



## AUDITION PAR LA COMMISSION SUR LA MODERNISATION DU MINISTERE PUBLIC

présidée par monsieur Jean-Louis NADAL procureur général honoraire près la Cour de Cassation

Séance plénière du 25 octobre 2013

La commission sur la modernisation du ministère public est invitée par lettre de mission de madame la garde de Sceaux en date du 2 juillet 2013 à engager une réflexion sur les missions et méthodes d'action des parquets au sein de l'institution judiciaire et la modernisation de l'action publique.

Il a été suggéré d'organiser les travaux autour de quatre axes :

- la conduite et la déclinaison de la politique pénale;
- la direction de la police judiciaire;
- la redéfinition des champs de compétence du parquet;
- l'organisation des parquets;

L'ANJAP présentera donc ses observations sur ces axes de travail étant précisé que pour certains, ils relèvent peu du champ d'intervention du JAP.

### **Axe 1 Conduite et déclinaison de la politique pénale**

La lettre de mission de madame la garde de Sceaux stipule « *Si l'action publique relève de la responsabilité des procureurs, la mise en œuvre efficace de la politique pénale nécessite la recherche par le parquet de l'adhésion des magistrats du siège* »

L'ANJAP s'étonne d'une telle affirmation qui paraît suggérer une nécessaire entente entre la parquet et le siège, laquelle sous prétexte d'efficacité, pourrait porter atteinte au principe posé par l'article 5 du Code de Procédure Pénale qui fixe la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement.

En tout état de cause, en matière de droit de l'application des peines cette exigence d'adhésion du siège à la politique pénale du parquet paraît devoir être inversée car en réalité ce sont les magistrats du siège correctionnel ou de l'application des peines qui sont souvent en peine de trouver l'adhésion du parquet pour la mise en œuvre d'une politique pénale en matière d'aménagements de peine.

Le ministère public refuse souvent tout débat avec les magistrats du siège sur ses orientations de procédure pénale. L'ANJAP ne peut dès lors qu'adhérer à l'idée de faciliter l'organisation de débat au sein des juridictions sur les pratiques du parquet dont l'organisation et les choix ont nécessairement un impact sur le siège : durée des audiences, nombre de commissions d'application des peines et de débat contradictoire, protocole...

Il est vrai que JAP et parquetiers sont aux antipodes de l'intervention judiciaire, leurs cultures répressives ou

de réinsertion paraissant opposées.

2

Le JAP est parfois qualifié de juge de « dés-application » des peines comme si son intervention portait atteinte à l'autorité de la chose jugée.

A en croire les réquisitions du parquet souvent entendues en débat contradictoire « aménager une peine ferait perdre son sens à la peine. »

La mise en cause de la légitimité de l'intervention du JAP n'est d'ailleurs pas propre au ministère public et il est fréquent d'entendre aussi les magistrats du siège s'offusquer de ce que les peines d'emprisonnement qu'ils ont prononcées ne soient pas exécutées à cause du JAP.

A croire que les lois du 15 juin 2000 et du 9 mars 2004 qui ont élargi les attributions du juge de l'application des peines et transformé les procédures applicables en en faisant une juridiction du premier degré appliquant des procédures juridictionnelles n'existent pas. La légitimité de ces lois ou de celles qui obligent à rechercher l'aménagement des peines serait moindre que celles organisant la répression.

Dans l'ouvrage de Martine Herzog Evans ( Le Juge de l'Application des Peines Monsieur Jourdain de la désitance Septembre 2013 Editions Harmattan) un JAP déclare :

*« Il faut savoir prendre un risque mesuré. Si je n'écoutais que mon parquet, je ne ferais plus ce métier »* ce qui est assez révélateur des positionnements pris par les parquetiers en matière d'aménagement de peine.

