la liberté. La réunion de ces deux éléments dans le dossier du détenu ne suffisait même pas souvent à entraîner une réponse positive. Les conditions d'octroi de la libération conditionnelle sont aujourd'hui assouplies. L'article 729 indique qu'une libération conditionnelle est envisageable si le condamné manifeste « des efforts sérieux de réadaptation sociale ». L'exigence plus lourde à satisfaire des « gages sérieux » disparaît donc. Cet assouplissement est accentué à la lecture de la liste de conditions dressée par l'alinéa 1 de ce même article. Les condamnés peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle, « notamment lorsqu'ils justifient soit de l'exercice d'une activité professionnelle ou encore d'un stage ou d'un emploi temporaire en vue de leur insertion sociale, soit de leur participation essentielle à la vie de la famille, soit de la nécessité de subir un traitement, soit de leurs efforts en vue d'indemniser leurs victimes ». Une libération conditionnelle est possible lorsque le détenu présente des garanties à sa sortie de prison mais elle le devient aussi lorsqu'il a manifesté une certaine attitude en détention. L'utilisation de l'adverbe « notamment » accentue encore cette perception. Les conditions énumérées par l'article 729 ne sont pas limitatives.

Un nouvel article est, par ailleurs, ajouté au Code de procédure pénale (art. 729-3). Il vient conforter un peu plus la perspective de réinsertion jouée par la libération conditionnelle, en favorisant le maintien des liens familiaux des condamnés. Ainsi le détenu titulaire de l'autorité parentale sur un enfant âgé de moins de dix ans, dont la résidence habituelle est fixée chez ce parent, peut prétendre à une libération conditionnelle pour toute condamnation à « une peine privative de liberté inférieure ou égale à quatre ans, ou pour laquelle la durée de la peine restant à subir est inférieure ou égale à quatre ans ». Les personnes condamnées pour un crime ou pour un délit commis sur un mineur sont exclues du bénéfice de ces dispositions.

La présence de dispositions dérogatoires aux règles générales, au nom de l'intérêt de l'enfant dont le parent est incarcéré, est rarissime en matière d'exécution de la peine¹. Les effets destructeurs sur ces enfants n'en sont pas moins évidents, bien que difficilement quantifiables. Pour autant, accorder un traitement différentiel à des condamnés, du seul fait de la présence d'un jeune enfant marque une certaine forme d'iniquité vis-à-vis des

1. V. toutefois les règles applicables aux mères détenues, art. D. 399 et s., et circ. NOR : JUSE9940065C du 18 août 1999, *B.O.M.J.*, 1999, p. 180.

autres individus incarcérés. A l'aune de la mise en place d'unités de vie familiales, il ne faudrait pas que des condamnés pervertissent ces dispositions et recherchent à concevoir un enfant aux seules fins d'anticiper leur libération.

En second lieu, le ministre de la Justice perd désormais tout pouvoir en la matière et le juge de l'application des peines voit son terrain d'intervention s'accroître. Il devient compétent pour accorder, ajourner, refuser ou révoquer une libération conditionnelle pour les condamnés à une peine privative de liberté d'une durée inférieure ou égale à dix ans ou lorsque la durée de détention restant à subir est inférieure à trois ans (art. 730, C.P.P.). Jusqu'à présent, la compétence du J.A.P. touchait les condamnés ayant à purger une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée inférieure à cinq ans.

La nouveauté véritable se trouve dans la création d'une nouvelle juridiction établie devant chaque Cour d'appel. Elle a vocation à connaître des libérations conditionnelles qui ne relèvent pas de la compétence du juge de l'application des peines, c'est-à-dire des mesures concernant les condamnés à une peine supérieure à dix ans et pour lesquels la durée de détention restant à subir est supérieure à trois ans. Cette juridiction régionale de la libération conditionnelle est exclusivement composée de magistrats dont un président de chambre ou un conseiller de la cour d'appel qui en assure la présidence et de deux juges de l'application des peines du ressort de la cour d'appel « dont pour les décisions d'octroi, d'ajournement ou de refus, celui de la juridiction dans le ressort de laquelle est situé l'établissement pénitentiaire dans lequel le condamné est écroué ». Les fonctions du Ministère public reposent sur le procureur général, sur l'un de ses avocats généraux ou substituts (art. 722-1, C.P.P.). Elle est saisie par le condamné ou le procureur de la République.

