

## **Le JAP a 60 ans !**

Par Ivan GUITZ, colloque ANJAP du 29 mars 2019.

Il y a une petite coquetterie dans ce titre, en réalité le JAP a 61 ans. Comme moi-même aujourd'hui. J'ai trop peu de temps pour faire la synthèse des excellents travaux d'Yves Perrier sur l'histoire de la probation et de ceux de Pascal Faucher sur celle du JAP, je vais donc me contenter de résumer cet historique en quelques étapes fondamentales de ma vie, ma naissance, mes 20 ans, mes 40 ans, et donc mes 60 ans.

### **ma naissance**

Je suis né par ordonnance le 23 décembre 1958.

Ma gestation et ma venue au monde ont été discrètes, je n'ai pas eu droit à de grand préambule comme pour mon demi-frère de 13 ans de plus, le juge des enfants avec sa fameuse ordonnance de 1945,

J'avais pourtant les mêmes parrains issus de la défense sociale nouvelle, Marc Ancel , Paul Amor pétris des mêmes principes humanistes d'après-guerre.

Mes ascendants directs étaient peu connus : un président du comité de probation, juge délégué par le président du tribunal de première instance, et un éphémère juge de l'exécution des peines, qui de fait sous-traitait des compétences de l'administration pénitentiaire pour classer des détenus en différents régimes dit progressifs, dont le dernier était la semi-liberté, lorsqu'elle existait.

En 1958 je vais donc surgir de la fusion de ces deux compétences milieu ouvert et milieu fermé avec l'invention du SME dans le code de procédure pénale, probation à la française inspirée du modèle anglo-saxon.

Autour de mon berceau pas de belle administration dévouée auprès de moi comme a pu l'être pour le juge des enfants la Direction de l'Education Surveillée. Mais quand il existe, un modeste comité de probation et d'assistance au libéré, avec dans le meilleur des cas un éducateur baptisé agent de probation, une assistance sociale qui partage son temps entre la prison et ses multiples missions d'assistance aux libérés (vêtue, hébergement, bons alimentaires ...), et un ou deux délégués bénévoles qui lui donnent un coup de main.

La fonction trouve tout de même assez vite des convaincus, comme ce M. LAVERGNE JAP à Bordeaux en 1966 dont j'ai trouvé le témoignage dans une revue confidentielle des JAP de l'époque. Ancien substitut du procureur, il avait pris ce poste dont personne ne voulait pour passer au siège, sans y croire mais explique qu'il a « *trouvé la foi* » avec un des deux premiers centre de semi liberté créé à Bordeaux ( le second ayant été créé à Mulhouse) : « *La justice d'aujourd'hui continue son œuvre, après condamnation. Sa main qui a frappé devient tutélaire, et saisit celle de celui qui veut se réhabiliter, qui cherche non seulement le conseil ou le secours mais un guide. Le juge social est là ; par la volonté du législateur pour accomplir son œuvre il n'a plus sa toge ni son épitoge, il ne s'éloigne plus du justiciable, il s'en rapproche, et dans ce contact direct entre l'homme et la justice, une atmosphère nouvelle s'est créée, imprégnée ou non de crainte mais de confiance et de loyauté.* »

Une des premières fonctions du JAP va être de découvrir avec les condamnés cette nouvelle peine de SME, de les rencontrer, leur expliquer ce qu'il en attend, d'en charger le CPAL et de faire

rapport au TC si la révocation est envisagée. Je précise tout de suite que sera pour le JAP du milieu ouvert la plus grande part de son activité jusqu'au début des années 2000.

Attention, je rappelle que si la libération conditionnelle existe bien depuis 1885, je n'ai pas à en décider, c'est l'affaire du préfet ou du ministre, l'idée reste ancrée que l'exécution de la peine ne relève pas des magistrats.

Assez chétif à ma naissance, ma croissance a été longue, très longue

En réalité, pendant longtemps il peut être mis fin à mes attributions à tout moment, je n'ai qu'une existence précaire en l'absence de postes budgétaires de JAP. Et lorsque ma fonction existe, le président du tribunal de première instance a souvent la fâcheuse tendance de penser que les le suivi des probationnaires et mes missions d'assistance aux libérés ne sont qu'une fonction tout à fait accessoire, que j'aurais le loisir d'exercer après ma journée de vrai juge, pénal ou civil.

Et nous ne sommes pas nombreux à avoir cette fonction de JAP même à temps très partiel : en 1996 encore 40 % de juridiction se trouvent sans poste spécifique, les véritables gros efforts pour pourvoir les postes de JAP ne porteront leurs fruits qu'à partir de la loi du 15 juin 2000.