Mais Martine Herzog Evans relève que si une recherche précédente avait montré que la juridictionnalisation venait initialement heurter de front la culture des parquets (Herzog-Evans et Péchillon, 2003) , il leur paraissait alors incongru et même fort discutable qu'une fois condamnés, les délinquants pussent bénéficier encore du procès équitable et de voies de recours, dix ans après cette première recherche, il est souligné que la profession de parquetier avait été transformée en profondeur au cours des dernières années( Milburn et al. 2007, 2010) et qu'en particulier, ces magistrats qui sont aujourd'hui avant tout en charge de la fluidité du traitement de toute la chaîne pénale et de l'exécution des peines, finissent par appliquer les injonctions gouvernementales, ce qui a contribué à faire régresser leur opposition traditionnelle aux aménagements de peine.

**Il demeure néanmoins aujourd'hui une divergence certaine entre Le droit et les pratiques qui sera examinée au travers de:**

**1/ Politique pénale et aménagements de peine ab initio**

**2/ Politique pénale et aménagements de peine devant le JAP**

**3/ Politique pénale surpopulation pénale et conditions d'incarcération**

**1/ Politique pénale et aménagements de peine ab initio**

La politique pénale en matière d'application des peines ab initio est rappelée par de nombreuses circulaires des gouvernements de droite ou de gauche .

C'est qu'il est acquis aujourd'hui que l'aménagement de peine est le meilleur outil de prévention de la récidive ainsi qu'il a été démontré lors des travaux rapportés par les chercheurs lors de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive.

**Circulaire du 27 avril 2006 Pascal CLEMENT.:**

*« La présente circulaire a pour objet de renforcer la politique de développement des aménagements de peines et alternatives à l'incarcération déjà engagée depuis plusieurs années*

*Je demande aux procureurs généraux et aux procureurs de la République de prendre, en fonction de la*

*situation personnelle et des antécédents judiciaires des prévenus ou des condamnés, des réquisitions tendant au prononcé de peines alternatives aux peines d'emprisonnement, de mesures d'aménagement de peine, y*

3

*compris lorsqu'elles sont prononcées ab initio par la juridiction de jugement. De telles réquisitions pourront également être prises dans le cadre des procédures de comparution immédiate où le prononcé d'une peine alternative à l'emprisonnement ou d'un aménagement ab initio peut s'avérer adapté. »*

Cette circulaire note que les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération contribuent à responsabiliser la personne condamnée, qui doit manifester des efforts dans plusieurs domaines (activités professionnelles, soins, indemnisation des victimes...), et en rendre compte aux travailleurs sociaux chargés de leur suivi ainsi qu'au juge de l'application des peines. Ces mesures permettent au condamné de s'approprier la sanction et participent ainsi à sa réinsertion.

#### Circulaire 27 juin 2007:

*« Les peines d'emprisonnement ont vocation à être aménagées... Ainsi dès l'enquête initiale, les parquets veilleront à faire recueillir tous les renseignements utiles sur la situation du mise en cause. Ces informations permettront de requérir, le cas échéant, une peine aménagée ou une peine alternative à l'emprisonnement lors de l'audience de jugement. »*

**R DATI**

#### Circulaire du 12 mai 2011:

*« Je demande aux magistrats du ministère public de requérir des peines d'emprisonnement ferme aménagées dès que les conditions légales en sont réunies et que la personnalité du prévenu le permet. Enfin, j'invite les magistrats du parquet et, selon les modalités qui leur paraîtront adéquates, ceux du siège pénal, à sensibiliser les avocats à ces nouvelles dispositions du code pénal. Vous devez faire connaître au barreau les informations et pièces justificatives que vous estimez indispensables de voir produites à l'audience pour éclairer la décision quant à l'opportunité et à la faisabilité d'un aménagement de peine. Le développement des aménagements de peine pour les condamnés libres constitue un enjeu pour une exécution des peines plus rapide et plus individualisée. La réalisation de cet objectif ambitieux passe nécessairement par une mobilisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, un décloisonnement des pratiques professionnelles de chacun et une rationalisation des méthodes de travail que j'appelle de mes vœux. Je vous demande donc de vous mobiliser pour faire en sorte que par une action concertée les peines d'emprisonnement des condamnés libres soient aménagées en plus grand nombre et plus rapidement. »*

**Michel MERCIER**

#### Circulaire Mme la Garde des Sceaux Christiane TAUBIRA du 19 septembre 2012

*« Il est nécessaire que vous puissiez obtenir et transmettre à la juridiction de jugement le plus grand nombre d'informations concernant la situation de la personne poursuivie, et des dommages qu'elle a éventuellement occasionnés...Il conviendra d'encourager les juridictions de jugement à prononcer des aménagements de peines ab initio afin d'accélérer le processus d'aménagement de la peine »*

La politique pénale en matière d'aménagements de peine ab initio est donc parfaitement définie.