L'apparition de la juridiction régionale de la libération conditionnelle est assortie d'une juridiction nationale de la libération conditionnelle. Celle-ci reçoit les appels formés contre les décisions rendues par la juridiction régionale de libération conditionnelle. Elle comprend cinq membres. Le premier président de Cour de cassation ou l'un de ses conseillers la préside au côté de deux magistrats du siège de la cour, d'un représentant des associations nationales de réinsertion des condamnés et d'un responsable des associations nationales d'aide aux victimes. Les décisions de la juridiction nationale de la libération conditionnelle ne peuvent faire l'objet d'un recours. Elle se prononce cependant après avoir entendu les observations de l'avocat du condamné et statue par décision motivée. Cette obligation s'inscrit dans une démarche de judiciarisation de la libération conditionnelle, généralisée par la réforme à l'ensemble du droit de l'exécution des peines.

II - LA CONSECRATION DE LA JUDICIARISATION DE L'EXECUTION DES PEINES

Le rôle et les pouvoirs croissants dévolus au juge de l'application des peines coïncidaient de moins en moins avec la qualification de « mesures d'administration judiciaire » des décisions prises par ce magistrat¹. Dénoncée dès l'origine, cette qualification a attisé les critiques les plus vives de la doctrine ces dernières années². Une page de l'histoire du droit de l'exécution des peines est définitivement tournée. Le juge de l'application des peines se voit confirmé dans sa fonction juridictionnelle. Celle-ci est affirmée sans aucune ambiguïté et l'ouverture des recours contre ses décisions reçoit une clarification attendue.

La nature juridictionnelle des décisions rendues par le juge de l'application des peines est reconnue par l'article 722 du Code de procédure pénale. Qu'il s'agisse d'un accord, d'un ajournement, d'un refus, d'un retrait ou d'une révocation d'une libération conditionnelle, le J.A.P. doit rendre une décision motivée. Sa saisine intervient d'office à la demande du détenu ou à la suite de réquisitions du Ministère public. La règle est étendue aux mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de placement sous surveillance électronique. La décision est prise en chambre du conseil au terme d'un débat contradictoire au cours duquel le J.A.P. « entend les réquisitions du Ministère public et les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celle de son avocat », après avoir sollicité l'avis du représentant de l'administration pénitentiaire (vraisemblablement le chef d'établissement ou le directeur du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation)³. Cette évolution nécessite à l'évidence le soutien du J.A.P. par un greffier. Le décret du 7 juillet 1999, pris en application de la loi du 17 juin 1998 relative au suivi socio-judiciaire, a anticipé ce besoin en dotant le J.A.P. des services d'un greffier.

En matière de suspension et de fractionnement des peines privatives de liberté, le J.A.P. bénéficie d'une extension de pouvoirs. Il devient compétent pour attribuer de telles mesures, quelle que soit la durée totale d'interruption de la peine⁴. Sa décision est prise, de

1. Art. 733-1, C.P.P., loi du 9 septembre 1986.

2. V. M. HERZOG-EVANS, *Le juge judiciaire est-il le gardien des libertés des condamnés ?*, Petites Affiches, 21 fév. 1997, p. 15 ; J.P. CERE, *Le contentieux disciplinaire dans les prisons françaises et le droit européen*, Ed. L'Harmattan, 1999, pp. 301 et s.

3. Jusqu'à présent, la décision qui n'avait pas à être motivée, ne requérait pas la présence du condamné ou de son conseil.

4. Auparavant, le J.A.P. ne pouvait donner qu'un avis au tribunal correctionnel qui demeurait seul compétent pour les suspensions ou les fractionnements d'une durée supérieure à trois mois.

surcroît, dans les conditions fixées par l'article 722 nouveau du Code de procédure pénale, c'est-à-dire à l'issue d'un débat contradictoire. Aucune indication n'est donnée par la loi nouvelle sur son applicabilité aux mesures *ab initio* de l'article D 49-1, C.P.P. Il faut cependant souhaiter, dans un souci d'harmonisation, qu'elles soient intégrées. En vertu de cet article, le J.A.P. a le pouvoir de déterminer les modalités d'exécution des peines égale ou inférieure à un an d'emprisonnement concernant une personne non incarcérée.