L'ANJAP va être créée en 1971, pour nourrir la réflexion et la formation sur la place du JAP dans la justice, comme aujourd'hui ... elle va s'employer à peser sur la budgétisation et localiser les postes et tenter de déterminer l'ampleur des besoins ( la première évaluation étant de 300 condamnés pour un poste de JAP).

Mais je n'ai aucune compétence juridictionnelle : je ne rends que des « *mesures d'administration judiciaires* » ce qui signifie qu'elles ne se discutent pas, d'autant plus que le conseil d'Etat estime à cette époque que tout ce qui se passe en détention relève de « *mesures d'ordre intérieur* ».

Le code de procédure pénale définit toutefois ma mission : le JAP « *doit assurer l'individualisation de l'exécution de la sentence judiciaire en orientant et en contrôlant les conditions de son application. A cet effet, il lui appartient de décider les principales modalités de traitement auquel sera soumis chaque condamné* ». C'est là la première formule des « *orientation générales* » toujours en vigueur .

Mais je reste un intrus dans la prison ... au sein de la CAP , je suis le seul membre qui n'est pas nommé par le directeur de l'établissement pénitentiaire.

Mon parrain Marc ANCEL regrette dans le bulletin de liaison des JAP et ancien JAP en 1974 : l'absence de moyen et les empêchements mis à un véritable exercice de ma fonction, tant par l'administration centrale que par l'ensemble du corps judiciaire : « *le JAP est une voie de garage ou l'on orienterait ceux qu'on ne peut pas appeler à des fonctions plus éminentes* ». C'est « *le mal aimé de l'institution judiciaire* », « *porte-plume de l'administration* » en milieu fermé, « *débordé par le nombre de probationnaires* » en milieu ouvert.

En résumé, au cours de cette décennie 70, le JAP est un « pionnier assiégé » comme le décrit Yves Perrier dans « la probation de 1885 à 2005 ».

### **Mes 20 ans :**

Pour citer Paul Nizan, je ne laisserai jamais dire que c'est le plus bel âge de la vie ...

A cet âge je vais en effet subir les années Peyreffite, Garde des Sceaux du président Giscard

d'Estaing, lequel pourtant reste le seul président de la République à être aller serrer la main de détenus devant les caméras. Ce premier virage sécuritaire marque un coup d'arrêt au progrès du courant humaniste dans lequel le JAP se laissait porter.

Avec une loi du 20 novembre 1978, arrivent les premières périodes de sûreté, marque s'il en est de défiance envers le JAP, puisque la situation est gelée pendant toute cette période. Aucune perspective de la juridictionnalisation qui pointait son nez : la fonction du juge s'arrête bien à la sanction, le JAP est assigné à de pures fonctions administratives. La loi accentue la solitude du JAP face à l'administration et met même un coup de frein à ses pouvoirs d'administration judiciaire. Ainsi, la CAP ne va plus donner un simple avis au JAP, c'est elle, donc l'administration pénitentiaire qui va décider puisque les décisions sont prises à la majorité ou à l'unanimité de ses membres.

Avec la loi sécurité et liberté du 2 février 1981, se joue bruyamment la petite musique que l'on retrouvera plus tard régulièrement sur la culture de l'excuse dont seraient responsables les juges en général, et le JAP en particulier. Ainsi le Garde des Sceaux, Alain Peyrefitte dira lors des débats « *la personnalisation de la peine a pour effet d'institutionnaliser l'indulgence* » et invitera la justice à « *retrouver le sens de la peine* », supposé dévoyé.

Il va même se moquer de moi, mon ministre, en me traitant de chiroptère « *il est un peu chauve-souris. Je suis oiseau voyez mes ailes, je suis souris, voyez mes dents* » avant de regretter que je puisse venir contrarier l'AP.

Dans ce contexte, le problème des moyens ne va évidemment pas s'arranger. Ainsi en 1979 Alain Minc relève dans un rapport qu'à Paris seulement 42,5 % des dossiers milieu ouvert sont attribués à un juge et à un délégué. Les autres ne sont tout simplement pas suivis.

L'alternance de mai 1981 va me permettre un nouvel envol ...

Avec l'abrogation de la loi sécurité et liberté, le JAP retrouve ses pouvoirs antérieurs en CAP, puis connaît d'importants élargissements de compétence en 1983 et 1985 : réductions de peine supplémentaires, suspension et fractionnement de peine, création de permission de sortir pour maintien de liens familiaux, création du TIG, compétence pour la libération conditionnelle lorsque la peine est inférieure à 5 ans, première forme d'aménagement de peine avant mise à exécution jusqu'à 6 mois d'emprisonnement avec l'ancêtre de l'art. 723-15 du code de procédure pénale qui était le D49-1, avec notamment possibilités de conversion en sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général ...