Ces circulaires rappellent le principe légal qui est l'aménagement de peine ab initio fixé par l'article 132-24 CP qui dispose :

*« En matière correctionnelle, en dehors des condamnations en récidive légale prononcées en application de l'article 132-19-1, une **peine d'emprisonnement** sans sursis ne peut être prononcée qu'en **dernier recours** si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ; **dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit**, si la personnalité et*

*la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux articles 132-25 à 132-28. »*

4

L'article 707 du code de procédure pénale prévoit **même qu'en cas de délivrance d'un mandat de dépôt** ou d'arrêt, les peines privatives de liberté peuvent être immédiatement aménagées par le juge de l'application des peines, sans attendre que la condamnation soit exécutoire.

La mission centrale, essentielle des parquetiers est de protéger les intérêts de la société et de défendre l'application de la loi.

Le magistrat du parquet doit faire respecter la loi et devrait donc requérir son application conformément aux dispositions de l'article 31 du CPP même lorsqu'il s'agit de lois favorisant la réinsertion.

En pratique, force est de constater que la politique pénale d'aménagement de peine ab initio devant les juridictions pénales n'est que très rarement mise en œuvre.

Seule la circulaire d'octobre 2012 semble avoir été suivie de quelques effets parce qu'il est désormais demandé des états statistiques sur les réquisitions d'aménagements de peine ab initio et qu'en parallèle, la politique schizophrénique notamment par rapport aux peines planchers qui devaient être requises, a été abandonnée.

Le droit de l'application des peines devrait être mis en œuvre dès la garde à vue et le magistrat du parquet devrait recueillir les éléments de personnalité tel que préconisé par la circulaire du 27 juin 2007 permettant de requérir un aménagement de peine.

Il est vrai qu'à ce jour pour les services de police l'emprisonnement constitue le seul aboutissement possible de leur travail et il est vraisemblablement compliqué comme le suggère cette circulaire d'envisager dès la garde à vue un aménagement de peine.

Culturellement le chemin à parcourir est immense.

Aujourd'hui les parquets se contentent le plus souvent des enquêtes rapides qui, fondées essentiellement sur le déclaratif, sont manifestement insuffisantes pour le prononcé d'aménagement de peine ab initio et ne recueillent pas dès l'enquête initiale, conformément à la circulaire précitée, les renseignements utiles sur la situation du mise en cause. Rare sont les magistrats du parquet qui demandent aux services de police des investigations complémentaires sur les conditions de vie qui permettraient d'envisager un aménagement de peine.

La politique pénale, les pratiques et la culture judiciaire doivent donc nécessairement évoluer en matière d'aménagement de peine ab initio.

## **2/ Politique pénale et aménagements de peine devant le JAP**

Les JAP constatent en pratique une **absence de politique pénale cohérente** en matière d'application des peines. Au sein d'un même parquet de l'exécution des peines, il n'est pas rare de constater des pratiques totalement divergentes d'un substitut à l'autre. Par exemple en matière de libération conditionnelle expulsion, un parquetier ne sera favorable à l'octroi de la mesure que dans les six derniers mois de l'exécution de la peine alors qu'un autre n'y sera pas opposé alors que le reliquat de peine est de 18 mois.

Les parquets généraux n'assurent pas leur mission de coordination des politiques pénales de leurs parquets et laisse chacun libre de ses choix. Cela conduit d'ailleurs les condamnés, avec l'appui plus ou moins manifeste de l'administration pénitentiaire, à solliciter leur transfert vers un établissement pénitentiaire où la politique d'aménagement des peines tant des juges que des parquets apparaît plus favorable.