Une brèche avait été ouverte récemment par la loi du 19 décembre 1997 relative à la surveillance électronique et celle du 17 juin 1998 relative au suivi socio-judiciaire applicable aux délinquants sexuels. Le retrait d'une mesure de surveillance électronique nécessite l'audition du condamné par le J.A.P., en présence de son avocat. Le J.A.P. statue en chambre du conseil, après avoir entendu les réquisitions du parquet¹. En matière de suivi socio-judiciaire, le J.A.P. peut ordonner la mise à exécution de l'emprisonnement prononcé par la juridiction de jugement si le condamné ne respecte pas les obligations du suivi socio-judiciaire). Là aussi le J.A.P. statue à l'issue d'un débat contradictoire².

L'article 722-1, C. pr. pén., impose lui aussi à la commission régionale de libération conditionnelle de statuer par décision motivée, à l'issue d'un débat contradictoire. Cette dernière doit au préalable, requérir l'avis de la commission d'application des peines. Sans changement, elle est composée de droit par le procureur de la République, le chef de l'établissement dont est issu le condamné. La présidence est assurée par le juge de l'application des peines.

Dans l'hypothèse où le condamné n'observe pas les obligations imposées dans le cadre des diverses mesures de confiance relevant de la compétence de la juridiction régionale ou nationale de libération conditionnelle ou du J.A.P., ce dernier dispose du pouvoir de délivrer un mandat d'amener contre le détenu. S'il est en fuite ou réside à l'étranger, il peut délivrer un mandat d'arrêt conformément aux dispositions générales prévues par le Code de procédure pénale pour ces types de mandats³. Au-delà de la consécration des pouvoirs juridictionnels du J.A.P., l'ouverture des recours contre ses décisions apparaît comme une avancée considérable.

1. Art. 723-13, C.P.P.

2. V. J. CASTAGNEDE, *Le suivi socio-judiciaire applicable aux délinquants sexuels ou la dialectique sanction-traitement*, D., 1999, Chron., pp. 23 et s. ; B. LAVIELLE, *Surveiller et soigner les agresseurs sexuels : un des défis posés par la loi du 17 juin 1998*, Rev. sc. crim., 1999, pp. 35 et s. ; J. PRADEL et J.L. SENON, *De la prévention à la répression des infractions sexuelles*, Rev. pénit., 1998, pp. 208 et s. ; J.S. CAYLA, *L'injonction de soins dans le suivi socio-judiciaire*, R.D. sanit. soc., 1998, pp. 751 et s.

3. V. art. 122 à 124 et 126 à 134, C.P.P.

Les décisions prises par le J.A.P. sur le fondement de l'article 722, C. pr. pén., ou les mesures relevant de la compétence de la juridiction régionale de libération conditionnelle peuvent faire l'objet d'un appel. Sous l'empire du droit antérieur, les recours étaient ouverts au seul Ministère public, en rupture totale avec le principe de l'égalité des armes au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Désormais, le détenu peut user de ce droit.

Pour les décisions prises par le J.A.P., l'appel est porté devant la chambre des appels correctionnels sous dix jours à compter de la notification de la décision. Pour celles appartenant à la juridiction régionale de la libération conditionnelle, l'appel est possible dans des conditions identiques, devant la juridiction nationale de la libération conditionnelle.

Cette révolution notable est quelque peu entachée par la différence établie selon que l'appel est effectué par le Ministère public ou par le condamné. Dans le premier cas, l'appel formé dans les vingt-quatre heures de la notification suspend l'exécution de la décision. Toutefois, si l'affaire n'est pas examinée au plus tard deux mois après l'appel, celui-ci est non avenu. Dans le second cas, la décision est exécutoire par provision. Sur un plan terminologique, il faut bien regretter la frilosité du législateur qui n'a pas poussé la réforme jusqu'à identifier suffisamment les juridictions du second degré. Même si l'appel contre les décisions du J.A.P. est formé devant la chambre des appels correctionnels, eu égard à sa composition, il y a lieu de penser qu'il s'agit véritablement d'un tribunal de l'application des peines.