... mais mes décisions sont toujours des mesures d'administration judiciaire, que peut seul contester le parquet. Pour le SME le JAP n'a pour seule compétence en cas d'incident que la possibilité de faire rapport au tribunal correctionnel.

... et **toujours pas** de poste budgétaire jusqu'en 1986. Je garde bien souvent une image de « juge assistante sociale » sur la base du volontariat ou de désignation du dernier arrivé.

En 1990 encore, seulement 120 postes budgétaires sont pourvus, soit environ la moitié des juridictions, en 2000 3/4.

Une consolation symbolique importante tout de même, grâce au chanteur Carlos qui va incarner « le JAP », je vais devenir une figure du héros des temps modernes en 1992 dans une série télévisée biographique sur TF1. Malheureusement elle s'arrêtera en 1996, alors que d'autres personnages de séries télévisées ont toujours un succès peu compréhensible.

**A 40 ans**, je vais vivre une séparation douloureuse ... celle d'avec mon compagnon, ou plutôt mon colotaire, le CPAL devenu SPIP.

Le CPAL des années 90 n'est plus celui des années 60, il a connu une professionnalisation, un encadrement avec les premiers directeurs de probation ... mais il a ceci de commun avec moi c'est qu'il est toujours logé avec moi au tribunal, généralement dans une annexe.

Une réforme déterminante dans l'histoire du JAP, c'est que le SPIP devient un vrai service autonome avec un encadrement, un DSPIP, étant rappelé que jusque-là le JAP était « chef de service » du CPAL, composé d'agents de probation dans le bureau voisin, travaillant sur les mêmes dossiers.

Cette séparation est vécue comme un abandon, même si des chefs de juridiction se sont frottés les mains à l'idée de récupérer des bureaux. Ils s'en vont, ces sympatriques travailleurs sociaux qui se revendiquaient encore comme tels, ceux avec qui on prenait le café tous les matins, il s'en vont en plus avec ma secrétaire, vu qu'elle dépend de l'administration pénitentiaire ! ils ont même voulu partir en emportant mes dossiers, auxquels j'ai dû m'accrocher ...

Ils s'en vont, d'abord à côté du tribunal, puis un peu plus loin à chaque fois qu'ils s'agrandissent, en m'expliquant que c'est à cause du prix du m<sup>2</sup> en centre ville. Il va falloir faire des allers-retours aux condamnés, aux dossiers, faire des photocopies, des fax, et bientôt inventer le logiciel APPI comme pour souligner qu'on est heureux de communiquer par écrans interposés. Les choses vont se compliquer dans la dialectique orientations générales du JAP / projet de service du DSPIP au fur et à mesure de cet éloignement.

À partir de ce moment-là, va sérieusement se poser une question existentielle : le JAP à quoi bon ? Le SPIP a son personnel, son encadrement l'administration pénitentiaire ne cache pas qu'elle aimerait bien travailler directement avec d'autres « *magistrats mandants* » comme le parquet ou le tribunal correctionnel. Des projets se préparent dans les tiroirs du ministère pour sceller la mort du JAP, ...c'est alors que l'ANJAP, arrive à point nommé avec une toute autre proposition.

Elle a compris que cet être hybride pour survivre va devoir se transformer, et se transformer en vrai juge, à savoir celui qui statue sur des requêtes, celui qui respecte et faire respecter le principe du contradictoire et les droits de la défense, qui rend des décisions motivées et susceptibles de recours.

A cet égard, dans cette période cruciale, l'ANJAP qui a fait deux choses : un lobbying efficace pour la budgétisation des postes, et sortir de ses cartons un projet concocté depuis 1993, ce fameux projet de juridictionnalisation.

Celle-ci se fera en 2 étapes décisives et complémentaires, dans des contextes politiques pourtant bien différents : la loi 16 juin 2000 dite loi Guigou, qui n'avait pourtant pas prévu d'en parler, et du 9 mars 2004 dite loi Perben 2.

Deux éléments déterminants vont permettre à l'ANJAP d'avancer ses arguments au cours des débats parlementaires de la loi de 2000.

Alors que rien n'était prévu dans la loi Guigou sur le JAP ( pas plus d'ailleurs que sur l'appel des décisions d'assises) le livre-témoignage du Dr Vasseur sur la prison va donner de l'audace aux parlementaires, députés comme sénateurs pourtant de majorités contraires, qui constatent notamment que le nombre de libérations conditionnelles diminue, alors que l'inflation carcérale se

poursuit. C'est ainsi qu'ils vont initier une série d'amendements qui va poser les bases de la juridictionnalisation de l'application des peines.

D'autre part, M. WARSSMAN vice-président de la commission des lois à l'AN en 2000, rapporteur et proche de M. PERBEN en 2004 va être un convaincu de cette évolution et un interlocuteur privilégié de l'ANJAP.