L'absence de politique pénale peut entraîner une **rupture d'égalité au stade de l'application des peines** et à l'inverse de ce qui a été dit pour le juge du siège dans la synthèse des contributions écrites de votre

### **3/ Politique pénale surpopulation pénale et conditions d'incarcération**

S'agissant de la surpopulation pénale le procureur de la République en est informé chaque mois en application de l'article D 83 du CPP qui dispose : « *Pour chaque maison d'arrêt, le chef d'établissement informe chaque mois le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel elle se trouve, le juge de l'application des peines, le procureur de la République près ledit tribunal ainsi que le directeur interrégional des services pénitentiaires de l'état des effectifs au regard des capacités d'accueil de l'établissement* »

Des dispositions réglementaires sur l'encellulement individuel mais aussi sur les conditions de détention existent.

**D 350** « *Les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement, doivent répondre aux exigences de l'hygiène, compte tenu du climat, notamment en ce qui concerne le cubage d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération* »

**D 351** « *Dans tout local où les détenus séjournent, les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que ceux-ci puissent lire et travailler à la lumière naturelle. L'agencement de ces fenêtres doit permettre l'entrée d'air frais. La lumière artificielle doit être suffisante pour permettre aux détenus de lire ou de travailler sans altérer leur vue.*

*Les installations sanitaires doivent être propres et décentes. Elles doivent être réparties d'une façon convenable et leur nombre proportionné à l'effectif des détenus. »*

La violation de ces dispositions est régulièrement constatée.

Alors que le contrôleur général des lieux de privation de liberté a dénoncé la situation dramatique de plusieurs établissements pénitentiaires : Recommandations en urgence du 12 novembre 2012 relatives au centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille, Recommandations du 23 février 2010 relatives à la maison d'arrêt de Mulhouse , Recommandations du 30 juin 2010 relatives à la maison d'arrêt de Majicavo (Mayotte)... l'ANJAP s'étonne véritablement de ce que malgré l'existence de ces rapports et des violations manifestes des dispositions légales ,des conventions internationales qui mettent en cause le respect des droits de l'homme aucune politique pénale visant à réduire la surpopulation pénale n'ait été mise en œuvre.

Aux termes de l'article D 49-27 du code de procédure pénale le Juge de l'Application des Peines doit fixer les modalités d'exécution des peines privatives de liberté ou de certaines peines restrictives de liberté en orientant et en contrôlant les conditions de leur exécution conformément aux principes fixés à l'article 707 du même code lequel dispose que l'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion et la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive.

En application de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, la juridiction de l'application des peines doit rechercher si le condamné n'est pas exposé, en raison des conditions effectives de détention , à une détresse ou à une épreuve qui excéderait le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention (Ch Crim 25.11.2009).

Ces textes et cette jurisprudence sont le droit positif et le parquet devrait en requérir l'application.

A la lecture du rapport de politique pénale pour l'année 2012, il semble que seul le parquet de Cherbourg intègre le taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire comme critère d'appréciation de l'opportunité des demandes d'aménagements de peine. (Rapport de politique pénale 2012 page 155).

D'autres parquets, peu nombreux ( Monbéliard, Vesoul, Lons le Saunier, Privas, Brive la Gaillarde) ont opté pour le rendez vous pénitentiaire afin de différer la mise à exécution des peines d'emprisonnement de

manière à éviter la surpopulation carcérale.

6

**Pourtant l'une des priorités essentielle d'un parquet moderne ne devrait elle pas être de gérer la surpopulation pénale dans les établissements de son ressort en y faisant respecter les droits de l'homme et en mettant un terme aux traitements inhumains et dégradants dans le cadre de l'exécution des peines qu'il met à exécution?**

Un parquet moderne ne se doit il pas de définir clairement ses priorités en matière de politique pénale lesquelles devraient nécessairement prendre en compte les situations des établissements pénitentiaires de son ressort ?

