

Extrait du rapport d'information de Mme Christine Lazerges sur l'évaluation de la loi 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2001 :

LA JURIDICTIONNALISATION DE L'APPLICATION DES PEINES

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

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

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

La loi du 15 juin 2000 a fait des différentes modalités d'application des peines ⁽⁸⁾, qui n'étaient jusque-là que des mesures d'administration judiciaire non susceptibles d'appel, des véritables décisions juridictionnelles prises après un débat contradictoire, au cours duquel le détenu peut se faire assister d'un avocat, et susceptibles d'appel devant la chambre des appels correctionnels.

S'agissant plus particulièrement de la libération conditionnelle, le législateur a étendu la compétence du juge de l'application des peines ⁽⁹⁾, qui peut désormais accorder cette mesure aux personnes condamnées à dix ans d'emprisonnement ou ayant une peine restant à subir inférieure à trois ans. Les demandes des autres détenus sont, elles, examinées par une juridiction régionale de la libération conditionnelle, présidée par un président de chambre ou un conseiller de cour d'appel et composée de deux juges de l'application des peines. L'intervention du garde des Sceaux, compétent jusque là à l'égard des détenus condamnés à plus de cinq ans d'emprisonnement, est supprimée. Les décisions de la juridiction régionale sont susceptibles d'appel devant la juridiction nationale de la libération conditionnelle, composée de trois conseillers à la Cour de cassation, d'un responsable des associations nationales de réinsertion des condamnés et d'un responsable des associations nationales d'aide aux victimes. Les critères d'octroi de la libération conditionnelle ont également été élargis.

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

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

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

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

La motivation des décisions des juridictions de l'application des peines contribue également à dépassionner les rapports des condamnés avec la justice, tout en les amenant à s'impliquer davantage dans l'évolution de l'exécution de leur peine, puisqu'ils peuvent enfin s'appuyer sur des indications concrètes pour préparer leur dossier. Il semble, en particulier, que les détenus aient pris conscience de l'importance de l'indemnisation des victimes pour le succès de leurs requêtes. Cette évolution répond parfaitement aux attentes du législateur, qui a, notamment, modifié les dispositions sur la libération conditionnelle afin de faire de l'indemnisation des victimes l'un des critères d'octroi de cette mesure.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. LE RENOUVEAU DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

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

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

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

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

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

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

Or, si la proportion des personnes bénéficiant d'une mesure de libération conditionnelle et soumises à au moins une obligation a sensiblement augmenté, passant de 81 % au cours des neuf premiers mois de l'année 2000 à 88 % pour la même période de l'année 2001, le nombre de travailleurs sociaux chargés de veiller au respect de ces obligations est, quant à lui, resté stable. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les services d'insertion et de probation fonctionnent déjà, depuis quelques années, en sous effectifs.

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

(8) Décisions de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et de suspension de peine et de libération conditionnelle.

(9) Avant le 1^{er} janvier 2001, la compétence du juge de l'application des peines en matière de libération conditionnelle était limitée aux détenus dont la peine d'emprisonnement était inférieure ou égale à cinq ans.

(Source : Assemblée nationale)