Au terme de ces deux lois, seront consacrés le débat contradictoire, le principe de recours devant la cour d'appel tant du condamné que du procureur de la République pour toute décision du JAP, comme le pouvoir de révocation des mesures de probation par le JAP lui-même, le tribunal de l'application des peines qui sera compétent pour examiner les demande de libération conditionnelle pour les longues peines ...

Entre temps le placement sous surveillance électronique, expérimenté à partir de 2000 soumis aux premiers débats contradictoires, apparaît être une solution économique et discrète pour remédier à la surpopulation carcérale qui s'accélère dès 2002.

L'élargissement de mes compétences ne se démentira pas puisqu'au beau milieu d'une nouvelle période sécuritaire marquée par de nouvelles mesures de sûreté et des peines plancher, c'est la Garde des Sceaux Rachida DATI qui va notamment étendre les possibilités d'aménagement de peine en 2007, pour atténuer discrètement le sur-encombrement des prisons.

Ma fonction va d'ailleurs évoluer d'une façon inattendue puisque je ne suis plus seulement ce symathique « *M. Jourdain de la désistance* » que va décrire Martine HERZOG-EVANS, mais que je vais me voir attribuer des pouvoirs redoutables en termes de mesures de sûreté à compter de 2005 et être jugé sur mes capacités prédictives en terme de dangerosité

Je passerai vite puisque j'en suis toujours meurtri, sur les mises en causes du JAP avec l'affaire Tony Meillon, pour en venir à une période plus apaisée pour le JAP avec Christiane Taubira. Celle de la conférence de consensus ayant conduit à la mesure de contrainte pénale en 2014, qui restera la dernière étape m'ayant remis un peu de baume au cœur, même si cette mesure n'a pas eu le succès escompté.

**Mes 60 ans** c'est l'âge du bilan et encore de quelques belles perspectives, compte-tenu de l'espérance de vie qui progresse et de l'âge de la retraite qui s'éloigne.

Intellectuellement, ça va bien, merci. Je suis devenu super-compétent pour calculer le reliquat restant à effectuer après une confusion de deux peines mixtes. Je convertis les peines révoquées et je révoque les peines converties. Je dégage des ordonnances d'incarcération provisoire, ce qui force le respect de mes collègues du parquet ou du tribunal correctionnel qui en tout cas ne me regardent plus avec la commisération d'autrefois.

J'ai des statistiques impressionnantes de condamnés assignés à domicile en PSE (j'ai plus de personnes écrouées chez eux avec ce bracelet dans le 93 que de condamnés dans la maison d'arrêt du même département ) et je peux suivre en temps réel les incidents horaires ...

Fini le JAP qui voit les condamnés pour les encourager dans leurs efforts, je suis juge de l'incident, et quand on comparait devant moi on tremble de retourner à la case prison.

J'avoue que depuis quelques années les CPIP m'épatent avec leur maniement des indicateurs prédictifs, les DAVC, leur PPR et aujourd'hui leur RPO1 et leur RPO2 ...

Je regrette quand même qu'ils n'aillent plus voir ce qui se passe à domicile avant de me proposer un PSE, qu'ils ne prennent pas un peu plus par la main les PPMJ pour les accompagner vers des solutions d'hébergement, de soins, comme le feraient les travailleurs sociaux qu'ils ne sont plus, mais comment auraient-ils le temps ? J'aimerais aussi pouvoir les rencontrer de temps en temps comme au temps du CPAL pour avoir des nouvelles de tel ou tel condamné dont je n'ai plus de nouvelle. j'ai bien peur la CAP soit « dématérialisée » alors que cela reste un des derniers lieux d'échange en prison...

Attention je ne suis pas là pour dire « c'était mieux avant » : le chemin parcouru pendant ces 60 ans est considérable pour la fonction. Il serait juste dommage d'oublier les valeurs humanistes des « pionniers » en même temps que nous sommes devenus de brillants techniciens de la peine.

Pour faire la transition en deux mots sur la toute fraîche loi du 23 mars 2019, je rejoins ce que vient de dire Cécile DANGLES, certaines dispositions me donnent aussi des inquiétudes avec cette idée tenace que le tribunal correctionnel pourra passer par-dessus la tête du JAP pour les courtes peines, soit pour délivrer directement du bracelet électronique ou à présent pour délivrer des mandats de dépôts à effet différés.

La contrainte pénale, a donné en 2014 la possibilité d'une approche moins clivante entre SPIP chargé du suivi et JAP de l'incident. Il y a plein de choses à explorer dans le nouveau sursis probatoire, et j'ai bon espoir qu'il nous permette de retrouver une forme de complémentarité.