Les pratiques précitées pourraient être étendues . En l'état, si le rapport de politique pénale 2012 mentionne : « *les parquets dans leur majorité sont confrontés à la surpopulation et ont été amenés à développer des politiques pénales spécifiques pour ajuster la politique pénale d'exécution des peines à la densité carcérale avec un recours accentué aux peines alternatives à l'incarcération, aux réquisitions aux fins d'aménagements de peine ab initio*, l'ANJAP s'étonne qu'en réalité aucune politique pénale efficace n'ait été mise en œuvre par les parquets pour réduire le taux de surpopulation pénale, le taux d'incarcération battant actuellement tous les records ( 67 088 détenus écroués au 1er septembre 2013).

Pourtant, le ministère public est à même de mener une politique d'exécution des peines de nature à limiter les effets de la surpopulation pénale. Bien plus que toute autre autorité judiciaire ou administrative, il dispose de leviers importants :

- il peut maîtriser les flux d'entrée notamment par la mise en place de rendez-vous pénitentiaire pour les condamnés libres,
- il peut favoriser le développement des aménagements de peine au travers de ses réquisitions et de son droit d'appel qu'il n'utilise jamais pour contester un refus d'aménagement de peine,
- il joue un rôle essentiel en matière de proposition simplifiée d'aménagement de peine (PSAP), et de SEFIP, deux dispositifs qui n'occupent qu'une place marginale aujourd'hui
- il peut favoriser ou limiter les aménagements de peine par le simple fait d'accepter ou de refuser des audiences supplémentaires qui permettraient d'examiner dans des délais raisonnables les projets présentés par les condamnés.

Mais la responsabilité des magistrats à ce titre est globale et implique également le magistrat du siège , car finalement quel magistrat se soucie véritablement de la légalité des conditions d'exécution de ses décisions ?

**En conclusion l'ANJAP ne peut que constater une absence de politique pénale en matière d'application des peines :**

- **au stade des aménagements de peine ab initio**
- **des aménagements de peine devant le JAP**
- **ou de prenant en compte les conditions de détention et la surpopulation pénale**

## **Axe 2 Direction de la police judiciaire**

L'ANJAP n'a pas d'observations à présenter sur cet axe de travail, sauf à rappeler la nécessaire mise en œuvre de la circulaire de juin 2007 qui invite les parquets à recueillir dès l'enquête les éléments permettant de s'orienter vers un aménagement de peine

### **Axe 3 Redéfinition des champs de compétence du parquet**

#### **1/ La confusion des rôles Désengager les parquets des procédures qui relèvent de l'individualisation de la peine, de la culture et de la pratique des JAP**

L'éditorial de la Revue de l'Application des Peines de janvier 2013 était intitulé « Le droit au Juge de l'Application des Peines »

En effet , il était relevé que dans un souci d'efficacité finalement non démontré, dans des domaines qui portent pourtant atteinte aux libertés individuelles, le «droit au juge de l'application des peines» a été éludé par des transferts de compétences au procureur de la République ou à l'administration pénitentiaire.

#### **La SEFIP**

La Direction de l'administration pénitentiaire, à l'origine de cette réforme, pensait que les parquets et l'administration pénitentiaire emprunts d'une culture de l'obéissance et de la gestion des flux, se plieraient plus volontiers que les JAP à la volonté législative d'instrumentaliser les aménagements de peine pour gérer les problèmes de surpopulation pénale.

Si l'on applique un système véritablement automatique de surveillance électronique qui devient une mesure administrative d'exécution de peine destinée à lutter contre la surpopulation pénale, à établir un *numerus clausus* qui ne dirait pas son nom , le parquet qui contrôlerait cette mesure a tout son rôle.

On pourrait même imaginer qu'il puisse saisir le JAP pour éviter à un condamné déterminé de ne pas entrer dans ce dispositif. Le JAP statuerait dans le cadre de son office juridictionnelle.

L'état actuel des textes n'est pas celui là .

Le rôle attribué au procureur de la République semble être celui d'un juge du siège.

En application de l'article D 147-30-31 CPP dans le cadre de ce dispositif, le procureur peut donner des instructions concernant l'appréciation des critères légaux pour l'exclusion de la SEFIP.

