

LA R.A.P.

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

NOVEMBRE 2009

Commentaires sur le rapport de l'IGSJ de mars 2009 sur « l'évaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution »

article de Catherine PATOUX-GUERBER

Ce rapport, publié en juillet et accessible sur le site de l'IGSJ (et celui de la Documentation Française

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapport-s-publics/094000342/index.shtml>) a pour objet de quantifier le nombre de peines fermes, exécutoires et non exécutoires, en attente d'exécution au 1er février 2009, d'identifier les causes de blocage du processus d'exécution, de faire des propositions pour améliorer la visibilité du processus et réduire sa durée, de façon à, notamment, informer les services pénitentiaires et leur permettre d'optimiser la gestion des capacités carcérales.

Il ne s'agit pas ici d'examiner l'ensemble de ce rapport mais seulement de faire quelques observations. Néanmoins, on notera que le rapport comprend un certain nombre de méconnaissances et d'incompréhensions du travail du JAP.

Les peines fermes en attente d'exécution (sous quelque forme que ce soit)

S'agissant du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution, le rapport (p.25-26) constate, à la date du 1er février, un stock d'environ 82 000 peines fermes exécutoires non exécutées et 44 000 peines fermes non exécutoires. Il s'agit ici bien sûr des peines prononcées sans mandat de

dépôt.

À une époque où de nombreux rapports, qui seraient restés auparavant réservés à un cercle restreint, sont susceptibles d'être portés à la connaissance de non-juristes, il aurait été prudent que le rapport précise explicitement qu'il s'agissait des peines fermes en attente d'exécution et non de peines qui ne seraient pas exécutées du tout car la confusion, volontaire ou non, est fréquente.

Il n'aurait pas été inutile, non plus, de rappeler que l'aménagement d'une peine est une forme d'exécution.

Il est en outre dommage que le rapport indique que les 82 000 peines fermes exécutoires non encore exécutées équivalent à 1,6 fois le nombre de places disponibles dans les établissements pénitentiaires, comme si toutes ces peines étaient destinées à être exécutées en prison alors même que près de 90 % d'entre elles sont susceptibles d'aménagement sur le fondement de l'article 723-15 du cpp. C'était ouvrir la porte à des interprétations politiques avec leur effet sur l'opinion et cela n'a pas manqué d'arriver.

Par ailleurs, le rapport pose des problèmes de méthodologie. Une approche chiffrée d'un phénomène suppose de ne pas se contenter d'un chiffre absolu à une date donnée, de ne pas mélanger stock et flux, de donner des éléments de comparaison avec les chiffres des années antérieures et, s'il est impossible d'en trouver parce que les statistiques tenues ne le permettent pas, de trouver d'autres modes d'approche.

En l'espèce, faute de connaître le nombre de peines fermes non exécutées au 1er février 2008, au 1er février 2007 et même avant, il aurait été possible de rappeler que le rapport de l'IGSJ sur l'effectivité de l'exécution des sanctions pénales de juin 2003 a noté (voir p.20 du rapport sur site IGSJ) qu'en 1999, 105

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

600 peines fermes (y compris avec mandat de dépôt ?) ont été prononcées. Si on estime, « à la louche », le nombre de peines fermes prononcées en 2008 à 115 000, le nombre de peines fermes exécutoires et non exécutoires non exécutées au 1er février 2009 équivaut à environ 15 mois de peines fermes prononcées. Ce qui relativise le « retard » apparent d'autant que le processus de mise à exécution n'est pas instantané et que, lors de la rédaction du rapport (comme à n'importe quel instant « t »), une forte proportion de ces peines était en cours d'exécution, les extraits des décisions ayant déjà été transmis, soit à des services de police ou de gendarmerie (dans une proportion, semble-t-il, indéterminable en l'état actuel de l'équipement informatique et des statistiques tenues), soit aux huissiers pour signification, soit aux Juges de l'Application des Peines (stock au 1er février 2009 : 32 000 condamnations), soit au F.P.R. (stock à la même date : 29 000 condamnations).