Il est aussi permis de regretter la place marginale occupée par la victime au stade de l'application des peines. La loi ne lui accorde qu'une présence devant la juridiction nationale de libération conditionnelle, en prévoyant la présence d'un responsable des associations nationales d'aide aux victimes. Son avis aurait pu, d'une façon plus générale, être sollicité¹.

Ces remarques n'entachent pas l'avancée considérable de la judiciarisation qui se dégage de cette loi. C'est surtout sa logique réductrice qui amène un sentiment mitigé. L'occasion d'accomplir une réforme plus ambitieuse, indispensable à la cohérence du droit de l'exécution des peines, n'a pas été saisie. Ses bienfaits sont tempérés par l'exclusion de certaines mesures prises par le J.A.P. du processus de judiciarisation. Les réductions de peine, les permissions de sortir et les autorisations de sortie sous escorte restent soumises à la législation antérieure. Cela revient à dire que le respect du contradictoire et le droit d'appel du condamné ne s'appliquent pas à ces décisions. Elles resteront des « mesures

1. V. sur les possibilités existantes, R. CARIO, *Victimologie, De l'effraction du lien inter subjectif à la restauration sociale*, Ed. L'Harmattan, coll. Sciences criminelles, 2000, en cours de publication.

d'administration judiciaire ». La nature de la mesure de réduction du temps d'épreuve nécessaire à l'octroi de la libération conditionnelle accordée au réclusionnaire à perpétuité (art. 729-1, C.P.P.) est quant à elle plus équivoque. Avant la réforme, elle pouvait faire l'objet d'un recours par le procureur de la République, pour violation de la loi, en vertu de l'article 733-1-2°, C.P.P. Ce 2° est supprimé et l'article 733-1 distingue entre les mesures de l'article 722, al. 6, qui font l'objet d'un appel et les mesures de l'article 722, al. 1, toujours qualifiées de mesures d'administration judiciaire. Comme l'article 729-1, C.P.P., dispose que la réduction du temps d'épreuve nécessaire à l'obtention de la libération conditionnelle est accordée dans les « formes et conditions » prévues pour les réductions de peine ordinaires et les réductions de peine supplémentaires, la logique voudrait que cette mesure soit aussi écartée du processus de judiciarisation. Les réductions de peine sont toujours, en effet, qualifiées de mesures d'administration judiciaires. Il n'en demeure pas moins que la réduction du temps d'épreuve ne figure dans aucune des deux listes dressées par l'article 722. Il s'agit d'un oubli fâcheux qui vient jeter un peu plus le trouble dans un domaine suffisamment opaque. Un décret doit venir déterminer les conditions d'application de l'article 722. Gageons qu'il éclairera la nature de la réduction du temps d'épreuve allouée au réclusionnaire à perpétuité.

La désuétude du qualificatif de mesures d'administration judiciaire s'appliquait autant aux réductions de peine, aux autorisations de sortie sous escorte et aux permissions de sortir qu'aux autres mesures décidées par le J.A.P. Le résultat est finalement bien étonnant et la dichotomie opérée s'inscrit dans la tradition des réformes qui en se superposant les unes aux autres noircissent la lisibilité de l'application des peines. L'élimination des réductions de peine est d'autant moins compréhensible que les textes ne coïncident plus avec les pratiques en vigueur. La rénovation de la libération conditionnelle aurait pu s'accommoder du transfert des effets de la réduction de peine supplémentaires sur la durée du temps d'épreuve nécessaire à l'obtention de la libération conditionnelle¹. Ce faisant, la réforme résout imparfaitement la question de la répartition des compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif².

1. V. M.E. CARTIER, *Les propositions de la commission d'étude pour la prévention de la récidive*, in J. PRADEL (dir.), *Prison : sortir avant terme*, éd. Cujas, 1996, p. 112 ; CERE, *Le contentieux disciplinaire dans les prisons françaises et le droit européen*, *op. cit.*, pp. 360 et s.

2. V. J.P. CERE, *Prospective sur la répartition juridictionnelle des compétences en droit de l'exécution des peines*, *Rev. sc. crim.*, 1999, pp. 874 et s.