Il s'agit là d'apprécier les critères fixés par la loi, l'article 723-28 du CPP, en excluant certains justiciables de son champ d'application, et donc d'interpréter la loi pénale ce qui relève de, la compétence du juge du siège

Pis encore l'article D 147-30-38 CPP autorise le PR à modifier les obligations et interdictions de la mesure, le rôle qui lui est attribué est celui d'un JAP puisqu'il doit individualiser la mesure.

Enfin D 147-30-39 CPP prévoit que si le PR n'accorde pas la SEFIP il informe le condamné qu'il peut saisir le JAP d'une demande d'aménagement de peine. Le JAP devient en quelque sorte juridiction d'appel du parquet . Ce qu'il devient en cas de retrait de la mesure au terme de l'article D 147-30-49 du code de procédure pénale.

Cette confusion des rôles n'est pas efficace .

La synthèse nationale des conférences régionales semestrielles pour l'année 2012 relève que la SEFIP ne donne pas les résultats escomptés notamment au regard de la surpopulation pénale.

Cette mesure est inefficace parce qu'elle va à l'encontre de la culture du parquet qui est celle d'une gestion de flux et non de une individualisation des mesures qui implique elle une mise en cause possible de la responsabilité du magistrat.

8

Ainsi Martine Herzog Evans dans l'ouvrage précité explique s'agissant des parquetiers interrogés dans le cadre de son étude :

*« Quasiment aucun n'a entendu parler de la désistance et ils en comprennent manifestement bien moins les mécanismes que les JAP.*

*Ils sont d'ailleurs hostiles, pour la totalité d'entre eux, aux procédures déjuridictionnalisées (PSAP et SEFIP).*

*Ils sont d'ailleurs parfaitement conscients qu'il s'agit-là d'une attaque contre les JAP et réagissent ici en tant que membre d'un même corps, celui des magistrats, partageant la même culture professionnelle, celle du procès équitable et du travail bien fait.*

*Clairement, les procédures rapides, qui supposent un moindre examen du dossier, une absence d'implication du condamné, un environnement pour la sortie moins contrôlé et soigné et pas ou peu de suivi, va à l'exact opposé de la culture professionnelle des parquets.*

*Ils en perçoivent bien les dangers en termes de récidive et leur très piètre qualité en termes de réinsertion ».*

Ceci explique peut être que la confusion des rôles instituée n'est pas efficace et la SEFIP peu appliquée.

## **2/ L'exécution des peines**

En France, l'exécution des peines relève de la compétence exclusive du ministère public. Cette règle ne pose pas de difficulté lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre de manière administrative les peines prononcées : transmission des amendes au Trésor Public, inscription au casier judiciaire...

Au fil du temps, les pouvoirs d'appréciation du parquet dans la mise en œuvre des peines a fortement évolué et le procureur dispose de pouvoirs réels dans la manière dont les peines d'emprisonnement vont pouvoir être mises à exécution.

En premier lieu, le parquet est conduit quotidiennement à « redresser » les peines prononcées lorsqu'elles sont illégales. La procédure en difficulté d'exécution prévue à l'article 710 du code de procédure pénale est peu utilisée. Le plus souvent, les services du casier judiciaire refusent d'enregistrer une peine illégale et proposent au parquet de la modifier afin de la rendre légale. Par exemple une peine de 6 ans d'emprisonnement avec sursis avec mise à l'épreuve devient une peine de 5 ans d'emprisonnement avec sursis avec mise à l'épreuve (maximum légal). De même toute difficulté rencontrée par les greffes pénitentiaires est soumise à l'appréciation du parquet ( état de récidive légale, étendue de la confusion, mode de calcul des réductions de peine...)

En second lieu, le parquet dispose de tout pouvoir sur le temps de mise à exécution des peines d'emprisonnement dès lors que le condamné n'est pas placé sous mandat de dépôt. Si l'article 723-15 du code de procédure pénale l'oblige à saisir le juge de l'application des peines des peines de moins de deux ans d'emprisonnement – ou un an d'emprisonnement pour les peines en récidive – l'article 723-16 lui permet de déroger à cette règle et de procéder à l'écrou immédiat. Il peut même saisir le juge de l'application des peines et l'en dessaisir sans avoir à justifier sa décision et que celle-ci puisse être contestée devant un juge.