Cela étant, on ignore si le délai de mise à exécution s'accroît, s'amenuise ou reste stable, ce qui serait pourtant utile pour évaluer les moyens nécessaires. Il ne faut pas non plus oublier qu'il existe d'autres types de peines à mettre à exécution et que l'évaluation du « retard » doit comprendre également cet aspect.

L'activité des JAPs

Le rapport de l'IGSJ donne des éléments d'évaluation de l'activité des Juges de l'Application des Peines. Malheureusement, cette activité est présentée de manière gravement erronée.

Le tableau (p.11) intitulé « évolution des aménagements de peine en stock 2006-2008 » est en effet critiquable sur deux points. Tout d'abord, il s'agit d'un stock et non d'un flux annuel. Or, on sait que de nombreux aménagements portent sur de courtes peines. Pour apprécier l'activité des JAPs, il aurait dès lors fallu préciser le flux annuel d'aménagements.

Par ailleurs, ce tableau n'est en réalité que celui que tient l'Administration Pénitentiaire pour évaluer, parmi les écroués, le nombre des personnes effectivement hébergées. Il s'agit du stock à un instant « t » des personnes dont la peine a été aménagée avec un placement (article 723-15 du cpp) ou un maintien sous écrou (aménagement depuis la prison). Il ne concerne donc que les placements extérieurs, en semi-liberté et sous surveillance électronique et il omet les libérations conditionnelles et les conversions en jours-amende et en sursis TIG.

À la page 29 du rapport, on trouve d'autres erreurs du même ordre. L'IGSJ compare le nombre de peines exécutoires aménageables ab initio (90 % des peines exécutoires non encore exécutées) avec le nombre de peines aménagées en cours d'exécution à la date du 1er février 2009. Mais comparer ces deux chiffres n'a pas de pertinence. Il faudrait comparer ces 90 % de peines exécutoires aménageables aux capacités annuelles d'aménagement des JAPs tant en 723-15 du cpp que depuis la prison.

Au surplus, ce stock au 1er février 2009 ne comporte pas le nombre des libérations conditionnelles ni celui des conversions alors que parmi les 74 607 peines exécutoires relevant de l'article 723-15 du cpp, certaines donneront lieu à des libérations conditionnelles ab initio et à des conversions.

L'activité réelle des JAPs, du moins en matière de 723-15 du cpp semble pourtant pouvoir être approchée de façon plus exacte à partir d'une note de bas de page (p. 28) dans laquelle l'IGSJ mentionne qu'en 2008, les JAPs ont été saisis de près de 61 000 extraits et qu'ils en ont retourné près de 20 000 au Parquet.

Cette fois, il s'agit bien de flux. Autrement dit, les JAPs ont aménagé 40 000 peines fermes en 2008, ceci, répétons-le, sur le fondement de l'article 723-15 du cpp.

Au demeurant, on peut se demander si 2008 a été une année représentative car, en l'état des statistiques, on ignore comment ce chiffre se

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

situé par rapport aux années précédentes.

Et il faudrait y ajouter les peines aménagées « depuis la prison » pour les personnes incarcérées pour avoir une idée du nombre d'aménagements annuels.

Ceci donne néanmoins une idée des capacités actuelles des JAPs. Les JAPs, au-delà des autres aspects de leurs fonctions (suivi du milieu ouvert et aménagement des peines depuis le milieu fermé) traitent environ 60 000 extraits par an sur le fondement de l'article 723-15 du cpp.

Ce chiffre est à mettre en rapport avec les près de 75 000 peines fermes exécutoires non exécutées inférieures ou égales à un an (et les 39 000 peines fermes non exécutoires et non exécutées et inférieures ou égales à un an) relevant d'une tentative d'aménagement ab initio.