Si une circulaire oblige les magistrats du parquet à se faire présenter les mineurs avant toute incarcération, il n'existe pas de règle pour les majeurs. Il est dès lors tentant pour des substituts débordés de faire confiance au compte rendu téléphonique des services de police et de mettre à exécution sans se faire présenter la personne condamnée. Or l'expérience montre que ce déferrement est essentiel dans le choix de l'orientation de la procédure : incarcération ou saisine du jap pour aménagement de peine.

L'ANJAP propose :

- de créer un code de l'exécution des peines qui fixerait un cadre juridique pour résoudre les difficultés juridiques susmentionnées,
- de mettre en place des mécanismes de contrôle juridictionnel de l'action du parquet en matière d'exécution des peines dès lors que les libertés individuelles sont en cause. L'intervention du juge des libertés et de la détention pourrait constituer une réponse adaptée chaque fois que le procureur souhaite mettre à exécution une peine d'emprisonnement qui pourrait faire l'objet d'un aménagement ab initio par le juge de l'application des peines

#### **Axe 4 L'organisation des parquets**

Il est souvent constaté que le service de l'exécution des peines au sein des parquets occupe une place seconde et se trouve souvent en grande difficulté pour faire à l'ensemble de ses charges. Ces services sont le plus souvent en sous effectif chronique et les magistrats qui y travaillent sont en outre appelés à d'autres tâches. Il apparaît nécessaire d'affecter un plus grand nombre de magistrats aux services de l'exécution des peines afin de :

- créer des débats contradictoires supplémentaires ce qui permettrait de raccourcir les délais d'audiencement des demandes d'aménagements de peine ;
- créer des Commissions d'Application des Peines qui sont déjà surchargées et au cours desquelles dans le cadre de la réforme pénale vont devoir être examinées les libérations sous contrainte à 2/3 de peine

Il conviendrait par ailleurs d'affecter aux services de l'exécution des peines des parquetiers sensibilisés ou formés aux pratiques de la réinsertion aux phénomènes de désistance.

### **CONCLUSION ET PRECONISATIONS**

#### **1: Développer le chapitre des rapports de politique pénale relatif à l'application des peines et les transmettre aux JAP**

Ce type de rapport détaillé permettrait par exemple au JAP de connaître le positionnement officiel du parquet :

- sur le reliquat de peine à exécuter avant l'octroi d'une libération conditionnelle expulsion;
- la mise en œuvre ou non de poursuites pénales en cas d'incident en détention qui viendraient en parallèle ou non des retraits de CRP;
- les critères d'octroi ou de restrictions de la SEFIP;
- les dispositions prises pour lutter contre la surpopulation pénale;

– l'intégration ou non du taux d'occupation des établissements pénitentiaires comme critère d'appréciation de l'opportunité des aménagements de peine;

–la programmation des placements sous écrou en raison des taux d'occupation des établissements pénitentiaires

10

**2: Désengager les parquets des procédures qui relèvent de l'individualisation de la peine, de la culture et de la pratique des JAP:**

–Supprimer les SEFIP et PSAP;

–Permettre aux parquets d'assumer leur rôle:

. contrôler les incidents en détention aux fins de demandes de retrait de CRP au JAP ce qui éviterait de s'en remettre uniquement à l'administration pénitentiaire ce qui peut être source d'arbitraire ;

. saisir le JAP par réquisitions en matière de dangerosité;

–Rétablir la compétence exclusive du JAP pour les expertises de dangerosité en matière de surveillance judiciaire;

–S'opposer au partage de compétence avec le JAP en matière de mandat d'arrêt (projet de réforme pénale)

**3: Renforcer les services de l'exécution des peines et y affecter des parquetiers sensibilisés ou formés aux pratiques de la réinsertion aux phénomènes de désistance**

**4 : Créer un code de l'exécution des peines et mettre en place des mécanismes de contrôle juridictionnel de l'action du parquet en matière d'exécution des peines dès lors que les libertés individuelles sont en cause**

Le Conseil d'Administration de l'ANJAP  
le 18 novembre 2013