Cette évaluation montre cependant que les JAPs ont donc un « retard » plus important que les 15 mois évalués ci-dessus pour l'ensemble du système. Leurs moyens devraient donc être accrus en proportion pour pouvoir ramener ce « retard » à ce qui est incompressible dans le processus de mise à exécution .

Les peines fermes à exécuter en détention en 2017

Le troisième et dernier aspect du rapport qui sera examiné ici porte sur l'évaluation du nombre de peines fermes à exécuter sous la forme d'une incarcération, ceci en 2017, date du 10ème anniversaire de la loi sur les peines-plancher.

L'IGSJ estime vraisemblable le nombre de 80 000 peines, chiffre résultant à l'origine des travaux de Pierre V. Tournier. Cela étant, là encore, il s'agit d'un stock à un instant « t » et non d'un flux.

Utiliser la notion de flux a son intérêt au regard de la « gestion » des places de prison mais la notion de flux est indispensable pour évaluer

les besoins en matière de JAPs, de greffiers et de personnels de SPIP.

L'IGSJ met ce stock en perspective avec le nombre futur de places de prison qui serait de 64 500. Incidemment, on s'étonne de ce chiffre alors que, dans le même temps, l'IGSJ (p.13) indique qu'il y a aujourd'hui 52 000 places et que seul un programme de 3 800 places est en cours et prévu (du moins avant les déclarations provoquées en haut lieu par l'interprétation erronée du rapport évoquée ci-dessus).

L'IGSJ espère que 30 000 peines seront aménagées en 2017 (p.14) sous la forme d'un P.S.E. (on comprend ici que la récente « expérience » sur le P.S.E. « systématique » en fin de peine avait pour objet d'évaluer le pourcentage de P.S.E. qu'on pouvait attendre des JAPs).

Mais il s'agit encore une fois d'un stock à un instant « t ». Or, on sait que beaucoup de peines et d'aménagements ne durent que quelques semaines. Parmi les 30 000 peines aménagées au 1er janvier 2017, un très grand nombre seront purgées quelques semaines plus tard et d'autres dossiers devront être traités. Plus les

peines sont brèves, et actuellement, près de 70 % des peines exécutoires non exécutées sont inférieures ou égales à six mois, plus cela demande de travail au JAP, au greffier, au CIP et au personnel des établissements pénitentiaires. Seule la notion de flux permet d'évaluer les besoins en personnel et en matériel.

Conclusion

Le reste du rapport est essentiellement constitué de recommandations techniques, notamment informatiques, faites par l'IGSJ pour améliorer le circuit d'exécution à moyens constants. Il y est fait des suggestions utiles et même indispensables, la création d'un fichier national des extraits pour écrou, l'amélioration du circuit des significations, celle de la purge des casiers, ...

REVUE DE L'APPLICATION DES PEINES

Mais, au total, la lecture de ce rapport confirme que l'objectif réel était en réalité de répondre à une demande de l'Administration Pénitentiaire qui souhaite cerner les besoins présents et à venir pour mieux répartir les moyens en faisant le moins de dépenses possibles et qui supporte mal que les JAPs ne tiennent pas compte de ses capacités.

Cependant, la grave sous-estimation de l'activité des JAPs, qui leur est dommageable, l'est aussi par rapport aux objectifs de l'Administration Pénitentiaire.

MENTIONS

LEGALES

Revue annuelle d'information de l'Association Nationale des Juges de l'Application des Peines

A.N.J.A.P.
Tribunal de Grande Instance
Rue Louis Pasteur-Valléry Radot
94011 CRETEIL CEDEX

Directeur de Publication : Martine Lebrun
Rédactrice : Catherine Patoux-Gerber

I.S.S.N. : 1264-6482
N° de commission paritaire : 0998 G 76 517
N° SIRET : 412 481 087 00010
Dépôt légal : novembre 1999
Courriel jap.anjap@yahoo.fr